

---

## Tansania: Fremde Vögte?

Richard Gerster\*

---

„Trinkwasser ist das Problem Nummer Eins. Doch die Versorgung, speziell in ländlichen Gegenden, ist trotz Fortschritten immer noch unbefriedigend“, sagte Tansanias Präsident Jakaya Kikwete an einer Neujahrs-Veranstaltung 2009. Doch gleichzeitig hat die Regierung ihre eigenen Ausgaben für Wasser auf das Finanzjahr 2008/09 hin um 67 Prozent auf 28 Millionen Schweizer Franken (32'863 Mio. Tsh) gekürzt. Das sei kein Widerspruch, erklärt ein Beobachter. „Denn Tansania kämpft mit vielen Prioritäten wie Schulen, Gesundheit, Landwirtschaft. Und die Regierung will sich nicht von den Gebern über zweckbestimmte Finanzierungen vorschreiben lassen, was wichtig ist.“ In der Tat war die Auslandhilfe für den Wassersektor in Tansania im selben Jahr um volle 63 Prozent auf 99 Millionen Franken (113'496 Mio. Tsh) angestiegen. So nutzt die Regierung ihre freien Mittel aus den eigenen Einnahmen und ungebundener Budgethilfe, um Hoch und Tiefs der Auslandhilfe in einzelnen Sektoren und Regionen zu kompensieren.



*Die Schweiz unterstützt die städtische Wasserbehörde von Dodoma bei Erweiterung ihres Entsorgungsnetzes in den Quartieren.*

### **Zwischen Anpassung und Widerstand**

Tansania eilt der Ruf eines stark von Auslandhilfe abhängigen Landes voraus. Die knapp 2,2 Milliarden Franken (1,9 Mia. USD, 2007) Auslandhilfe entsprechen 13

Prozent des Volkseinkommens (BIP) bzw. 39 US Dollar pro Kopf der Bevölkerung. Die Auslandhilfe umfasst dabei Projekte, Programme und die direkte Mitfinanzierung des Staatsbudgets. Im internationalen Vergleich befindet sich Tansania damit allerdings nicht in der Spitzengruppe. Gemäss Weltbank-Statistik steht Tansania an 20. Stelle betreffend Geschenkanteil am Volkseinkommen, und auf Platz 40 bezüglich der Hilfe pro Kopf der Bevölkerung. Trotzdem hat der Tansanische Staat insgesamt nur rund 130 Franken pro Person zur Verfügung, um seinen Aufgaben nachzukommen. Zum Vergleich: In der Schweiz haben Bund, Kantone und Gemeinden 2007 über 180 mal so viel, nämlich 23'700 Franken pro Einwohner aufgewendet.

Die allgemeine Budgethilfe macht rund 36 Prozent (2008/09) der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe an Tansania aus. Mit rund 800 Millionen Schweizer Franken stellt das für Tansania geschnürte Paket weltweit das grösste Budgethilfe-Arrangement dar. Als Gegenleistung verpflichtet sich die Regierung zu konkreten Zielen und Massnahmen im Dienste der Armutsbekämpfung. 42 Prozent des Staatsbudgets (2007/08) sind vom Ausland finanziert. Davon stammen zwölf Prozent aus der Budgethilfe (2008/09), während die restlichen 30 Prozent gezielte Programme und Projekte sind, welche über das Budget abgewickelt werden. Das Budgethilfe-Paket wird von 14 Gebern finanziert, darunter elf Länder und drei internationale Organisationen. Die Schweiz trägt mit 6,5 Millionen Franken pro Jahr weniger als ein Prozent des Gesamtpakets bei.

Grosse Spannungen hatten in den frühen 1990er Jahren das Verhältnis zwischen der Regierung von Tansania und den Gebern getrübt. Schliesslich zog die Regierung die Notbremse, stoppte das Strukturanpassungsprogramm der Weltbank und nahm in Kauf, dass die Hilfsgelder aus dem Aus-

land um ein Drittel sanken. Tansania und Dänemark setzten dann 1994 eine Gruppe herausragender Persönlichkeiten unter der Leitung des weltbekannten kanadischen Ökonomen Gerald K. Helleiner ein. In ihrem unabhängigen Gutachten kamen sie zum Schluss, die Bedingungen der Hilfe stellten massive Einmischungen seitens der Geber dar. Sie brandmarkten aber auch das „Syndrom der Hilfe-Abhängigkeit“, die Passivität der Regierung gegenüber Forderungen der Geber, und ihr Zögern, nein zu sagen. Aufgrund dieses Gutachtens entstand die „Gruppe unabhängiger Beobachter“, welche 2002 und 2005 das Kooperations-Klima von Regierung und Gebern unter die Lupe nahm. Sie ist seither jedoch eingeschlafen.

Gemäss Joe Hanlon, Wissenschaftler und Buchautor diverser Publikationen zum südlichen Afrika und internationaler Hilfe, wird Tansanias Streben nach Eigenständigkeit von den Gebern abgestraft. Bei vergleichbaren Verhältnissen kassiere Geber-Liebling Mozambique seit Jahren 20 Dollar pro Person und Jahr mehr an Auslandhilfe als Tansania, und obschon die Hilfe an Tansania steige, „bleibt sie bei zwei Dritteln der Hilfe an Mozambique.“ Trotzdem fliesst in der Einschätzung von Elieshi Lema, Vorsitzende des Medienfonds von Tansania, „die Auslandhilfe seit Jahren reichlich, weil wir Entschlossenheit für sozialen Wandel zeigen. Aber findet dieser Wandel wirklich statt?“ Die Diskussion um die Resultate der Armutsbekämpfung (siehe separaten Artikel) zeigt die Berechtigung dieser selbstkritischen Rückfrage.

### **Dialog oder Diktat?**

Die Ansicht ist weit verbreitet, dass die internationalen Geber über mehr Einfluss verfügen als die einheimischen Akteure. Einfluss nehmen meint nicht unbedingt ein Diktat der Geldgeber. „Hilfe-Abhängigkeit heisst, die Regierung ist gegenüber ausländischen Interventionen verletzlich. Wir sehen deutliche Differenzen, wenn die Behörden gegenüber den Gebern Rechenschaft ablegen, und wenn das Gesundheitsministerium unser Parlament informiert“, sagt Irenei Kiria, Direktor der Bewegung für Gesundheits-Gouvernanz. Der

Nutzen eines informierten Dialogs ist kaum bestritten, aber er sollte nicht auf Kosten einheimischer Anspruchsgruppen stattfinden. Ein Kernelement der Budgethilfe ist der Dialog darüber, wie die Armutsbekämpfung konkret umgesetzt wird und wie die Regierung die vereinbarten Ziele erreicht. „Im Sinne ihrer Steuerzahler müssen die Geber sicher sein, dass die Hilfe richtig eingesetzt wird“, sagt Joseph Semboja, Direktor der Forschungsgemeinschaft RE-POA, „so wie die Banken auch Fragen an ihre Klienten haben“. Und: „Die Entscheidungsfreiheit bei der Budgethilfe ist eine gesunde Sache. Wir überlegen und gestalten nach unseren Vorstellungen, nicht nach jenen des Auslandes.“



*Internationale Zusammenarbeit erfolgt im Spannungsfeld von Abhängigkeit und Souveränität.*

Die fremden Vögte schlagen bei den traditionellen Hilfsformen stärker durch. Zum Beispiel stellen die USA über den Notplan zur Aidshilfe des Präsidenten Tansania beinahe 350 Millionen Franken (300 Mio. USD) pro Jahr zur HIV/Aids-Bekämpfung zur Verfügung. Das Budget des Gesundheitsministeriums beträgt mehr als 450 Millionen Franken (400 Mio. USD). „Das verzerrt unsere Prioritäten, man findet kaum mehr Leute für die Gesundheit von Mutter und Kind“, beschreibt ein Insider die schwierige Lage. Semkae Kilonzo, Koordinator des unabhängigen Politik Forums, kommentiert: „Sieben Prozent der Bevölkerung sind HIV-positiv. Weshalb bleiben 93 Prozent ausserhalb des Blickfelds?“ Die Abhängigkeit von der Hilfe schlägt durch, indem ausländische Vorstellungen die eigenen Pläne überlagern.

## **Arbeitsteilung**

Während sich sehr viele Geber mit der Aids Bekämpfung befassen, werden andere Herausforderungen wie z.B. neue Arbeitsplätze stiefmütterlich behandelt. So ist die Arbeitsteilung unter 25 bilateralen, 22 multilateralen, und privaten Gebern seit einigen Jahren ein Thema. Offenbar erwartet die Regierung davon mehr konkrete Resultate als von der nun inaktiven Gruppe unabhängiger Beobachter. Die für alle Geber verbindliche „Gemeinsame Unterstützungsstrategie für Tansania (JAST)“ teilt der Regierung die Federführung zu. So machte diese einen Vorschlag, in welchen Sektoren sie in Zukunft welche Geber sieht – mit einigen Überraschungen. „Wir realisierten erst jetzt, was eine Führungsrolle der Regierung bedeuten kann“, sagt Yuko Suzuki, beim UNO-Entwicklungsprogramm (UNDP) in Tansania für die Koordination der Hilfe zuständig. Ansichten aus den Geber-Hauptstädten, die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal, das Verständnis komparativer Vorteile flossen nur am Rande ein. So wird die Schweiz beispielsweise im Gesundheitswesen nicht aufgeführt, obwohl sie während Jahrzehnten auf allen Ebenen mitgearbeitet hat. Stattdessen hat die Regierung die Schweiz bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und für die Korruptionsbekämpfung vorgemerkt. Die Diskussion ist erst angelaufen.

Unklar bleibt, ob der Vorschlag der Regierung wohl überlegt ist oder ob nur jemand aus den unteren Rängen das Dossier bearbeitet und so einfach mal die Diskussion lanciert hat. Die JAST sieht drei mögliche Rollen für Geber: Leitender Geber, aktiver Geber, oder delegierter Geber. Die Idee der Arbeitsteilung unter den Gebern ist, nicht mehr als etwa fünf aktive Geber pro Thema zu haben. Als Beitrag dazu hat die Schweiz die Betreuung ihres Wasserbereichs an die deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GTZ und an die Weltbank delegiert. Bei HIV/Aids hat die Schweiz ab 2009 auf direkte Unterstützung von Projekten verzichtet, weil insgesamt viele Geber aktiv sind und mehr Geld vorhanden ist, als wirksam eingesetzt werden kann. „Weitere Fortschritte in der Arbeitsteilung unter den Gebern bedürfen der Diskussion und Zustimmung unserer Zentralen“, sagt Jesper Kammergaard von der Dänischen Zusammenarbeit und 2008/09 Vorsitzender der Budgethilfe-Gebergruppe.

## **Auswege aus der Abhängigkeit**

Der politische Wille, nach Auswegen aus der Abhängigkeit vom Ausland zu suchen, ist da. Im Vordergrund steht die Steigerung eigener Einnahmen. Im Finanzjahr 2008/09 werden noch 34 Prozent des Budgets von Tansania durch Auslandhilfe finanziert. Im Vergleich zum Vorjahr, als die Hilfe 42 Pro-



*Die Kinder von heute brauchen Ausbildung und Arbeitsplätze von morgen.*



zent ausmache, sind das volle acht Prozent weniger. In einer Mediendokumentation zur Jahreskonferenz 2008 der Budgethilfe kommentiert die Regierung: „Dieser Rückgang zeigt die Bemühungen der Regierung von Tansania, die Abhängigkeit von der Auslandhilfe mit der Mobilisierung eigener Mittel zu verringern.“ Die mittelfristigen Finanz-Projektionen bis ins Jahr 2011 schreiben diesen Trend von mehr Einnahmen und weniger Auslandhilfe fort. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die Verbreiterung der Steuerbasis und eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung. Angesichts der weltweiten Wirtschaftskrise wird es nicht einfach sein, diese Ziele zu erreichen.

Tansania ist auch Land mit beträchtlichen Bodenschätzen, wie zum Beispiel Gold und Diamanten. Bodenschätze sind jedoch, wie die Erfahrung gezeigt hat, kein Garant für Wohlstand. So hat die Regierung die internationale Initiative für Transparenz im Bergbau (EITI) unterzeichnet. Insbesondere Verflechtungen tansanischer Persönlichkeiten mit der Bergbau-Industrie und damit verbundene Interessenskonflikte machen deren Umsetzung nicht einfacher. Doch die Transparenz von Verträgen verstärkt den Druck der Öffentlichkeit auf eine faire Beteiligung der öffentlichen Hand am Ertrag und bringt so ebenfalls Mehreinnahmen. „Tansania hat Ressourcen im Überfluss. Wir sollten nicht von Gebern abhängig sein, so, wie wir es heute sind. Wenn das Land gut geführt wird, gibt es keinen Grund, weshalb wir in 20 Jahren immer noch Hilfe benötigen sollten“, sagt Kajubi D. Mukajanga, Generalsekretär des Medien-Rats von Tansania.

„Die Abhängigkeit von der Auslandhilfe ist ein Thema, weil die Zivilgesellschaft leicht an den Rand gedrängt wird. Das ändert, wenn die Tansanier selber vermehrt von ihren Behörden Rechenschaft über ihr Tun und lassen einfordern“, meint Semkae Kilonzo, Koordinator des Politik Forums. Ähnlich argumentiert der Präsident der Zentral-

bank von Tansania, Benno Ndulu. „Das Grundproblem der Auslandhilfe ist die doppelte Rechenschaftspflicht: Die Geber begründen die Hilfe gegenüber ihren Steuerzahlern. Aber Nutzniesser der Hilfe ist unser Volk. Haben die Schweizer Bürger dieselben Vorstellungen wie unsere Wählerschaft? Wenn nicht, verfolgen die Geber möglicherweise eine Agenda, welche nicht unsere demokratischen Prozesse respektiert. Die Zahl tansanischer Steuerpflichtiger zu vergrössern heisst auch die interne Rechenschaftsablage stärken, denn steuerzahlende Bürger fordern Gegenleistungen des Staates.“



Die Behörden appellieren an die Bürger mit „Steuern im Hinblick auf wirtschaftliches Wachstum bezahlen“.

Das Gegengift zur Auslandabhängigkeit heisst somit Ausbau der internen Rechenschaftsablage. Von dieser Perspektive ist es nur noch ein kleiner Schritt zur Erkenntnis, dass „die Auslandhilfe nicht wirklich das Problem ist. Das Problem sind wir selber. Entscheidend sind unsere Pläne und deren Durchführung. Es kommt darauf an, wie wir die öffentlichen Gelder einsetzen, unabhängig von deren Herkunft“, sagt Elieshi Lema, Vorsitzende des Medienfonds von Tansania. Diese internen Institutionen und Abläufe will die frei einsetzbare, allgemeine Budgethilfe stärken.

\* Der Autor, Dr. Richard Gerster, ist Wirtschaftswissenschaftler und arbeitet als selbständiger Berater und Publizist ([www.gersterconsulting.ch](http://www.gersterconsulting.ch)). Dieser Artikel ist Teil einer Serie, welche vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in Auftrag gegeben wurde, um die Budgethilfe aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten. Sie geben die persönliche Meinung des Verfassers wieder.