
Tansania: Armutsbekämpfung zwischen Erfolg und Misserfolg

Richard Gerster*

„Heute werden in den Dörfern viel mehr Handys gebraucht. Das signalisiert steigende Einkommen“, sagt Rashid Ally Mamu, Unternehmer und Vorsitzender der Vereinigung von Sonnenblumen-Verarbeitern in der Region Dodoma. Anbau und Verarbeitung von Sonnenblumen-Kernen zu Speiseöl gilt dank guten Ernten und Preisen als lukrativ. Die Behörden fördern den Anbau, indem sie Saatgut subventionieren und Bauern-Berater in die Dörfer schicken. 2008 wollte die Regierung die Importzölle auf Speiseöl aus Malaysia abschaffen. „Das hätte unseren Bauern den lokalen Markt geraubt. Zum Glück konnten wir dann die Regierung davon überzeugen, weiterhin Einfuhrzölle von mindestens zehn Prozent zu erheben“, sagt der umtriebige Rashid Ally Mamu.

Ernüchternde Resultate

Dieses positive Stimmungsbild aus der doch eher armen Dodoma-Region kontras-

tiert mit den Ergebnissen der Umfrage für das Jahr 2007, welche die Regierung mit schweizerischer Unterstützung bei über 10'000 Haushalten durchgeführt hat. Der Anteil der Bevölkerung in extremer Armut hat sich von 35.7 Prozent seit 2001 nur wenig auf 33.3 Prozent verringert. In absoluten Zahlen sind so zwar fast fünf Millionen Menschen von extremer Armut befreit worden. Doch infolge des Bevölkerungswachstums ist die Zahl der Armen unter der nationalen Armutsgrenze von 1.1 US Dollar Einkommen pro Tag gleichzeitig um eine Million gestiegen. Nimmt man die internationale Messlatte für extreme Armut von 1.25 Dollar pro Tag, macht der extrem arme Bevölkerungsanteil nicht 33.3 Prozent sondern 56.4 Prozent aus. Andererseits ist der Anteil des Haushaltsbudgets, der für Nahrungsmittel ausgegeben wird, rückläufig und zeigt damit das typische Bild einer steigenden Einkommensbasis. Die Verbreitung von Konsumgütern wie Handys, Velos und Moskitonetze nahm stark zu. Sind das



Der junge Verkäufer im Quartierladen zeigt spontan und stolz sein Natel.

Vorboten eines bescheidenen, aber wachsenden Wohlstandes? Wie sind diese widersprüchlichen Botschaften unter einen Hut zu bringen?

Die Ergebnisse der Haushalts-Umfrage waren eine Überraschung für Viele. Denn das Einkommensgefälle zwischen Arm und Reich hatte sich kaum vergrößert, und das Wirtschaftswachstum mit sechs Prozent jährlich im letzten Jahrzehnt war beachtlich gewesen. „Unsere Erwartungen waren zu hoch. Insbesondere haben wir die Folgen des Bevölkerungswachstums unterschätzt. Jedes Jahr sind in Tansania fast eine Million Menschen mehr zu ernähren“, analysiert William Carlos, Chef der Irischen Entwicklungszusammenarbeit in Tansania. Wir sollten Tansania mit den Geberländern vergleichen, regt er an. Tansania hat 23 mal die Fläche der Schweiz, und über fünf mal so viele Menschen bevölkern das Land. Doch stehen dem schweizerischen Staat (Bund, Kantone, Gemeinden) mit 200 Milliarden Franken rund 33 mal so viele Mittel für öffentliche Aufgaben zur Verfügung wie Tansania (2007/08). Und nachdenklich fügt William Carlos bei: „Letztlich haben wir Geber die Entwicklungsbarrieren Tansanias noch nicht richtig verstanden.“



Velos sind elementare Transportmittel, z.B. um Holzkohle auf den Markt zu bringen.

Die Versorgung der Armen mit öffentlichen Dienstleistungen zeigt ein gemischtes Bild. In Dar-es-Salaam ist der Anteil von Leuten mit Zugang zu Trinkwasser und Elektrizität gar rückläufig. Hingegen förderte die Umfrage klare Fortschritte im Bildungswesen zu Tage, wo der Primarschulbesuch auf dem Lande von 56 auf 82 Prozent angestiegen ist. „Erziehung wird als Sprungbrett

für sozialen Aufstieg gesehen“, sagt Elieshi Lema, Vorsitzende des Medienfonds von Tansania. „Aber Schulhäuser zu bauen erzeugt noch keine Bildung. Es braucht neben Gebäuden auch Lehrpersonen und Schulmaterial wie Bücher. Die Übergänge von der Primar- in die Sekundarschulen und die höhere Ausbildung wollen geplant sein. Vieles ist bei uns zu wenig durchdacht, und darunter leidet die Qualität.“ Auch die stark gesunkene Kindersterblichkeit – nicht zuletzt dank den Moskitonetzen – ist eine Erfolgsgeschichte (siehe separater Artikel). Die Qualität der medizinischen Versorgung im Lande gibt allerdings zu viel Kritik Anlass, und die Müttersterblichkeit verharrt auf einem völlig unbefriedigend hohen Niveau.

Allgemeine Budgethilfe

Seit einigen Jahren finanziert die Schweiz im Rahmen einer Gruppe von 14 Ländern und multilateralen Organisationen direkt das Staatsbudget von Tansania mit. Die Grundlage dafür bildet „Mkukuta“, die Strategie zur Armutsbekämpfung. Mit rund 800 Millionen Franken, davon 6,5 Millionen Franken aus der Schweiz, stockte die Gebergruppe so die eigenen Einnahmen Tansanias im Finanzjahr 2008/09 auf. Im Gegenzug hat sich die Regierung dazu verpflichtet, Reformen in Angriff zu nehmen und konkrete Zielsetzungen in den verschiedensten Bereichen staatlicher Tätigkeit zu verfolgen. Diese Zielsetzungen werden in einem Leistungskatalog zusammengefasst, welcher die Grundlage für das ständige Gespräch zwischen der Regierung und den Gebern ist. Thematische Arbeitsgruppen und eine Jahreskonferenz zählen zu den wichtigsten Foren des Dialogs. Die Geber unterstützen zusätzlich zur allgemeinen Budgethilfe gezielt Projekte und Programme, die Schweiz, zum Beispiel, den Anbau und die Produktion von Sonnenblumen-Speiseöl. „Die Wirksamkeit der Budgethilfe hängt stark von Begleitmassnahmen wie fachliche Unterstützung und Politikdialog ab. Es geht um Budgethilfe plus“, formuliert Rose Aiko von der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in Tansania.

Die Armutsbekämpfung ist das Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit. Die aktuelle Strategie der Armutsbekämpfung Mkukuta begann 2006, so dass die Haushalts-Erhebung keine direkten Aussagen zu deren Wirksamkeit erlaubt, weil sie die Zeitperiode 2001 – 2007 abdeckt. Im Rahmen der Budgethilfe hat man versucht, zwischen Ausgaben im Dienste der Armutsbekämpfung und solchen zu unterscheiden, welche nicht Mkukuta-bezogen sind. Im Budget 2008/09 dienen 68.5 Prozent aller Ausgaben der Armutsbekämpfung. „Die Regierung liess den Worten Taten folgen“, hielt Finanzminister Mustafa Haidi Mkulo an der Jahreskonferenz 2008 zur Budgethilfe fest. Allerdings ist diese Unterscheidung von begrenztem Wert, einerseits weil die Kategorien recht willkürlich sind, andererseits weil auch nicht direkt auf Armutsbekämpfung ausgerichtete Ausgaben von grösster Wichtigkeit sein können. Beispielsweise ist die Finanzierung des Parlamentsbetriebs nicht Teil der Mkukuta-Ausgaben und trotzdem wird niemand deren Notwendigkeit bestreiten. Um den ungelösten Herausforderungen der Armutsbekämpfung auf die Spur zu kommen, sollten Regierung und Geber gemeinsam Fragen wie die folgenden diskutieren: Hatten wir (zu) hohe Erwartungen? Standen zu wenig Mittel zur Verfügung? Ist Geld verschwendet worden? Stimmt die Richtung nicht?

„Die Meinung, das Geld sei nicht richtig eingesetzt worden, ist unberechtigt“, sagt Joseph Semboja, Direktor der Forschungsgemeinschaft REPOA. Der Schwerpunkt der Anstrengungen der Regierung der letzten Jahre lag im sozialen Bereich, nicht bei Produktion und Verdienst. „Es braucht viel mehr Zeit, bis sich Investitionen in Bildung und Gesundheit in steigenden Einkommen der Bevölkerung niederschlagen. Der richtige Massstab, um die Verwendung der Gelder zu beurteilen, ist viel mehr die Zahl der Schulhäuser als die Einkommen.“ In Sachen Infrastruktur ging es in den letzten Jahren zweifellos vorwärts. Überhaupt haben sich die Staatsausgaben für Gesundheit und Bildung zwischen 2001 und 2007 pro Kopf und real verdreifacht. Doch spielt auch die Verteilung der Angestellten im öffentlichen Dienst eine wichtige Rolle. Eine 2008 erstellte Analyse untersuchte, welche

Distrikte über wie viele Lehrpersonen und Gesundheitspersonal verfügen. Die Zahlen zeigen eine starke Beziehung mit der allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Lage auf: Je ärmer die Region, desto weniger Personal (siehe separaten Artikel). „Der ungleiche Einsatz von Personal treibt die ungleiche Zuteilung von Ressourcen an, nicht umgekehrt“, heisst es in der Analyse. So verschärft der Staat die Ungleichheit und relative Armut entgegen seiner erklärten Politik, ausgleichend zu wirken.



Nicht Zufall und Glück, sondern Tüchtigkeit soll den Weg aus der Armut weisen.

Wie weiter?

Eine Diskussion darüber hat begonnen, welche Korrekturen am bisher eingeschlagenen Weg erforderlich sind. „Für uns in der Zivilgesellschaft war die bescheidene Armutsreduktion keine Überraschung. Wir hatten seit langem gesehen, dass das Wirtschaftswachstum nicht zu Volkswohlstand führt. Es braucht einen Paradigmawechsel in der Wirtschaftspolitik“, sagt Rakesh Rajani, Leiter der Bürgerinitiative „Twaweza“. Wie kann den Armen ein breiterer Zugang zu den elementaren staatlichen Dienstleistungen ermöglicht werden? Was ist zu tun, damit Wirtschaftswachstum sich stärker in einer Reduktion der Armut nieder schlägt? Wie kann die Budgethilfe diese Neuorientierung unterstützen?

Die Landwirtschaft ist die Lebensader der grossen Mehrheit der Bevölkerung. Rund jeder zweite Schilling des Volkseinkommens auf dem Festland Tansanias stammt aus der Landwirtschaft. Doch im Budget 2008/09 waren nur vier Prozent der Aus-

gaben für die Landwirtschaft bestimmt. Die Förderung der Landwirtschaft sollte höher gewichtet und nicht nur dem Markt überlassen oder sogar von anderen Massnahmen beeinträchtigt werden. „Wir importieren Mangosaft von Saudi Arabien, wo gar keine Mangos wachsen, während es bei uns Mangos im Überfluss gibt.“ Und: „Wir sind nicht in der Lage, Mais aus den Überschuss- in die Defizitregionen zu liefern, und verbieten stattdessen den Export. Damit verweigern wir den Bauern, welche Überschüsse produzieren, ihr wohlverdientes Zusatzeinkommen“, sagt der Aktivist Semkae Kilonzo. Eine Aufwertung der Landwirtschaft kann auch in den Leistungsvorgaben Eingang finden, welche die Regierung bei der Budgethilfe erfüllen will. Es braucht deshalb nicht nur mehr Geld, sondern auch einen neuen Anlauf, um die Produktivität von Millionen von Kleinbauern zu erhöhen, welche ihre kleinen Farmen traditionell von Hand bearbeiten. Erst ein Zehntel aller bewässerbaren Felder werden auch intensiv genutzt. Der Übergang von der früher staatlich gesteuerten zur Marktwirtschaft ist noch nicht abgeschlossen. Privatinitiative gedeiht aus einer veränderten Einstellung heraus, nicht mehr alles vom Staat zu erwarten, sondern selber aktiv zu werden. In diese Richtung verleiht die von der Schweiz finanzierte private und gemeinnützige Gesellschaft zur ländlichen Entwicklung (Rural Livelihoods Development Company, RLDC) in der Dodoma-Region wichtige Impulse. Die Schweizer Organisationen Swisscontact und Intercooperation wollen die RLDC zum Erfolg führen. Der eingangs erwähnte Anbau von Sonnenblumen und die Speiseölherstellung, aber auch die Produktion von Biobaumwolle, der Anbau von Sesam, die Förderung der Viehzucht sind vielverspre-

chende Programme, um die Einkommen und das Selbstvertrauen von Bauern und Kleinunternehmern zu stärken. Die allgemeine Budgethilfe verbessert gleichzeitig das Umfeld und Geschäftsklima in Tansania, damit Eigeninitiative sich besser entfalten kann.



Mais ist ein Grundnahrungsmittel; der grosse Maismarkt von Kibaigwa versorgt weite Teile des Landes.

„Entwicklung lässt sich nicht verordnen. Aber ich glaube an die Wirksamkeit von Transparenz und unabhängigen Evaluationen, damit die Bürger Rechenschaft von der Regierung einfordern können und ein fruchtbarer Boden für Entwicklung entsteht“, sagt Rakesh Rajani. In diesem Sinne hält er die Unterstützung des Medienfonds für einen unabhängigen Journalismus für „einen der besten Schritte der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit“ (siehe separaten Artikel). Gute Regierungsführung muss ergänzt werden mit gezielten Massnahmen zugunsten der Armen. Dazu zählt, dass der öffentliche Dienst auch in entlegenen Regionen angemessen funktioniert, damit er ungleiche Lebenschancen wirksam ausbalanciert.

* Der Autor, Dr. Richard Gerster, ist Wirtschaftswissenschaftler und arbeitet als selbständiger Berater und Publizist (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.