

Reiselustige tansanische Bürokraten

Beamte dürfen sich ganz legal an der Staatskasse bereichern

Im tansanischen öffentlichen Dienst hat eine fatale Gewohnheit um sich gegriffen. Vor allem höhere Beamte benützen das grosszügige Spesenreglement dazu, sich zu bereichern.

Helmut Zell

Während der grosse Teil der Bevölkerung nahe am Existenzminimum lebt, hat sich in Tansania in den letzten Jahren eine Oberschicht mit rasch wachsendem Vermögen etabliert. Viele der Neureichen sind zu ihrem Wohlstand durch ihre Tätigkeit im Staatsdienst gekommen, einige möglicherweise durch Unterschlagung und Korruption. Doch es gibt auch legale Wege zum Reichtum. Der Staat erlaubt den Zugriff auf üppige Zulagen – Tages- und Sitzungsgelder, Pauschalentschädigungen für Dienstreisen und dergleichen.

Der unschuldige Betrug

Das System der Allowances erlaubt es vor allem den oberen Rängen der Staatsdiener, für die Teilnahme an Seminaren, Sitzungen und für Dienstreisen grosszügige Spesen und Zuschüsse zu kassieren. Dies ist völlig legal. Es handelt sich durchaus nicht um Kleingeld, sondern der findige Staatsdiener kann damit sein Gehalt vervielfachen und richtig reich werden.

Diese legale Selbstbereicherung bewirkt einen erheblichen Aderlass bei den Staatsfinanzen. Nach einer Studie der tansanischen Nichtregierungsorganisation Policy Forum haben sich die Ausgaben für Zuschüsse zwischen dem Budgetjahr 2001/02 und demjenigen von 2006/07 verdreifacht. Für 2009/10 hat die tansanische Regierung umgerechnet 390 Millionen amerikanische Dollar für Allowances bereitgestellt. Besonders bedacht werden die Beamten in Dar es Salaam. 70 Prozent der Summe gehen an die Beamten in den Ministerien und bei den zentralen Behörden, nur 30 Prozent an die weit höhere Zahl der Mitarbeiter auf Distrikt- und kommunaler Ebene. Auch innerhalb der Beamtenschaft von Dar es Salaam gibt es ein Ungleichgewicht: Allein das Präsidentenbüro und das Sekretariat des Kabinetts erhalten rund ein Drittel der Gesamtsumme. Die globale Finanzkrise konnte den Geldsegen nicht stoppen. Im Vergleich zum Vor-

jahr stiegen die Zulagen 2009/10 für die zehn der am meisten bedachten Institutionen von rund 185 Millionen Dollar auf 280 Millionen Dollar.

Die Zulagen sind nach Hierarchiestufe gestaffelt. So erhält ein Direktor beispielsweise für eine Dienstreise in eine Stadt einen Tagessatz von 62 Dollar, während ein Mitarbeiter auf niedrigerer Ebene nur 32 Dollar bekommt. Reisen ins Ausland sind besonders attraktiv. Ein Direktor erhält dafür einen Tagessatz von 420 Dollar, während ein Beamter auf der darunterliegenden Stufe immerhin noch 310 Dollar pro Tag einsackt. Die üppigen Zulagen für Dienstreisen fördern die Reiselust. Bei internationalen Konferenzen fällt Tansania durch grosse Delegationen auf. Häufig werden auch Auslandsreisen damit begründet, dass man die «beste Praxis» in anderen Ländern kennenlernen müsse.

Auch ausländische Geberorganisationen und Consulting-Firmen geben an Beamte für deren Teilnahme an ihren Workshops und Seminaren Allowances aus. Sonst laufen sie Gefahr, vor leeren Sälen zu lehren. Es wäre an der Zeit, dass sich alle Entwicklungsorganisationen im Lande darauf verständigten, diese Praxis einzustellen. Dies wäre ein wichtiges Signal an die Regierung, endlich den Unsinn mit den Zuschüssen fallenzulassen. Das System der üppigen Allowances belastet nicht nur die Staatskasse, es setzt auch falsche Anreize. Die sowieso schon geringe Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung wird weiter beeinträchtigt.

Perverse Anreize

So verschlimmern diese Zuschüsse die Tendenz, Pläne nicht oder nur mit grossen Verzögerungen umzusetzen. Keine Massnahme wird einfach nur durchgeführt, sondern muss in einer ganzen Reihe von Workshops vorbereitet und begleitet werden. Der rational handelnde Beamte wird lieber für seine Präsenz in einem Seminar im Fünfsternehotel einen grosszügigen Zuschuss kassieren als in seinem Büro mühsame Umsetzungsarbeit erledigen. Die Allowances haben dazu beigetragen, dass die grössten Entwicklungserfolge der letzten Jahre beim Bau neuer Hotels und Konferenzzentren zu verzeichnen sind.

Selbst aus Parlamentskreisen erfolgt Kritik. So berichtet die «Daily News» am 6. Februar 2010, dass die Abgeordnete Getrude Mongella die Regierung aufgefordert habe, die Zahl der Semi-

nare und Workshops zu reduzieren. Ende 2009 unternahm die Ministerin für Natur und Tourismus, Shamsa Mwangunga, einen Vorstoss zur Eindämmung der ausufernden Dienstreisen. In einem Erlass verbot sie ihren Beamten Auslandsreisen, wenn diese nicht unmittelbar dienstlich begründet seien. Es sei beobachtet worden, dass solche Reisen zum Vergnügen und zum Einkaufen benutzt worden seien. Das tansanische Parlament hätte die Möglichkeit, der ausufernden Inanspruchnahme von Spesen einen Riegel vorzuschieben. Zwar hört man gelegentlich kritische Stimmen aus den Reihen der Parlamentarier, aber energische Vorstösse fehlen. Der Grund ist einfach: Auch sie profitieren vom System der Zulagen. Viele Parlamentsabgeordnete kommen aus dem Staatsapparat und sind mit ihm verflochten.

Seit einigen Jahren berichten tansanische Zeitungen sehr kritisch über Missstände in Staat und Regierung, auch über die üppigen Spesen. Allerdings verblissen diese Berichte neben jenen über spektakuläre Korruptionsfälle.

Verzögerte Strukturreform

Mit Unterstützung der Weltbank und anderer Geber läuft in Tansania schon seit Jahren das Programm zur Reform der staatlichen Verwaltung. Angesichts der aufgewendeten Mittel in Hunderten von Millionen Dollar sind die Fortschritte bescheiden. Die am Reformprozess beteiligten Beamten sind an organisatorischen Verbesserungen wenig, an den begleitenden Seminaren aber stark interessiert, eröffnet sich ihnen hier doch eine sprudelnde Quelle für Sitzungsgelder und Ausbildungsbeihilfen. Die Reform des Lohnwesens hat das Ziel, die Zuschüsse zu reduzieren und dafür die Grundgehälter anzuheben. Doch sie wurde noch nicht einmal begonnen. Es drängt sich der Verdacht auf, dass die höheren Beamten als Hauptnutznießer der bisherigen Praktiken diese Reform absichtlich verzögern. Denn für sie bringt das System nicht nur Geld, sondern hat den weiteren Vorteil, dass sie sich damit von ihren Untergebenen Wohlverhalten und Loyalität erkaufen können.

Welche Rolle können hier die ausländischen Geber spielen? Zwar beklagen diese in ihren Berichten, dass die Allowance-Praktiken die produktive Arbeit im öffentlichen Dienst behinderten. Doch die Verzögerung bei der

so wichtigen Reform des Lohnwesens wurde bisher toleriert. Im Februar 2010 verschärfte die Weltbank ihre Kritik. Die «Daily News» berichtete am 19. Februar, dass ein Vertreter der Weltbank die Regierung aufgefordert habe, die Zuschüsse zu begrenzen und mehr Mittel zur Armutsreduzierung einzusetzen. Insbesondere seien die Zuschüsse für Besprechungen und Weiterbildung zu reduzieren.

Da ein Drittel des tansanischen Budgets von den Gebern finanziert wird, haben diese die Berechtigung, Good Governance und zweckentsprechende Mittelverwendung einzufordern. Dies wird von den tansanischen Partnern als Anmassung und unzulässige Einmischung empfunden zurückgewiesen. Nicht immer ist es echte Empörung. Nicht jeder tansanische Beamte, der mit grossem Ernst auf die nationale Souveränität pocht, kann sich ein Lächeln verkneifen.

Die Vergünstigungen und Zulagen von rund einer halben Milliarde Dollar werden sichtbar. Besonders ins Auge fallen die zahlreichen komfortablen Fahrzeuge von Beamten in Dar es Salaam. Jeder erfahrene Taxifahrer kann die Wohnviertel zeigen, in denen die hohen Beamten ihre Wohnhäuser haben. Den mondänen Häusern ist allerdings nicht anzusehen, ob sie durch legale Geschäfte, Korruption oder Allowances finanziert wurden. Die Zuschüsse verschärfen die Kluft zwischen Arm und Reich. Wenn diese Kluft weiterhin zunimmt und es der Staatsbürokratie nicht gelingt, ihre Aufgaben zu erfüllen, läuft sie langfristig Gefahr, nicht nur ihre Legitimation beim Volk, sondern auch das Vertrauen der ausländischen Geldgeber zu verlieren.

Verschwenderisch

Das Zuschuss-System ist ungerecht, verschwenderisch und behindert die Effektivität und Effizienz staatlichen Handelns. Selbst innerhalb der Verwaltung, bei der es heute viele gut qualifizierte und motivierte Beamte gibt, stossen die üppigen Zuschüsse auf Kritik. Es wäre ein Jammer, wenn sie durch das falsche Anreizsystem dazu verleitet würden, ihre Arbeitszeit weiterhin für nutzlose Seminare und unnötige Dienstreisen zu verschwenden. Kritik an den Zuschüssen ist zuallererst eine innertansanische Angelegenheit. Eine wichtige Rolle spielt die lokale Presse. Doch energischer als bisher müssen auch die Geber gute Regierungsführung einfordern.