
„Der Nutzen der Budgethilfe ist unübersehbar“

*Benno J. Ndulu, Präsident der Bank von Tansania,
im Gespräch mit Richard Gerster**

R.G.: In den letzten Monaten war die Bank von Tansania oft in den Schlagzeilen in Verbindung mit grossen Korruptionsfällen. Üblicherweise sehen die Leute in der Zentralbank eher einen Hort der Integrität. Was ist geschehen?

B.J.N.: In den 1970er und 1980er Jahren zahlten private Firmen in Tansania auch ihre internationalen Rechnungen in Schillingen. Doch die Regierung verfügte über zu wenig ausländisches Geld in harten Währungen und konnte so ihren Verpflichtungen gegenüber den Lieferanten aus dem Ausland nicht mehr nachkommen. Bei der Zentralbank kumulierten sich die Zahlungen in Schillingen auf dem internationalen Konto. Es wuchs und wuchs, infolge der Zinsen, aber auch wegen des enormen Wertverlusts des Schillings gegenüber dem US Dollar. 1985 galt der Dollar 7 Schillinge, fünf Jahre später musste man 60 Schillinge für einen Dollar bezahlen! Als die Zah-



Benno J. Ndulu ist Präsident der Zentralbank von Tansania. Vor seiner Ernennung im Jahre 2008 war er leitender Mitarbeiter bei der Weltbank gewesen, unter anderem zuständig für das Länderprogramm in Tansania. Benno J. Ndulu war führend beteiligt bei der Gründung des Afrikanischen Konsortiums für Wirtschaftsforschung, diente zuerst als dessen Forschungschef und wurde dann Exekutivdirektor. Er hat ein Ehrendoktorat vom Institut für Sozialstudien (ISS, Den Haag) in den Niederlanden erhalten. Im Anschluss an sein Doktorat in Ökonomie an der Universität von Evanston in Grossbritannien lehrte Benno J. Ndulu Wirtschaftswissenschaften und publizierte zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften.

lungsfähigkeit der Regierung sich besserte, verlangten die Lieferanten im Ausland ihr Geld. Ein Teil der Rechnungen waren reine Fälschungen. Doch sie wurden trotzdem zu Lasten dieses Kontos bezahlt. Gemäss einer externen Revision durch Ernst & Young wurden von 100 Millionen Dollar ausbezahlt Geld 70 Millionen aufgrund von Fälschungen bezahlt, und 30 Millionen sind noch in Abklärung. Ich möchte aber betonen, dass von diesem Geld kein einziger Rappen von der Regierung stammt, weder aus Steuergeldern noch aus der Auslandhilfe. Die Sicherheit der Steuer- und Hilfgelder war zu keiner Zeit gefährdet! Das Geld zur Begleichung der betrügerischen Rechnungen wurde ganz einfach gedruckt.

Wie haben Sie diese Krise bewältigt? Und, ebenso wichtig, was wurde unternommen, dass sich die Geschichte nicht wiederholt?

Präsident Jakaya Kikwete entliess meinen Vorgänger wegen Diebstahls. Die Bank von Tansania wiederum entliess jene Mitarbeitenden, welche in die Betrugsaffäre verwickelt waren. Strafrechtliche Untersuchungen wurden eröffnet gegen Personal der Bank und gegen einige Leute aus der Privatwirtschaft. Alle wurden zu Rückzahlungen angehalten, und müssen sich vor Gericht strafrechtlich verantworten. Von den veruntreuten 70 Millionen Dollar sind 55 Millionen wieder zurückbezahlt. Das Parlament hat entschieden, den Grossteil des Geldes in die Landwirtschaft und Viehzucht zu investieren.

Diebstahl ist Diebstahl. Dafür haben wir Gefängnisse. Wenn Kriminelle am Werk sind, wäre es eine Illusion, Missbräuche völlig eliminieren zu wollen, sogar wenn man eine Politik der Null-Toleranz verfolgt. Aber wir haben getan, was wir können, um die Schwächen unseres Systems auszumerzen. Erstens haben wir den Internationalen Währungsfonds (IWF) freiwillig um eine Beurteilung unseres Kontrollsystems und um Verbesserungsvorschläge ersucht.

Weiter wurde das interne Kontrollsystem verstärkt und die externen Revisionen ausgebaut. Die Berichte sind öffentlich. Grosse Transaktionen werden sogar voruntersucht. Die Spielregeln sind viel solider heute.

Das Budget der Regierung von Tansania wird von 14 Gebern gemeinsam unterstützt. Unter den verschiedenen Formen der Entwicklungszusammenarbeit gibt die Regierung der direkten Budgethilfe den Vorzug. Was zeichnet die Budgethilfe aus?

Wir sind die Bank der Regierung. Die Geber zahlen ihre Beiträge an die Zentralbank ein, wir wandeln sie in lokale Währung um und parkieren sie Tansania auf einem Konto der Regierung, welches den üblichen Kontrollen unterliegt. Der entscheidende Vorteil der allgemeinen Budgethilfe ist die Flexibilität der Regierung, damit wirklich jene vorrangigen Vorhaben finanzieren zu können, für welche sonst das Geld fehlt. Wenn alle Geber Bildung finanzieren wollen aber anderes vernachlässigen, kann die Regierung kompensatorisch in die Landwirtschaft investieren. Unter dem alten System verursachte mangelnde Koordination oft beträchtliche Kosten. Bei vielen Projekten haben Sie vielleicht mehrere Schulgebäude in derselben Nachbarschaft, aber nicht genug Schulkinder, oder eine Zufahrtsstrasse fehlt, etc. Ein anderes wichtiges Ziel der Budgethilfe ist es, die Berechenbarkeit der Zahlungen zu erhöhen. Wenn die vereinbarten Massnahmen getroffen und Ziele gemäss dem Kriterienkatalog (PAF) erreicht sind, wird die Zahlung automatisch freigegeben. Vergessen wir nicht, dass die allgemeine Budgethilfe die Verantwortlichkeit der Regierung untermauert. Und als Bankier sehe ich, dass die Budgethilfe die Geldpolitik der Zentralbank erleichtert.

Das ist die Sonnenseite der Budgethilfe. In der Praxis stehen wir aber auch dem Problem gegenüber, wie das Thema der Regierungsführung im Dialog und bei der Beurteilung der Fortschritte angegangen werden kann. Die Konditionalität des IWF hat berechenbarere Resultate geliefert, als wir heute haben. Wenn jetzt ein unvorhergesehenes Ereignis eintritt, kommt Besorgnis um gute Regierungsführung inklusive Korruption und Parteipolitik wie eine Trumpfkarte auf, und es fehlt an der Zeit, um die

Bedenken zu klären. Die Geber sind nicht dem tansanischen Volk, sondern ihrer eigenen Bevölkerung Rechenschaft schuldig. Das beeinflusst unsere Beziehungen. Berechenbarkeit ist die grösste Herausforderung geblieben.

Das betrifft die Abwicklung der Hilfe. Die Kernfrage ist jedoch, kommt die Budgethilfe den Armen zugute? Wie profitieren die einfachen Bürgerinnen und Bürger davon?

Der Nutzen der Budgethilfe ist unübersehbar bei unseren Schulen und im Gesundheitswesen. Ich wunderte mich immer, wie man sofort höhere Einkommen erwarten kann, wenn die zusätzlichen Mittel vor allem in die Sektoren fließen. Zur Zeit hat in Tansania der öffentliche Konsum, d.h. vor allem Bildung und Gesundheit, Vorrang vor dem privaten Konsum. Aber langfristig entscheidet die Vitalität unserer Privatwirtschaft, ob wir ausreichend Einkommen schaffen und Steuererträge generieren, damit wir das Niveau der Sozialausgaben halten können.

In der Gruppe der Budgethilfe-Geber ist die Schweiz mit einem Anteil von weniger als einem Prozent ein kleiner Spieler. Macht es unter diesen Umständen überhaupt Sinn, sich zu beteiligen?

Die Meinungen am runden Tisch werden geschätzt unabhängig vom Finanzvolumen dahinter. Kleine Geber denken unabhängiger und sind eher bereit, ihre Stimme zu erheben. Überdies ist eine breite Unterstützung von vielen Gebern natürlich eine Ermutigung der Regierung und erschwert auch, dass sich die Geber unter sich gegenseitig aufwiegen. Die Schweiz macht gute Arbeit. Ich war selber involviert in einer Evaluation vor einigen Jahren, und ich erinnere mich an den schweizerischen Geist innovativen Denkens, der bei der Ausbildung von Kleinunternehmern in der Morogoro Region gepflegt wurde. Das Projekt wurde ein Vorbild auf nationaler Ebene. Das investierte Geld erbrachte so einen hohen Gegenwert – für Tansania, aber auch für die Schweizer Steuerzahlenden. Auch bei der Budgethilfe kommt dem Schweizer Beitrag eine enorme Hebelwirkung zu – zugunsten der Armen.

Auch die Bank von Tansania hat während Jahren schweizerische Unterstützung erhalten, um unser Personal besser auszubilden. Nicht selten werden ja Experten wie Fallschirmspringer in einem ihnen fremden Umfeld abgesetzt, doch die Unterstützung aus der Schweiz erfolgte strikt aufgrund unserer Wünsche. Über die Jahre wurde eine solide Basis für unsere eigenständige Forschung und Politik-Entwicklung geschaffen. Ein weiteres Produkt der Schweizer Hilfe für die Zentralbank ist auch der finanzielle Programmierungs-Rahmen, der uns erlaubt, mit mehr Fachkenntnis und Eigenständigkeit in die Verhandlungen mit dem IWF einzusteigen.

Sehen wir der Wahrheit ins Auge: Tansania ist stark von der Auslandhilfe abhängig. Einige Geber glauben sogar, sie könnten ihnen genehme Politiken erkaufen. Wie nehmen Sie den Einfluss der Geber wahr? Ist die Abhängigkeit von der Auslandhilfe überhaupt ein Problem?

Das aktuelle Regierungsbudget 2008/09 verzeichnet einen dramatischen Wechsel hin zu mehr Eigenfinanzierung. Die Selbstfinanzierung der laufenden Kosten liegt nahe bei 100 Prozent. Zusammen mit dem Investitionsbudget hat sich die Abhängigkeit von der Auslandhilfe von 42 Prozent im Vorjahr auf 34 Prozent verringert. Die Haltung der Regierung lässt an Klarheit nichts zu wünschen übrig: Die Abhängigkeit von der Auslandhilfe zu verringern hat Vorrang. Wir können uns keine Politik mit abrupten Hin-und-Her erlauben. Die Sorge der Berechenbarkeit zwingt uns zum Handeln. Wir mobilisieren Eigeneinnahmen.

Das grundlegende Problem der internationalen Hilfe ist die doppelte Rechenschaftspflicht. Die Geber begründen die Hilfe gegenüber ihren eigenen Steuerzahlenden, doch die Nutzniesser der Hilfe ist unsere

Bevölkerung. Haben die Schweizer Bürger dieselben Interessen wie unsere Wählerschaft in Tansania? Wenn nicht, riskieren wir, dass sich die Geber für Politiken entsprechend einer eigenen Agenda einsetzen, welche unseren demokratischen Entscheidungen nicht entsprechen. Die eigene Steuerbasis zu verbreitern heisst auch, die interne Rechenschaftsablage zu stärken – Steuerzahlerinnen und -zahler sind anspruchsvolle Bürger. Im heutigen Tansania sind die verschiedenen Gruppen nicht mehr ohne Stimme. Unsere Minister sehen sich im Parlament mit harten Fragen konfrontiert und sie werden durch die Medien herausgefordert. Fragen der Gouvernanz müssen auf dem breiteren Hintergrund unserer sich bewegenden Demokratie gesehen werden.



* Der Autor, Dr. Richard Gerster, ist Wirtschaftswissenschaftler und arbeitet als selbständiger Berater und Publizist (www.gersterconsulting.ch). Dieses Interview 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.