

Schwierige Reform des öffentlichen Sektors in Tansania

Persönliche Beziehungen sind wichtiger als formale Verwaltungsvorschriften

Von Helmut Zell*

Neue Züricher
Zeitung (NZZ)
Donnerstag, 1.
September 2005

Tansania ist politisch stabil und weist beachtliche Wachstumsraten auf. Die Einführung der Marktwirtschaft kommt voran. Doch bei der Reform der staatlichen Verwaltung hapert es. Die Disziplin im öffentlichen Dienst bleibt niedrig. Persönliche Beziehungen hebeln formale Verwaltungsvorschriften aus.

Der tansanische Präsident Benjamin William Mkaapa hat nicht das Charisma seines Vor-Vorgängers Julius Nyerere. Auf internationaler Ebene ist er weitgehend unbekannt. Und doch ist er ein Glücksfall für Tansania. Mutig hat er mit den Irrtümern des afrikanischen Sozialismus gebrochen. Nyerere hatte mit seinen Verstaatlichungen und seinem rigiden Staatsdirigismus das Land in den wirtschaftlichen Ruin getrieben. Mkaapa setzt auf den privaten Sektor als Motor der Entwicklung. Er weiss auch, dass er sein ehrgeiziges Ziel, Tansania aus der Armut herauszuführen, mit einem ineffizienten Staatsapparat nicht realisieren kann.

Reformansätze

Zu viel Schlendrian und Ineffizienz hat sich in den tansanischen Staatsapparat eingeschlichen, nicht nur in die Ministerien, sondern auch in Schulen, Krankenhäuser und Distriktverwaltungen. Die Ursachen dafür liegen in der Geschichte des Apparats. Unter britischer Verwaltung diente dieser den Zwecken des Mutterlandes. Nach der Unabhängigkeit verschmolz das koloniale Erbe mit afrikanischen Traditionen und sozialistischen Allmachtsphantasien. Dies machte den Staatsapparat zu einem parasitären Gebilde. Anfang der achtziger Jahre war offensichtlich geworden, dass der tansanische Staat trotz seiner enormen personellen Aufblähung selbst seine Kernaufgaben immer weniger erfüllte. Die Geberorganisationen begannen, den Staat zu umgehen. Sie führten ihre Projekte meist mit eigenem Personal unabhängig von der staatlichen Verwaltung durch. Der Staat wurde so seiner Funktionen beraubt und finanziell ausgehungert. Ein maroder Koloss war entstanden, der zwar noch mühsam in der Lage war, die spärlichen Gehälter auszuzahlen und für obere Chargen als Quelle zu illegaler Bereicherung zu dienen. Insgesamt aber war er zu einem Hemmnis statt zu einem Motor der Entwicklung geworden.

Gegen Ende der achtziger Jahre wurden Reformen unabdingbar. Das erkannten sowohl die ausländischen Geber als auch die tansanische Führung. Unter dem Motto «Good Governance» (gute Regierungsführung) drangen die Geber auf Verantwortlichkeit und Transparenz in der staatlichen Verwaltung. Als grösster Erfolg der ersten Reformmassnahmen gilt die Reduktion der Zahl der Staatsbediensteten von 355 000 im Jahr 1992 auf 270 000 im Jahr 1998. Viele Staatsbetriebe wurden geschlossen oder privatisiert. Trotz einiger Unregelmässigkeiten bei der Privatisierung muss diese Komponente der Reformen heute als Erfolg bezeichnet werden. Ein grosser Teil der privatisierten Betriebe arbeitet erfolgreich.

Die Federführung für das Nachfolgeprogramm, das Public Sector Reform Programme (PSRP), übernahm das Public Service Management im President's Office. Die ausländischen Geber stell-

ten für die ersten fünf Jahre des PSRP rund 90 Millionen Dollar bereit. Einen Erfolg dieses Programms bemerkt der Reisende schon bei der Ankunft am Flughafen. Während er früher nerven- und zeitaufwendigen Einreiseformalitäten ausgeliefert war, geht das heute rasend schnell: Visumerteilung, Passkontrolle und Gepäckausgabe in 10 bis 20 Minuten. Fortschritte gibt es auch bei Unternehmensgründungen und bei der Erteilung von Geschäftslizenzen. Früher war dies ein mühseliger Weg durch den Behördenschwungel. Heute sorgt eine Agentur für eine zügigere Abwicklung. Doch in anderen Bereichen gestaltet sich die Reform der öffentlichen Verwaltung als schwierig.

Kleine Dinge funktionieren nicht

Ist der Staatsapparat ineffizient, lässt er sich nur schwer reformieren. Das müssen auch mein norwegischer Kollege Sven Holgard und ich erfahren, die wir im Auftrag eines internationalen Consulting-Unternehmens an einem Projekt zur Reform des öffentlichen Sektors in Tansania arbeiten. Für 13 Uhr haben wir eine Besprechung mit Herrn Maguti, dem Direktor im President's Office, vereinbart. Um 12.57 Uhr fahren wir vor. Die enge Zufahrtsstrasse ist überstellt mit voluminösen Geländefahrzeugen jüngster Bauart. Wir steigen aus unserem Wagen und versuchen uns im Gebäudekomplex zu orientieren. Ein Beamter, der uns auf dem Gang des offenen Komplexes begegnet, führt uns hilfsbereit durch das Labyrinth bis zum Büro des Direktors Maguti. Doch der Empfang ist unbesetzt. Etwas verloren stehen wir herum. Herr Maguti sei ist nicht da, er sei noch an einer Konferenz, erfahren wir schliesslich. Das überrascht nicht; schon häufig sind Verabredungen mit tansanischen Beamten nicht zustande gekommen. Das Dumme ist nur, man weiss es vorher nicht. Heute hat es wieder mal nicht geklappt.

Öffentliche Verwaltung ist eine komplexe Angelegenheit, und eine Reform derselben noch schwieriger. Doch es sind oft die einfachen Dinge, die nicht funktionieren und die die Arbeit mit den staatlichen Stellen so zäh und mühsam machen. Verabredungen werden nicht eingehalten, zugesagte Papiere nicht übermittelt, Entscheidungen verzögert. Offenbar haben die Appelle zu mehr Arbeitsmoral und Pflichtbewusstsein nicht gefruchtet. Die Disziplin im tansanischen öffentlichen Dienst bleibt niedrig. Die Mitarbeiter verbringen einen grossen Teil ihrer Arbeitszeit damit, private Geschäfte zu erledigen, oder sie führen private Gespräche. Und das tun sie offen, ohne schlechtes Gewissen.

Zwei Systeme konkurrieren

Das alte Afrika ist präsent, auch in den Köpfen.

Die traditionellen kulturellen Muster wirken nach, auch im modernen Sektor. Das Leben im afrikanischen Dorf ist geprägt von sozialen Beziehungen, wechselseitigen Rechten und Verpflichtungen. Tansanier sind freundliche Menschen, untereinander herrscht ein familiärer Umgang – eine grosse Familie. Der Chef einer Organisation hat die Rolle eines Patriarchen, der mit fast ehrfurchtsvollem Respekt behandelt wird. Für die Untergebenen ist er eine Vaterfigur, der man sich loyal unterordnet. Im Gegenzug nimmt er seine Fürsorgepflicht wahr. Die Soziologie spricht von neopatrimonialen Beziehungen. Diese kulturellen Elemente des afrikanischen Dorfes rauben den formellen Verwaltungsregeln, Beförderungsrichtlinien und Entscheidungsbefugnissen die normative Kraft.

Wie wichtig persönliche Beziehungen sind, zeigt das Beispiel eines Besuchs bei Dr. Maswati, dem Permanent Secretary in einem grossen Ministerium. Das Treffen wurde sowohl schriftlich angekündigt als auch telefonisch vereinbart. Wir treffen Punkt 10 Uhr auf der Chef-Etage des Hochhauses ein. Die Empfangsdame ist sehr freundlich, dann sichtlich nervös und verwirrt. «Nein, der Permanent Secretary ist nicht da. Er ist an einem anderen Meeting, er kommt erst heute Nachmittag zurück. Aber ich werde mich erkundigen.» Wir warten im engen Flur. Hektische Aufregung im Büro der Sekretärin. Nach einer Viertelstunde vergeblichen Wartens greift das Delegationsmitglied James Mirambo zu seinem Handy. «Ich werde ihn jetzt direkt anrufen», erklärt er. Es folgt ein herzlicher Austausch auf Kiswahili am Telefon. Dann klappt Mirambo sein Mobiltelefon zu und verkündet nicht ohne Stolz: «Er kommt in zehn Minuten.» Und so ist es denn auch. Maswati kommt herein gestürmt und begrüsst uns herzlich. «Gentlemen, ich war in einer Sitzung, als mir Herr Mirambo mitteilte, dass Sie hier warten. Ich kann doch so wichtige Leute nicht sitzen lassen. Aber entschuldigen Sie, dass ich nicht lange bleiben kann.» Das Meeting beginnt mit halbstündiger Verspätung in sehr herzlicher Atmosphäre. Nach der Besprechung frage ich James Mirambo: «Wie haben Sie das gemacht?» Mit sichtlicher Genugtuung antwortet er: «Wissen Sie, ich kenne ihn sehr gut.»

Diese persönlichen Beziehungen beschleunigen Verwaltungsvorgänge. Ein Beamter setzt sich wegen einer formellen Vorschrift oder eines Schreibens vielleicht – möglicherweise – in Bewegung. Er tut dies aber ganz bestimmt, wenn er von einem guten Bekannten oder einer Autoritätsperson direkt angesprochen wird. Nüchtern betrachtet zeigt die scheinbar so elegante Intervention von James Mirambo nur eins: Der Apparat kann auf dem regulären Verwaltungsweg noch nicht einmal so einfache Dinge wie Meetings zustande bringen. Die Dominanz von persönlichen Beziehungen hat schwerwiegende Nachteile. Sie können die formalen Verfahrensvorschriften aushebeln. Deutlichstes Phänomen ist die weit verbreitete Korruption in Tansania. Nach dem im Oktober 2004 veröffentlichten Bericht von Transparency International ist Tansania eines der sehr korrupten Länder. Doch nur selten werden Korruptionsfälle zur Anzeige gebracht.

Überzeugungsarbeit

Bei der Umsetzung der Reformmassnahmen hapert es. Ein Feuerwerk an Massnahmen – und der Koloss «Öffentlicher Dienst» bewegt sich kaum. Das Laissez-faire geht weiter. Im Ergebnis werden die ehrgeizigen Ziele, etwa Verbesserung der Leistungen, höhere Servicequalität oder Kos-

tensenkungen, überhaupt nicht oder nur mit grosser Verzögerung erreicht. In den tansanischen Ministerien und Behörden ist von offenem Widerstand wenig zu spüren. Es ist eher Desinteresse. Die Reformprojekte sind eine lästige Zusatzaufgabe.

Bald bleibt es den Gebern nicht verborgen, dass es erhebliche Abweichungen zu den Planungsvorgaben gibt. Doch wie sollen sie reagieren? Selbst wenn sie wollten, könnten sie das Reformprojekt der tansanischen Seite nicht aufzwingen. Diese soll es ja als ihr eigenes begreifen. Was bleibt, ist vor allem Überzeugungsarbeit. Die Geber drücken ein Auge zu. Diese Toleranz erspart Konflikte und lässt sich damit rechtfertigen, dass sich Tansania ja im Grunde auf dem richtigen Weg befindet. Die oberste Führungsriege in den meisten Ministerien begrüsst die Reformmassnahmen. Zwei Gründe sind dafür ausschlaggebend: Zum einen leiden die Chefs selber unter den Defiziten ihrer Organisation. Zum andern ist jedes Reformprogramm mit zusätzlichen Finanzmitteln und Leistungen verbunden. Das bedeutet für die Leitung erweiterte Manövriermöglichkeiten und auch persönliche Vorteile.

Zuckerbrot und Peitsche

Die grossen Geberorganisationen haben massgeblichen Einfluss auf die Reformpolitik, doch auf der Projektebene ist es mit ihrer Dominanz nicht mehr weit her. Der ausländische Experte ist auf die Kooperation seiner tansanischen Partner angewiesen. Sonst geht es im Projekt nicht weiter. Mit Zuckerbrot und Peitsche den Reformprozess beschleunigen? Die Peitsche funktioniert nicht, da der ausländische Experte nur Zuckerbrote in seinem Instrumentenkasten hat. Davon hat unser Projekt zwei: erstens «Allowances» für die Teilnahme an Seminarien, und zweitens «Study Tours» nach Europa. Ohne «Allowances», das heisst Tagegeld, lässt sich kein tansanischer Beamter hinter seinem Schreibtisch hervorlocken. Auch Reisen sind keineswegs neu. Zu meiner Überraschung erzählen mir die Teilnehmer, dass sie schon fast alle auf Dienstreise oder Seminarbesuch in Europa waren. Und hier treffen sich unsere Interessen mit denen der Zielgruppe. Wir wollen einen zügigen Projektfortschritt, sie wollen «Allowances» und einen Trip nach Europa. Und wir verfügen über die Mittel und Möglichkeiten. Das Leben in Dar es Salaam ist teuer, die Ansprüche der Familie sind gross. So sind die «Allowances» für die Teilnehmer eine willkommene Gelegenheit, ihr mageres Gehalt aufzubessern.

60 Kilometer nördlich von Dar es Salaam liegt Bagamoyo, einst ein Sklavenhandelsplatz, dann Sitz der deutschen Kolonialverwaltung und heute wieder ein verschlafenes Küstendorf am Indischen Ozean. Doch seit der Fertigstellung der Teerstrasse von Dar es Salaam nach Bagamoyo boomt der Konferenztourismus. Neue Hotels wurden entlang des weissen Sandstrands hochgezogen. Das grösste und luxuriöseste ist das Hotel Paradise Beach. Der Gast erfährt einen exzellenten Service. Wenn diese Art der Kundenorientierung und Dienstleistungsqualität in den öffentlichen Dienst eingezogen ist, können die Verwaltungsreformen als Erfolg verbucht werden.

Noch ist es nicht soweit. Noch sollen Seminare den Boden bereiten. Das Hotel Paradise Beach ist mit Seminarbesuchern voll ausgebucht. Mein Kollege Sven und ich leiten hier eine Veranstaltung. Der Konferenzraum ist bestens ausgestattet, die Teilnehmer – Verwaltungsbeamte aus der

oberen und der mittleren Führungsebene – sind nahezu vollständig erschienen. Sie haben schon an zahlreichen Seminaren in diesem Hotel teilgenommen. Das Seminar verläuft erfolgreich. In den Gruppenarbeiten entwickeln sich hitzige Diskussionen, und die Teilnehmer bereiten die Ergebnisse für die Präsentation im Plenum mit sehr viel Engagement vor.

Zum Schluss dann noch die Seminar-Evaluation. Die Teilnehmer sind zufrieden, sie bewerten das Seminar auf den Bewertungsbögen sehr positiv. Auch mit der Unterbringung und dem Essen sind sie zufrieden. Einige beklagen sich über die Höhe der «Allowance» von «nur» 25 Dollar pro Tag, geben sich dann aber nach einigem Murren zufrieden. Eins hat das Seminar gezeigt: Die Beamten haben ein professionelles Interesse an der Verbesserung ihrer Verwaltungsarbeit. Doch die Frage ist, was davon übrig bleibt, nachdem sie in ihre Amtsstuben zurückgekehrt sind.

Kungeleien

Sven und ich hatten den Kurs gut vorbereitet, und alles funktionierte gut. Das zeigten ja auch die Teilnehmerbewertungen. Doch könnte da vielleicht eine unausgesprochene Kungelei dahinter stecken, nach dem Motto: Wir geben euch gute Noten, und ihr bezahlt uns die «Allowances»? Sven zögert mit seiner Antwort: «Allowances als Wegzoll für den Projektfortschritt! Das kann wohl sein. Wie auch immer, wir kommen im Projektplan gut voran.»

Die oberste Instanz für die Verwaltungsreformen, Chief Secretary Lumbanga, klagte an einem Workshop zur PSRP im Juni, die angestrebten Reformziele seien nicht erreicht worden. Für den einfachen Bürger hätten sie nur wenig direkten Nutzen gehabt. Also müssen die Bürger weiterhin mit der schlechten Versorgung an öffentlichen Dienstleistungen, schlechter Infrastruktur, Schlendrian und Korruption leben. Der harte Kern der etablierten Verfahren und kulturellen Muster in den Amtsstuben wurde noch kaum angekratzt. Viel wird daher davon abhängen, wie es mit den Wirtschaftsreformen weitergeht. Noch herrscht Obrigkeitsdenken, sowohl auf Seiten der Bürger als auch auf Seiten der Behörden. Aber ein erfolgreicher privater Sektor wird den Schlendrian und die Ineffizienz der staatlichen Verwaltung kaum mehr tolerieren. Der Wettbewerb zwingt die kapitalistischen Unternehmen zu Kosten- und Leistungsdenken, zu Pünktlichkeit und Verlässlichkeit. Das bricht radikal mit dem Arbeitsverständnis, das sich im Staatsapparat eingenistet hat. Wenn dieses neue Denken und Arbeiten auf den staatlichen Bereich übergreift, wenn mehr Widerspruch von Unternehmen und Bürgern eingelegt wird, kann dies die lethargische Mentalität im Staatssektor aufbrechen. Möglicherweise erweist sich der in Tansania einziehende Kapitalismus als ein sehr viel mächtigerer «Agent des Wechsels» als das President's Office.

Noch ist das Zukunftsmusik. Die Reformen gehen weiter, mit ungewissem Ausgang. Gewiss ist allerdings, dass einheimische und ausländische Berater noch viele Honorare verdienen und die Beamten weiterhin ihre Gehälter durch «Allowances» aufbessern werden. Doch zu den Reformen gibt keine Alternative.

* Der in Remagen am Rhein wohnhafte Entwicklungsökonom Helmut Zell hat im Auftrag einer international tätigen Consulting-Firma die tansanische Regierung bei der Reform des öffentlichen Sektors beraten.