
Tansania: Vertrauen ist gut, Kontrolle auch

*Richard Gerster**

Entwicklungszusammenarbeit basiert auf Vertrauen, aber auch auf Erfolgskontrollen. Das gilt ganz besonders in der Budgethilfe, wenn wie in Tansania eine Gruppe von 14 Gebern, darunter die Schweiz, das Budget des Staats mit über 800 Millionen Franken pro Jahr mitfinanziert. Als Gegenleistung verpflichtet sich die Regierung, die Strategie zur Armutsbekämpfung „Mkukuta“ umzusetzen. Regierung und Geber vereinbaren einen Leistungskatalog von Zielen und Massnahmen, anhand dessen der Erfolg gemessen wird. Budgethilfe ist kein Blankocheck. In der Bevölkerung ist durchaus Verständnis für eine fordernde Haltung ausländischer Geber. „Wenn Leute Geld stehlen, weshalb sollten Geber sie füttern?“ ist zum Beispiel zu hören.



Die Zwillingtürme der Zentralbank von Tansania sind zum Symbol von Korruptionsskandalen geworden.

Kampf der Korruption

Hohe Wellen warfen in den letzten Jahren verschiedene Korruptionsfälle. Präsident Jakaya Kikwete, 2005 gewählt, räumt dem Kampf der Korruption einen hohen Stellenwert ein. Nicht der einzige Fall, aber besonders prominent war der Missbrauch eines externen Sperrkontos in der Zentralbank von Tansania. Eine unabhängige Prüfung durch Ernst & Young im Auftrag der Regierung ergab Auszahlungen von insge-

samt 115 Millionen Franken (133 Mia. TSh) aufgrund gefälschter oder trotz fehlender Dokumente (siehe separates Interview). In der Öffentlichkeit tauchten die ersten Gerüchte dazu im Internet auf. Die Opposition im Parlament griff das Thema auf, wurde zuerst abgekanzelt „wir können hier nicht Gerüchte aus dem Internet aufwärmen“, bis auch Parlamentsmitglieder aus dem Regierungslager Untersuchungen forderten. So legitimierte das Parlament eine öffentliche Diskussion, welche die Medien mit wachsender Intensität alimentierten (siehe separater Artikel). Das war noch nie da gewesen: Der Präsident der Zentralbank wurde entlassen und die Finanzministerin musste den Hut nehmen. Der Premierminister trat aufgrund einer anderen Korruptionsaffäre zurück. „Die gesellschaftliche Dynamik lag klar bei den Medien, dem Parlament und der Zivilgesellschaft“, bilanziert Semkae Kilonzo vom unabhängigen Politik-Forum. Mit anderen Worten, die Geber blieben diskret im Hintergrund, wenn auch nicht untätig.

Offensichtlich hatten die internen Kontrollen versagt. Darin erblickten die Geber eine Bedrohung der ordnungsgemässen Verwendung ihrer Budgethilfe-Beiträge, und wurden aktiv. Sie stellten aber nicht einseitig neue Bedingungen auf. „Einseitig Auszahlungsbedingungen einzuführen wäre gewesen, wie im Verlaufe eines Fussballspiels die Torpfosten zu versetzen“, sagt der Schweizer Botschafter Adrian Schläpfer, der am ersten Tag nach seiner Ankunft in Tansania zu einer Krisensitzung eilen musste. Vielmehr arbeitete die Regierung aufgrund des Berichts von Ernst & Young vom Dezember 2007 einen Aktionsplan aus, um die System-Schwächen anzugehen. Die Geber machten die Umsetzung dieses Aktionsplans – über den bisher vereinbarten Leistungskatalog hinaus – zur Bedingung für die Fortsetzung der Budgethilfe. Es folgten Besprechungen auf höchster Ebene (mit dem Finanzminister) im Monatsrhythmus. Die Regierung handel-



Alphabetisierung und Volksbildung sind eine der Voraussetzungen, um Betrug und Korruption einzudämmen.

te rasch und klar. Stehlen ist ein Straftatbestand. und Rückzahlungen allein reichen nicht. Sonst heisst es im Volk, die kleinen Diebe wirft man ins Gefängnis, die Grossen können zurückzahlen.

„Die Mega-Korruptionsfälle zu ahnden, ist nicht das Ende des Tunnels. Es braucht einen breit abgestützten Meinungswandel zur Korruption bei der Bevölkerung“, sagt Nick Brown, Teamleiter im Gesundheitsministerium. Doch die Debatte über die Gross-Korruption hat das Sensorium der Öffentlichkeit und deren Nachfrage nach Integrität ihrer Leitfiguren gestärkt. Denn mit den Korruptionsfällen hat sich die Haltung der einfachen Leute stark gewandelt. „Während sie früher die Vision hatten, selber einmal im Cockpit zu sitzen und Gelegenheit zum Abzocken zu haben, sagen sie heute: ‚Das ist unser Geld, und wir wollen wissen, was ihr damit tut!‘“, schildert Semkae Kilonzo den Stimmungswandel. Die Zahl der Anklagen und Verurteilungen wegen Korruption ist allerdings noch immer niedrig. So hat der Kampf gegen Korruption und Machtmissbrauch unvermindert Vorrang für die Budgethilfe-Geber.

Gratwanderung der Geber

Die Budgethilfe steht vor einem Dilemma. Einerseits ist es legitim, wenn die Geber vom Staat Rechenschaft über die Verwendung ihrer Gelder einfordern. Andererseits ist es Sache der Bürgerinnen und Bürger, Tun und Lassen ihrer Regierung zu beurteilen. Ausländische Geber können tansanische „Wachthunde“ nicht ersetzen. So sieht die grundlegende Vereinbarung zur Budgethilfe unter den Zielsetzungen ausdrücklich eine „Verlagerung der Rechenschaftsablage von den Gebern weg hin zu den Bürgern“ vor. „Wenn ausländische Diplomaten aufstehen und unsere Regierung dafür preisen, die Korruption zu bekämpfen, missbrauchen sie das Recht der Tansanier, sich mit ihrer Regierung auseinander zusetzen. Sie sollten sich besser auf ihren eigenen Job beschränken“, sagte Professor Issa Shivji anlässlich seiner Verabschiedung als Präsident des Medienrates. Die Regierungsführung öffentlich zu kritisieren oder zu loben, ist ein Vorrecht der Bürgerinnen und Bürger. Im Hintergrund steht die Gefahr, dass ausländische Geber die Regierung für Fortschritte loben, und so der Kritik unzufriedener Tansanier den Boden entziehen. Wenn anders herum Geber die

Regierung öffentlich kritisieren, lassen sie die einheimischen Kritiker als ferngesteuert erscheinen oder leisten zumindest diesem Vorwurf Vorschub.

Vernachlässigt die Regierung ihre Rechenschaftspflicht gegenüber dem eigenen Volk zugunsten internationaler Geber? „Wie das Gesundheitsministerium den Gebern Rechenschaft ablegt, und wie es dem Parlament berichtet, da stellen wir grosse Unterschiede fest“, sagt Irenei Kiria, Direktor der Nichtregierungsorganisation (NGO) für Gesundheits-Gouvernanz. In den Worten von Semkae Kilonzo, „die Regierung macht viel eher die Geber glücklich während sie kritische NGOs abstrafft.“ Abstrafen bedeutet erschwerter Zugang zur Information und mehrfach Buchhaltungs-Revisoren der Regierung im Haus. Dieses Verhalten steht nicht im Einklang mit dem Geist der Gouvernanz-Kriterien, welche im Leistungskatalog der Budgethilfe vereinbart sind.

Bei der Zivilgesellschaft ist der Vorwurf des „exklusiven Klubs der Geber“ nicht weit. „2007 waren wir nur zur Eröffnung und zum Abschluss der Budgethilfe-Jahreskonferenz eingeladen. Das war sehr frustrierend. Die Jahrestagung 2008 gestaltete sich etwas offener, und wir waren in einzelnen Ar-

beitsgruppen vertreten. Doch wir erhalten die Dokumente erst am Vortag, eine interne Konsultation ist nicht mehr möglich, und die Mobilisierung von eigenen Sachverständigen wird so zusätzlich erschwert.“ In ihrer Einschätzung der Jahreskonferenz 2008 zur Budgethilfe machen die NGOs auch einige Vorschläge: Erstens sei Budgettransparenz eine Voraussetzung für wirksame Mitsprache, und im Rahmen ihres Leistungskatalogs solle die Regierung den rechtzeitigen Zugang zu allen einschlägigen Dokumenten des Budgetprozesses zusichern. Zweitens blieben Empfehlungen von Arbeitsgruppen oft folgenlos, so solle im Leistungskatalog verankert werden, dass mindestens 50 Prozent aller Empfehlungen offizieller Dialog-Foren umgesetzt werden. Es ist eine neue Qualität, wenn sich die Zivilgesellschaft mit solchen konkreten Vorschlägen zu Wort meldet.

Für die Schweiz ist es wichtig, Tansanias Bürgerinnen und Bürger zur Ausübung ihrer Rechte zu animieren. Nicht zufällig hatte die Schweiz während einigen Jahren den Vorsitz in einer Geber-Arbeitsgruppe für Gouvernanz inne. So stärkt sie gemeinsam mit anderen Gebern über verschiedene Kanäle zivilgesellschaftliche Akteure in ihren Bestrebungen, von der Regierung



Die Regierung ist der Bevölkerung Rechenschaft schuldig über ihr Tun und Lassen.

Rechenschaft einzufordern. Zum einen finanziert sie einen Medienfonds, der namentlich den unabhängigen Recherchier-Journalismus stärken will (siehe separaten Artikel). Zweitens öffnet die Schweiz einen Fonds für die Zivilgesellschaft, der seinerseits Hunderte von einzelnen Beiträgen vergibt. Darüber hinaus wird die Schweiz mit gezielten Beiträgen an ausgewählte Organisationen aktiv. Dazu zählen das Politik-Forum und die Bewegung für Gesundheits-Gouvernanz. Eine andere NGO, Agenda Participation 2000, hat die Initiative ergriffen, zu Korruptionsfällen in Tansania eine spezialisierte Datenbank im Hinblick auf ein öffentlich zugängliches elektronisches Archiv anzulegen, einen aktuellen Informationsbrief zu erstellen und an interessierte Kreise zu verschicken, sowie sich in den Dialog zur Korruption mit Verwaltung, Parlament und Öffentlichkeit einzuschalten. Gemeinsam mit Finnland hat die Schweiz diese Aktion mit einem Beitrag für eine Versuchsphase von einem Jahr ermöglicht. Alle diese Aktionen auf zivilgesellschaftlicher Ebene erhöhen den Nutzen der Budgethilfe.

Parlament: Wie die Regierung in Schach halten?

Tansania kennt seit der Unabhängigkeit 1961 eine lange Geschichte eines Einparteiensystems und der Vorherrschaft der Exekutive. 1995 fanden die ersten freien Mehr-Parteien Wahlen statt. Die Partei der Revolution (in Swahili: Chama Cha Mapinduzi, CCM) stellt heute immer noch 206 der 232 Sitze im Parlament. Die Regierung erwartet von den Parlamentariern Unterstützung für ihre Vorlagen. Die Wählerschaft hofft auf mehr Wohlstand. In diesem Umfeld ist es nicht einfach für die Volksvertreter, Initiativen als Gesetzgeber zu entwickeln, die Regierung wirksam zu überwachen und sich als eigenständige Mitspieler zu etablieren. Das Parlament kann das Budget nicht verändern, sondern nur annehmen oder verwerfen. Eine Ablehnung hat umwälzende Folgen: Die Verfassung gibt in diesem Fall dem Präsidenten die Macht, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen auszuschreiben.



„Sag nein zur Korruption!“ ruft die Anti-Korruptionsbehörde auf.

Weil das Budget vom Parlament nicht verändert werden kann, muss eine wirksame Einflussnahme bereits im Frühstadium der Ausarbeitung erfolgen. Organisationen der Zivilgesellschaft sind daher in wachsendem Ausmass in Budgetfragen auf parlamentarischer Ebene aktiv. So analysieren die NGOs das Budget der Regierung und lobbyieren für ausgewählte Anliegen. NGOs haben nicht nur eine volkstümliche Erläuterung des Budgets und des Budgetprozesses verfasst, sondern interessierten Parlamentariern Weiterbildungen angeboten bis hin zur Frage, wie sie mit parlamentarischen Mitteln Minister zur Rechenschaft ziehen können. Das Politik-Forum und andere unabhängige Organisationen sind daran, eine strategische Partnerschaft mit dem Parlament aufzubauen. Eine wichtige Grundlage für die Arbeit von Zivilgesellschaft und Parlament bilden die Berichte der unabhängigen Finanzkontrolle zur jährlichen Staatsrechnung. Es sind massgebliche Fortschritte erzielt worden. Die Berichte sind professionell erstellt, gehen ins Detail und werden fristgemäss ans Parlament überwiesen. Als Schwachstellen im Management der öffentlichen Finanzen gelten insbesondere das interne Kontrollwesen und die mangelnde Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen.

Nicht nur die Zivilgesellschaft, auch die Budgethilfe-Geber suchen die direkte Zusammenarbeit mit den zuständigen Parlamentarischen Kommissionen, um die Information über die Budgethilfe zu verbessern und die Aufsichtsrolle der Kommissionen zu stärken. Zum Beispiel fliesst mehr als ein Fünftel der Regierungsausgaben

über Gemeinden. Der Kommission für Finanzen lokaler Körperschaften obliegt die parlamentarische Aufsicht. Die Weltbank hat nun Inspektionen vor Ort durch die Kommissionsmitglieder in neun Regionen und eine öffentliche Auswertungstagung finanziert. Der Besuch zeigte, dass die schriftlichen Berichte die lokale Lage oft beschönigen. Finanzmanagement und -kontrollen sind auf Distrikt- und Gemeindeebene wesentlich schwächer und missbrauchsanfälliger als auf nationalem Niveau. Zu 90 Prozent werden die lokalen Budgets durch Transfers von der Zentrale finanziert. „Seit 2001 kennen wir die Klagen, dass das Geld des Finanzministeriums nicht rechtzeitig in den Gemeinden eintrifft. Nichts hat sich geändert. Die Budgethilfe hat manche Erfolge vorzuweisen aber hier hat sie bisher versagt“, sagt Rose Aiko vom Schweizer Kooperationsbüro. Technische Verbesserungen genügen nicht. Es braucht eine lokale Nachfrage nach Rechenschaft der Behörden.

Die Bevölkerung äussert sich zufrieden damit, wie die Demokratie in Tansania funktioniert. Das ergab die jüngste Umfrage „Afrobarometer 2008“ bei 1200 Einwohnern. Im Vergleich zu 2005 zeigte sich eine markante Verbesserung. Insbesondere ist das Vertrauen in Präsident Jakaya Kikwete hoch. Die staatlichen Institutionen inklusive

Parlament werden nicht als besonders korrupt eingeschätzt. Doch orten die Befragten Verbesserungspotential namentlich im Justizwesen, bei der Polizei und den Steuerbehörden. Grösser ist die Unzufriedenheit im wirtschaftlichen Bereich in Sachen Arbeitsplätze und Einkommen. Anlässlich seiner Einsetzung als Präsident von Tansania hatte Jakaya Kikwete gesagt: „Meine Regierung wird sich an guter Gouvernanz, Transparenz und Rechenschaft gegenüber dem Volk orientieren.“ Die praktische Umsetzung dieser Grundsätze bleibt entscheidend für eine wirksame Armutsbekämpfung und somit auch für den Erfolg der Budgethilfe.



Wer jeden Tag hart arbeiten muss, hat kein Verständnis für Grosskorruption.

* 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.