

## TANSANIA

STEFAN REITH  
RICHARD SHABA  
JAN BOUSCHEN

Oktober 2011

## Das Allowance-System in Tansania - eine institutionelle Fehlentwicklung mit weitreichenden Folgen

**"Es ist keine Sünde, jemandem etwas zurückzuzahlen, der bereits mehr gegeben hat" - so verteidigt Premierminister Mizengo Pinda das Allowance-System in Tansania, das bereits lange in der Kritik steht. Insbesondere die internationalen Geber kritisieren die Allowances, die einen großen Teil der Entwicklungshilfe verschlingen, seit Jahren. Die politische Debatte wurde im Juni 2011 neu entfacht, nachdem Bundespräsident a.D. Prof. Dr. Horst Köhler das Thema bei einer von der KAS Tansania veranstalteten öffentlichen Diskussionsrunde in Dar es Salaam scharf kritisierte. Das Allowance-System, eine Praxis, in deren Rahmen Staatsbediensteten beträchtliche finanzielle Kompensationen für außerdienstliche Veranstaltungen gezahlt werden, gilt als überaus unwirtschaftlich und kontraproduktiv.**

Im Rahmen seiner Ostafrikareise nahm Bundespräsident a.D. Prof. Dr. Horst Köhler am 15. Juni 2011 auf Einladung der Konrad-Adenauer-Stiftung Tansania und ihrem Partner TADIP an einem Diskussionsforum zum Thema "Kooperation und Solidarität - Chancen für eine internationale Soziale Marktwirtschaft" in Dar es Salaam teil. Köhler wies in seinem Vortrag und der anschließenden Diskussionsrunde auf viele der noch ausstehenden politischen und wirtschaftlichen Reformen in Tansania hin. Er lobte die ehrgeizigen Ziele im Rahmen der nationalen Entwicklung und regionalen Integration, warnte in seinem Vortrag vor führenden Vertretern aus Politik, Medien und Wirtschaft jedoch davor, dass die praktische

Umsetzung dieser Pläne an dem mangelnden politischen Willen der gesellschaftlichen Eliten zu scheitern drohe. In diesem Zusammenhang verwies Prof. Dr. Köhler auf das tansanische Allowance-System, das dieses Problem besonders deutlich veranschauliche. Dieses Beispiel zeige besonders deutlich den mangelnden politischen Willen der nationalen Eliten, Korruption und Selbstbereicherung in der Politik entscheidend zu bekämpfen. Darüber hinaus kritisierte Köhler, dass die Praxis der Allowance-Zahlungen ein sehr unvorteilhaftes Bild darüber abgebe, welche finanziellen Prioritäten die tansanische Regierung in ihrer Politik setze. Die finanziellen Entschädigungszahlungen an Staatsdiener für Reisen und Konferenzen betrug im Jahr 2009 über 8% des gesamten Staatshaushaltes Tansanias, umgerechnet mehr als 250 Millionen Euro, Tendenz steigend. Diese negative Entwicklung, so der ehemalige Bundespräsident, werde von den internationalen Geberländern sehr kritisch beobachtet, da durch diese immer noch circa 30% des Staatsbudgets finanziert werde. Es sei den Steuerzahlern in den Geberländern kaum zu vermitteln, dass ihre Steuergelder zum großen Teil dazu verwandt würden, Reise- und Tagungspauschalen tansanischer Beamter und Politiker zu finanzieren. Köhler forderte Premierminister Mizengo Pinda auf, sich diesem strukturellen Problem so schnell wie möglich zu widmen, um das Vertrauen der Gebergemeinschaft in die tansanische Regierung zurückzugewinnen.

### Entwicklung einer "Workshop-Kultur"

Das Allowance-System in seiner derzeitigen Form unterscheidet sich von dessen ur-

**TANSANIA**

STEFAN REITH  
RICHARD SHABA  
JAN BOUSCHEN

**Oktober 2011**

[www.kas.de/tansania](http://www.kas.de/tansania)

sprünglichem Modell, das Ende der 1980er Jahre eingeführt wurde. Zu Beginn handelte es sich dabei um ein System von unversteuerten Zusatzzahlungen für Staatsbedienstete zu ihrem regulären Gehalt, um die stark gestiegenen Kosten in Folge von wirtschaftlichen Umbrüchen für Unterkunft, Versorgung, Sicherheit und Transport zu kompensieren. Das Allowance-System begünstigte jedoch in den vergangenen Jahrzehnten die Entwicklung einer "Workshop-Kultur". Staatsdienern werden von privaten und öffentlichen Gebern enorme finanzielle Entschädigungen für die Teilnahme an oft weit entfernten Seminaren, Konferenzen und Workshops gezahlt. Die eigentlich als Aufwandsentschädigung konzipierten Zahlungen entwickelten sich jedoch auf Grund der enormen Höhe, die oft das monatliche Gehalt eines Beamten übersteigt, zu einem finanziellen Anreiz, so viel Zeit wie möglich auf externen Fortbildungen, anstatt am eigentlichen Arbeitsplatz zu verbringen. Die "Workshop-Kultur" des tansanischen Staatsdienstes steht wegen seiner enormen Kosten und Unwirtschaftlichkeit national und international stark in der Kritik.

**Die Ursprünge des Allowance-Systems**

Die Entwicklung des Allowance-Systems in seiner ursprünglichen Form ist eng verbunden mit den wirtschaftlichen und sozialen Umbrüchen, die nach Julius Nyereres Rücktritt im Jahr 1985 stattfanden. Der politische Wechsel durch den Amtsantritt von Ali Hassan Mwinyi (CCM) im selben Jahr zog weitreichende wirtschaftliche Reformen nach sich. Die von Nyerere betriebene zentralistische Wirtschaftspolitik wurde von Mwinyis Regierung in den folgenden Jahren auf Grund der nationalen wirtschaftlichen Rezession und dem internationalem Druck von Geberländern, IWF und Weltbank zu einer freien Marktwirtschaft umgebaut. Der unzureichend vorbereitete Umbau war zunächst auch mit negativen Konsequenzen für die tansanische Bevölkerung verbunden: die Zahl der Arbeitslosen stieg sprunghaft an, zugleich stiegen die Preise für Alltagsgüter unverhältnismäßig stark, da die staatliche Preiskontrolle aufgehoben war. Zahlreiche klein- und mittelständische Betriebe

mussten schließen, da sie im freien marktwirtschaftlichen Wettbewerb nicht mehr rentabel waren. Die sich verschlimmernde soziale und wirtschaftliche Lage vieler Bürger zwang die Regierung zum Handeln.

Eine der Maßnahmen, die die kurzfristigen negativen Auswirkungen des Wirtschafts- umbruchs und Inflation kompensieren und lindern sollten, war die Einführung sogenannter Allowances. Diese umfassten nicht-versteuerte Zahlungen für diverse Alltagskosten (Unterkunft, Nahrungsmittel, Sicherheit, Transport) an Staatsbedienstete zusätzlich zu deren regulären Gehältern. Der Umfang dieser Zahlungen verdoppelte einige Jahre nach deren Einführung in der Regel das Gehalt der Angestellten.

Die Vorteile des Allowance-Systems führten bald nach dessen Einführung im Staatsdienst dazu, dass die Privatwirtschaft Ende der 1980er Jahre die entsprechende Praxis für ihre Angestellten übernahm. Denn neben den Vorteilen für die Beschäftigten, bot diese Praxis für Arbeitgeber den Anreiz, dass die Gehaltszahlungen in Form von Allowances nicht versteuert werden mussten. Dies führte dazu, dass die regulären zu versteuernden Gehälter stagnierten und unversteuerte Allowance-Zahlungen zur Regel wurden und bald den Großteil der Gehälter im privaten und öffentlichen Sektor ausmachten.

**Eine illegale Praxis**

Trotz des wirtschaftlichen Erfolges des Allowance-Systems während der ersten Legislaturperiode (1985-90) von Ali Hassan Mwinyi, wurde diese Praxis von nahezu allen privaten Arbeitgebern zu Beginn der 1990er Jahre wieder abgeschafft. Zwar boten die Allowances als Gehaltszahlungsform für Arbeitgeber und Angestellte viele finanzielle Vorteile, da diese flexibel waren und nicht versteuert wurden. Diese Praxis umging jedoch faktisch das Einkommenssteuergesetz und war somit illegal. Zwar war dies kein Grund zur Besorgnis und Anlass zum Handeln für den tansanischen Staat als Arbeitgeber, da für Beamte Sonderregelungen galten, jedoch für die Privatwirtschaft. Sie waren in keiner Weise rechtlich gegen mög-

TANSANIA

STEFAN REITH  
RICHARD SHABA  
JAN BOUSCHEN

Oktober 2011

www.kas.de/tansania

liche rückwirkende Forderungen von Einkommenssteuer abgesichert, falls es zu einer aktiven Durchsetzung der bestehenden Rechtslage kommen würde und Allowances als illegal geahndet werden würden. Auf Grund dieses enormen finanziellen Risikos kehrten nahezu alle privaten Arbeitgeber während der zweiten Legislaturperiode Mwinyis (1990-95) zu den legalen, steuerpflichtigen Gehaltszahlungen zurück.

**Rückgang der staatlichen Allowances**

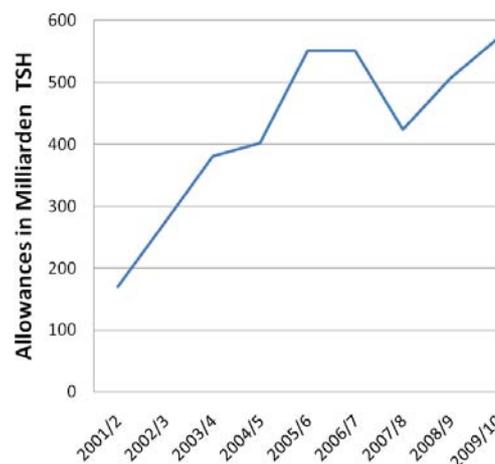
Trotz der Abschaffung der Allowance-Zahlungen in der Privatwirtschaft, wurde diese Praxis vom tansanischen Staat während Mwinyis zweiter Legislaturperiode ohne Einschränkungen fortgeführt, da der rechtliche Status der Zahlungen für den Staat selbst risikofrei war. Zudem wurden die flexiblen und nicht zu versteuernden Zahlungen zu einem eleganten Mittel der Selbstbereicherung und der Absicherung von Machtpositionen mittels Patronagezahlungen. Die hohe Intransparenz der Zahlungen machte eine Nachverfolgung sehr schwer, so dass Allowances immer mehr zur Bereicherung der Staatsdiener zweckentfremdet wurde. Der Umfang und die verschiedenen Arten von Allowance-Zahlungen wuchsen an und überstiegen das eigentliche Festgehalt.

Mit dem Amtsantritt von Benjamin Mkapa (CCM) im Jahr 1995 wurde dieses System jedoch deutlich verändert und gekürzt. Der Grund dafür waren weitreichende Wirtschaftsreformen unter Mkapas Regierung, die ebenfalls massive Budgetkürzungen für Ministerien enthielten. Betroffen von den Einsparungen, bedingt durch die finanziellen Engpässe der Ministerien, waren dabei ebenfalls die Höhe der Allowance-Zahlungen an Staatsbedienstete. Zum einen wurden alle Arten von Allowances kritisch auf ihre Notwendigkeit hin überprüft, um Kosten zu senken. Zum anderen wurden alle Allowances, die an Fixkosten gebunden waren, in das reguläre Gehalt integriert und somit steuerpflichtig. Dabei wurde versucht, den enormen Steuerausfall durch diese rechtswidrigen Parallelgehälter zu begrenzen. Mkapas Finanzreformen hatten Erfolg, wodurch die seit den 1985er Jahren gängige

illegale Praxis in Form von doppelten Gehaltszahlungen nahezu vollständig unterbunden wurde. Entscheidend ist jedoch, dass diese Praxis nicht wegen rechtlicher Bedenken abgeschafft wurde, sondern wegen massiver Haushaltszwänge schlicht und ergreifend notwendig war. Die weitverbreiteten Allowances galten damit weiterhin als legal und legitim. Dies bereite den Weg für das Entstehen einer neuen Form von Allowance-Zahlungen, die in ihrem Ausmaß das ursprüngliche System übersteigen sollte.

**Das derzeitige Allowance-System**

Zwar wurde die Praxis nicht versteuerter Festgehaltszahlungen im Zuge Benjamin Mkapas Reformen abgeschafft, doch entstand während seiner Amtszeit von 1995 bis 2005 eine neue Form von Allowances, die sich schnell zu einem gravierenden institutionellen und finanziellen Problem



[http://www.twaweza.org/uploads/files/Reforming\\_Allowances\\_PF.pdf](http://www.twaweza.org/uploads/files/Reforming_Allowances_PF.pdf)  
(President's Office - Public Service Management)

entwickelte. Bei dieser Form von Sonderzahlungen handelt es sich jedoch nicht um eine regelmäßige Gehaltsform für Fixkosten wie zuvor, sondern um nicht versteuerte Entschädigungszahlungen für außerdienstliche Veranstaltungen. Diese Allowances sollten Staatsbediensteten die Teilnahme an Fortbildungen erleichtern, indem ihnen die entstandenen Kosten zurückerstattet würden. Der Grundgedanke solcher Zahlungen war, den Staatsapparat durch Weiterbildung und Kooperation mit externen Beratern effizienter, dynamischer und weniger bürokratisch zu gestalten. Das mit den Zahlungen angestrebte Ziel wurde jedoch verfehlt. Das

**TANSANIA**

STEFAN REITH  
RICHARD SHABA  
JAN BOUSCHEN

**Oktober 2011**

[www.kas.de/tansania](http://www.kas.de/tansania)

als Anreiz für Effizienz steigernde Maßnahmen geplante System hat sich vielmehr zu einem intransparenten, kontraproduktiven und von außen kaum kontrollierbarem „Selbstbedienungsladen“ entwickelt, der jedes Jahr enorme Summen des Staatshaushalts verschlingt.

Das Allowance-System in seiner derzeitigen Form beziffert sich schon nach offiziellen Angaben auf ca. 8% des jährlichen Staatsbudgets; die tatsächlichen Ausgaben dürften deutlich höher sein, sind aber kaum feststellbar. Entsprechend dem Haushalt der Jahre 2008/09 beträgt dieser Anteil ca. 506 Milliarden tansanische Schilling (TSH) (ca. 250 Millionen Euro) - Tendenz steigend. Die Summe der gewährten Allowances hat sich in den vergangenen zehn Jahren mehr als verfünffacht; trotz Wirtschaftskrise und Kürzungen im Staatshaushalt im vergangenen Haushaltsjahr verzeichneten die Allowances 2009/2010 eine Steigerung von 13%. Allein die für Entschädigungszahlungen aufgewendeten finanziellen Mittel hätten im Jahr 2009/10 ausgereicht, um über 100.000 Lehrer an staatlichen Schulen einzustellen. Die geplanten Ausgaben für das Haushaltsjahr 2011/12 haben sich laut aktuellen Berechnungen des Schattenkabinetts des tansanischen Parlaments, die im Juni 2011 veröffentlicht wurden, im Vergleich zum Vorjahr sogar nahezu verdoppelt. Dies geht laut CHADEMA, der größten Oppositionspartei in Tansania, aus den aktuellen Rechnungsbüchern hervor. Die Regierung weist die Berechnungen der Opposition naturgemäß als übertrieben zurück. Sollten die Zahlen der Opposition jedoch stimmen, verdeutlicht die enorme Steigerung von über 73% im Vergleich zum Jahr 2009/10 unter vergleichbaren wirtschaftlichen Bedingungen, dass keinerlei Bemühungen unternommen wurden, etwas gegen diese Entwicklung zu unternehmen. Die Forderungen der internationalen Gebergemeinschaft, wie sie zuletzt von Horst Köhler vorgetragen wurden, scheinen auf die tansanische Regierung wenig Eindruck zu machen.

**Die zweite Generation von Allowances - Entstehung einer "Workshop-Kultur"**

Es wäre jedoch zu vereinfacht die Gründe und die Schuld für die Entwicklung einer solchen Art von "Workshop-Kultur" nur bei staatlichen Institutionen zu suchen. Ironischer Weise trägt die internationale Gebergemeinschaft, vor allem lokal tätige Hilfswerke und NGOs, einen großen Teil der Mitschuld an der Entstehung des derzeitigen Allowance-Systems. Zwar sind es staatliche Institutionen und Amtsinhaber, die die derzeitige Praxis der Allowances betreiben oder zumindest untätig zuschauen, jedoch wurde die Praxis als solche von Hilfswerken selbst als effizienzsteigerndes Mittel in ihren eigenen Programmen eingeführt. Diese Entwicklung ist, wie auch schon die erste Generation der Allowances, eng verbunden mit der wirtschaftlichen Situation. Viele der internationalen Organisationen und Hilfswerke spielten eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung der von Benjamin Mkapa seit seinem Amtsantritt 1995 angestoßenen Reformen im Sozial-, Wirtschafts- und Staatssektor. Vor allem während seiner zweiten Amtsperiode (2000-2005) wurden viele umfassende Reformpakete auf den Weg gebracht. Wie viele andere Entwicklungsprogramme wurden auch diese zu Anfang zum größten Teil von internationalen Gebern finanziert, implementiert und später an den tansanischen Staat übergeben. Organisationen wie die Vereinten Nationen, Weltbank und IWF sowie Gebernationen, unterstützten Mkapa auf dessen Weg zur Privatisierung und Reformierung des tansanischen Staats- und Wirtschaftssystems. Größtenteils wurden diese Reformen in Form von sogenannten Capacity-Building-Maßnahmen implementiert. Tansanische Staatsdiener und externe Mitarbeiter wurden dabei durch Fortbildungen, wie z.B. Workshops, Seminare und Konferenzen, weiterqualifiziert. Entscheidend für die gemessene Effektivität dieser Maßnahmen, die zu Beginn von externen internationalen NGOs durchgeführt wurden, war die Anzahl der fortgebildeten Mitarbeiter; Erfolg wurde so in erster Linie an bloßen Teilnehmerzahlen gemessen.

**TANSANIA**

STEFAN REITH  
RICHARD SHABA  
JAN BOUSCHEN

**Oktober 2011**

[www.kas.de/tansania](http://www.kas.de/tansania)

Um die Teilnehmerzahlen zu sichern, zahlten internationale NGOs den Teilnehmern in der Regel nicht zu versteuernde Pauschalen für anfallende Kosten durch Transport, Arbeitszeit, Verpflegung und gegebenenfalls Unterkunft. Den tansanischen Staatsangestellten sollten ebenfalls Anreize gegeben werden, an Weiterbildungen teilzunehmen, einerseits um den Reformprozess voran zu treiben, andererseits um die eigenen Budgetvorgaben für Entwicklungshilfe zu erfüllen.

Die Einführung solcher Allowances hatte zu Beginn Erfolg, die Teilnehmerzahlen an Workshops stiegen, die Bereitschaft von Beamten, an Seminaren teilzunehmen, war groß und Weiterqualifizierungen wurden zum wechselseitigen Nutzen von Veranstaltern und Teilnehmern ein beständiger Teil des Arbeitslebens und der strukturellen Entwicklungszusammenarbeit. Dabei war der Umfang solcher Allowances pro Veranstaltung einige Jahre nach dessen Einführung oft vergleichbar mit wöchentlichen oder auch monatlichen Löhnen. Jedoch wurde die Auszahlung von Allowances schon bald durch deren flächendeckende Anwendung durch die großen internationalen Institutionen zur gängigen Regel. Sonderzahlungen waren nicht mehr nur ein zusätzlicher Anreiz, sondern schon bald eine notwendige Voraussetzung, um hohe Teilnehmerzahlen zu erreichen.

Nicht nur wurde es für NGOs notwendig, Staatsdienern Allowances für die Teilnahme an Weiterbildungen zu bieten; darüber hinaus konkurrierten die verschiedenen Organisationen nun untereinander um Teilnehmer an teilweise themenidentischen Veranstaltungen. Gerade ranghohe Beamte, denen für die Reformprozesse eine Schlüsselrolle zugeordnet war, konnten zunehmend nur noch durch finanzielle Anreize in Form von Allowances als Teilnehmer gewonnen werden. Der Umfang und die Höhe der gezahlten Allowances für Fortbildungen und andere Veranstaltungen steigerten sich somit bis zu einem Ausmaß, das in keinem Verhältnis zum ursprünglichen Ziel stand. Diese Konkurrenz zwischen den Organisationen und die gestiegenen finanziellen For-

derungen von ranghohen Teilnehmern aus dem Staatsdienst führten teilweise zum Scheitern von Entwicklungsprojekten kleinerer, lokaler NGOs, da die geforderten Allowances ihren finanziellen Rahmen sprengten.

**Ausweitung auf staatliche Programme**

Die von den internationalen Organisationen eingeführten und praktizierten Allowance-Zahlungen wurden schon bald vom tansanischen Staat während Mkapas zweiter Amtszeit (2000-2005) für seine eigenen Programme übernommen. Dies hatte mehrere Gründe. Wenn beispielsweise auslaufende Projekte vom tansanischen Staat übernommen und weitergeführt wurden, die von NGOs initiiert und aufgebaut worden waren, wurden ebenfalls die verbundenen Verfahrensweisen, wie z.B. die Allowances-Praxis, übernommen. So wurde die Zahlung von hohen Allowances für Workshops, Seminare, Konferenzen und andere außerdienstliche Veranstaltungen die Regel. Wenn nun der Staat als Organisator selbst ähnliche Programme ins Leben rief, wurden ebenfalls, wie bei NGOs üblich, Allowances an deren Teilnehmer ausgezahlt. Begründet wurden solche Maßnahmen damit, dass diese Praxis auch bei internationalen Gebern weit verbreitet sei. Zudem handele es sich um reine Aufwandsentschädigungen für außerdienstliche Verpflichtungen. Obwohl der Staat als primärer Arbeitgeber keine finanziellen Anreize hätte geben müssen, um seine eigenen Angestellten zur Teilnahme zu bewegen, zeigt dies, wie sehr die Allowance-Praxis schon in der Beamtenkultur verwurzelt war.

**Massive Fehlentwicklung**

Die Einführung von Allowances für den gesamten Staatsdienst und für eigene Programme war auf Grund von institutionellen Schwächen problematisch. Zwar war die Anwendung dieser Praxis aus ökonomischer Sicht verständlich, da es galt, durch finanzielle Anreize Staatsbedienstete zur nicht-verpflichtenden Teilnahme an Fortbildungen von Dritten zu bewegen. Im Rahmen seiner eigenen Weiterqualifizierungsprogramme für Beamte bestand für den tansanischen Staat

**TANSANIA**

STEFAN REITH  
RICHARD SHABA  
JAN BOUSCHEN

**Oktober 2011**

[www.kas.de/tansania](http://www.kas.de/tansania)

allerdings keine Notwendigkeit, diese Praxis zu übernehmen.

Das eigentliche Problem besteht heute darin, dass sich die Praxis von Allowance-Zahlungen bereits tief im Arbeitsleben des Landes verwurzelt hat. Die Zahlung von Allowances ist bereits die Regel für externe Veranstaltungen geworden und wird von Teilnehmern erwartet. Diese Erwartungshaltung ist bereits so groß, dass viele Organisationen, die entweder nicht die finanziellen Mittel für Allowances haben, oder diese nicht bereitstellen wollen, damit rechnen müssen, dass ein Großteil der Teilnehmer ihrer Veranstaltungen trotz vorheriger Anmeldung nicht erscheint. Die Allowances-Praxis ist inzwischen so tief in der tansanischen Arbeitskultur verankert, dass das Problem längst eine gesellschaftliche Dimension angenommen hat.

Die Allowances in ihrer gegenwärtigen Form verfehlen nicht nur das ursprünglich intendierte Ziel und setzen massive Fehlanreize, sie schaffen darüber hinaus eine institutionelle Möglichkeit zur Selbstbereicherung, da Staatsdiener gleichzeitig Empfänger und Geber von Allowance-Zahlungen sind. Zwar können sich Beamte Allowances nicht selbst auszahlen, jedoch bietet diese Praxis einen eleganten, legalen und intransparenten Weg, sich strukturell zu bereichern. Insbesondere höhere Beamte gestalten ihr Arbeitsleben so, dass sie möglichst viele Allowance-Zahlungen erhalten. Dienstreisen, Workshops und Seminare prägen den Arbeitsalltag; die Abwesenheitszeiten von Büro und Schreibtisch nehmen häufig Ausmaße an, die aus externer Sicht nur als grotesk bezeichnet werden können. Zugleich nutzen hohe Beamten das System, ihre Position durch die Zahlung von Allowances an unterstellte Mitarbeiter abzusichern. Gefolgschaft und Loyalität wird durch die Entsendung zu Weiterbildungen, Seminaren und internationalen Konferenzen belohnt. Dabei gilt, je höher man in der Hierarchie des Staatsdienstes steht, desto höher fallen die Berechtigungen für Allowance-Zahlungen aus.

Die zunehmende Fehlentwicklung der Allowance-Zahlungen bis heute verlief zunächst

Hand in Hand mit den anlaufenden Reformprogrammen unter Präsident Mkapa zu Beginn dieses Jahrtausends. Dabei wurden neben anderen, vier umfassende Reformpakete auf den Weg gebracht - das "Local Government Reform Programme" (LGFP - Laufzeit: 2002-2009), "Legal Sector Reform Programme" (LSRP - Laufzeit: 2000-2007), "Public Financial Management Reform Programme" (PFMRP - Laufzeit: 1998-2009) und "Public Sector Reform Programme" (PSRP - Laufzeit: 2000-2011). Dabei handelte es sich um den größten Reformwandel seit den Strukturreformen nach Nyereres Amtsabtritt 1985. Die meisten dieser Programme wurden in Form von Struktur- und Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt, unterstützt und zum größten Teil von internationalen Geldgebern (UNDP, Weltbank, IWF, EU etc.) finanziert. Die Zahlungen, die als finanzieller Anreiz zur Steigerung von Qualität und Teilnahme gedacht waren, entwickelten sich jedoch auf Grund der Höhe und der flächendeckenden Anwendung bald zu einem lukrativen Nebeneinkommen. Allowances waren zu diesem Zeitpunkt bereits bei Veranstaltungen von externen NGOs ein attraktiver Nebenverdienst, jedoch war man bislang auf die internationalen Organisationen als Veranstalter angewiesen.

Nun eröffnete sich die Möglichkeit, Workshops und Seminare intern zu initiieren und im gleichen Zuge an gezahlten Allowances auf Staatskosten zu verdienen. Diese Praxis wurde zu einem eleganten Weg der legalen Selbstbereicherung von Staatsdienern. Die Programme zum Capacity-Building waren in der Öffentlichkeit und vor internationalen Gebern, vor dem Hintergrund der Implementierung der vier umfassenden Reformprogramme, einfach zu rechtfertigen. Zwar stieg sowohl die Zahl der veranstalteten Seminare, Konferenzen und Workshops als auch die Gesamtsumme der damit verbundenen Allowances unverhältnismäßig schnell, jedoch zu Beginn ohne kritische Hinterfragung. Die Attraktivität des Systems liegt für die Profiteure von Allowances auch in dem hohen Grad seiner Intransparenz. Einerseits findet die Bereicherung nicht ak-

**TANSANIA**

STEFAN REITH  
RICHARD SHABA  
JAN BOUSCHEN

**Oktober 2011**

[www.kas.de/tansania](http://www.kas.de/tansania)

tiv in Form von direkter Korruption statt, sondern durch die passive Annahme legal ausgezahlter Mittel. Andererseits ist es schwer, einzelne Verantwortliche im System auszumachen, da es sich um ein strukturelles Problem handelt, das den gesamten öffentlichen Sektor durchzieht. Vor diesem Hintergrund ist klar, dass es keine einfachen Lösungen geben kann. Ohne das Verständnis für die Hintergründe dieser Fehlentwicklung sowie die innere Logik und Begründung der Allowances ist eine künftige Reform nicht möglich. Voraussetzung für eine ernsthafte Reform der Allowances ist zudem ein fester politischer Wille und die Bereitschaft, das gesamte Vergütungssystem im öffentlichen Sektor auf den Prüfstand zu stellen.

**Überfällige Reformen**

Das staatliche Allowance-System ist zu einer enormen finanziellen Belastung geworden, nicht nur für das tansanische Staatsbudget, sondern auch für nationale und internationale NGOs, die sich in ihrer täglichen Arbeit mit den Forderungen nach Allowances konfrontiert sehen. Verstärkt lehnen es internationale Organisationen und NGO's ab, über normale Reisekosten hinausgehende Allowances oder Sitzungsgelder an Teilnehmer ihrer Veranstaltungen ausbezahlen. Doch um das Allowance-System in seiner jetzigen Form langfristig abzuschaffen, werden darüber hinaus strukturelle Lösungen nötig sein. Dazu gilt es, sowohl auf der staatlichen als auch der kulturell-gesellschaftlichen Ebene anzusetzen. Zum einen muss der ausufernden Verschwendung von Steuergeld und der „scheinlegalen“ Selbstbereicherung Staatsbediensteter Einhalt geboten werden, damit die knapp bemessenen Ressourcen des Staatshaushalts an sinnvollerer Stelle, z.B. im Bildungsbereich, investiert werden können. Hierzu ist eine radikale Umstrukturierung des Gehaltsgefüges und der Erstattung von Reisekosten etc. im öffentlichen Sektor notwendig. Zum anderen bedarf es einer gesellschaftlichen Veränderung, um die inzwischen übliche "Workshop-Kultur" zu beenden. Die Erwartungshaltung, für die eigene Weiterqualifizierung Zusatzzahlungen zu

erhalten, muss umgekehrt werden. Weiterbildungsmaßnahmen, Arbeitssitzungen, die Teilnahme an Konferenzen und notwendige Dienstreisen müssen als integraler Bestandteil des Arbeitsauftrags begriffen werden und dürfen keinem Selbstzweck dienen. Ein radikaler Wandel der Arbeitskultur ist notwendig. Gelingen kann dies aber nur, wenn er von der Führungsspitze des Staates vorgegeben und vorgelebt wird.

Eine radikale Reform ist nicht nur mit Blick auf die Haushaltslage und der prekären sozialen Situation weiter Bevölkerungsschichten notwendig, sondern wird darüber hinaus auch von internationalen Gebern immer stärker eingefordert. Erst kürzlich haben die Schweiz und die Niederlande angekündigt, ihr Engagement im Rahmen der Budgethilfe für Tansania einzustellen. Begründet wurde dieser Schritt durch die intransparente Verwendung der bereitgestellten Mittel, die mangelnde Korruptionsbekämpfung und den mangelnden Reformwillen der Regierung. Andere Geberländer des "General Budget Supports" kündigten infolgedessen ebenfalls eine Überprüfungen ihrer Zahlungen an. Falls weitere Geber ihre Unterstützung zurückziehen, hätte dies massive Folgen für Tansania, das derzeit mehr als 33% seines Haushaltes aus Entwicklungshilfemitteln finanziert. Vor diesem Hintergrund mahnte Bundespräsident Horst Köhler während seines Besuchs im Juni 2011 die tansanische Regierung eindringlich, sichtbare Reformen einzuleiten, um das internationale Vertrauen der Geberländer zurückzugewinnen.

**Staatliche Veränderung**

Ein passendes Beispiel für den Reformdruck auf staatlicher Ebene liefern die Jahrestreffen von IWF und Weltbank, zu dem jedes ostafrikanische Land eine Delegation entsendet. Während z.B. im Jahr 2009 die Delegationen aus Kenia, Ruanda, Uganda und Burundi aus 5-7 Teilnehmern bestanden, entsandte Tansania allein 25 Delegierte. Allein die gezahlten Allowances an die unnötig große Anzahl von Teilnehmer dieser sechstägigen Konferenz betragen über 173 Millionen TSH (74.000 €). Auch bei den UN-Klimakonferenzen, zuletzt 2010 im mexika-

**TANSANIA**

STEFAN REITH  
RICHARD SHABA  
JAN BOUSCHEN

**Oktober 2011**

[www.kas.de/tansania](http://www.kas.de/tansania)

nischen Cancún, wartet Tansania in der Regel mit einer Delegationsstärke auf, die selbst die großen global player in den Schatten stellt. Diese Beispiele illustrieren, welche Ausmaße die Fehlentwicklung des Allowance-Systems inzwischen angenommen hat.

Eine Reform des Allowance-Systems wäre sogar mit einem Mehrnutzen für Staatsbedienstete möglich. Ein Reformkonzept der tansanischen NGO "Policy-Forum" zeigt dies anschaulich. Denn die enorme finanzielle Belastung für das tansanische Staatsbudget besteht nicht nur in der Auszahlung von Allowances allein, sondern auch die Organisation von Workshops, Seminaren etc., die wegen der Allowances generiert werden, verschlingt Unsummen. Oft werden die Weiterbildungs-Maßnahmen an Orten außerhalb des Arbeitsorts organisiert, um zusätzliche Allowances für Anfahrt, Übernachtung und Veranstaltungszeit zu generieren. Die Kosten für solche Seminare und Konferenzen übersteigen in den meisten Fällen die dafür erhaltenen Allowances um das Doppelte. Eine Reform des Systems wäre jedoch ohne die Kooperation des Beamtenapparates schwer durchsetzbar, da es erhebliche finanzielle Nachteile für jeden Staatsdiener bedeuten würde, falls alle Allowances ersatzlos abgeschafft werden würde. Aus diesem Grund raten viele NGOs, so auch Policy Forum, zu einer Win-Win-Strategie zum Nutzen von Staatsbediensteten einerseits, und der Entlastung des Staatsbudgets andererseits.

Dabei könnten große Summen auf Seiten des tansanischen Staates eingespart werden und gleichzeitig das Grundgehalt der Beamten erhöht werden. Durch ein Ende der vom Staat tolerierten "Workshop-Kultur" würden zum einen nicht nur die Allowances eingespart, sondern auch enorme Summen für Organisationskosten jener Workshops, deren Ziel ausschließlich die Generierung von Allowances ist. Teile dieser Einsparungen könnten dann wiederum dazu verwendet werden, die Gehälter der Staatsdiener zu erhöhen, die sonst durch den Wegfall der Allowances deutliche Einbußen erfahren würden. Da die Allowances für mehrtägige

Konferenzen außerhalb der Arbeitsorte in der Regel lediglich ein Drittel der Gesamtkosten ausmachen, wäre es theoretisch sogar möglich, das Gehalt der teilnehmenden Beamten so zu erhöhen, dass es das derzeitige Gehalt plus die diversen ausgezahlten Allowances deutlich übersteigen würde. Unter dem Strich würde der Haushalt dennoch entlastet.

Eine Reform der Allowances wäre nach dieser Logik möglich, ohne die finanziellen Interessen der Beamtenschaft zu verletzen, ganz im Gegenteil. Würden die derzeitigen Staatsgehälter beispielsweise um 30% angehoben und Allowances sowie unnötige Seminare und Workshops konsequent abgeschafft, könnte der Staat die derzeitigen Kosten mehr als halbieren und über 385 Milliarden TSH (165 Millionen €) jährlich einsparen. Eine solche Lösung wäre für die Beamten einerseits und den Staatshaushalt andererseits verträglich, so die Argumentation der Experten des Policy Forums. Doch würde nicht nur der tansanische Staat und die Bevölkerung finanziell von den Einsparungen profitieren; auch eine deutliche Signalwirkung an die Zivilgesellschaft wäre mit einem solchen Schritt verbunden. Würden die Allowances im öffentlichen Sektor abgeschafft, würden auch die im NGO-Sektor eingeforderten und gezahlten Allowances ihre Legitimation verlieren.

**Veränderung der Arbeitskultur**

Um jedoch die Probleme zu lösen, die mit der Praxis der Allowances einhergehen, bedarf es nicht nur einer Initiative auf staatlicher, sondern auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene. Zum einen sind Allowances für viele NGOs zu einer nicht mehr tragbaren finanziellen Belastung geworden, zum anderen gilt es auch, das Bewusstsein finanzstarker internationaler Akteure bezüglich der Wirkung ihrer Maßnahmen zu verändern. Zwar erhöhen finanzielle Anreize in Form von Teilnahmegeldern die Zahl der Teilnehmer und unter Umständen die Qualität und Anzahl der Multiplikatoren, jedoch nicht zwingend die Effektivität der Projekte. Teilnehmerzahlen dürfen nicht länger als einziger Gradmesser für den Erfolg einer

**TANSANIA**

STEFAN REITH  
RICHARD SHABA  
JAN BOUSCHEN

**Oktober 2011**

[www.kas.de/tansania](http://www.kas.de/tansania)

Maßnahme gelten. Es sind jedoch vor allem die großen Organisationen wie UN, Weltbank und IWF, die in der Regel Allowances für ihre Capacity-Buildings und Projekte bereitstellen können und dies in vielen Fällen auch noch praktizieren. Eine solche Praxis erhöht aber zum einen die finanziellen Forderungen, die an kleinere NGOs mit niedrigeren Budgets herangetragen werden, zum anderen begeben sich die Organisationen in einen Konkurrenzkampf um die „besten“ Teilnehmer, da die Zahlungen von Allowances oft eine kritische Rolle bei der Teilnehmerwerbung spielt. Es sollte aber im Interesse aller externen Geldgeber und der meist von ihnen finanzierten, lokalen NGO´s sein, keine Allowances zu zahlen. Um diesem Ziel näher zu kommen, bedarf es vielschichtiger Veränderungen und Anstrengungen.

Eine der wichtigsten Aufgaben besteht darin, die Erwartungshaltung einheimischer Partner und potentieller Multiplikatoren umzukehren, Allowances als Selbstverständlichkeit oder gar als Voraussetzung für Zusammenarbeit anzusehen. Der Gedanke, dass die Teilnahme an einer Weiterbildung entweder wegen des persönlichen Lerneffekts lohnt oder zumindest als Teil der beruflichen Aufgabe anzusehen ist, muss gestärkt werden. Solange das institutionalisierte Allowance-System auf staatlicher Ebene nicht beschnitten wird und finanzstarke internationale Organisation weiter Sitzungsgelder zahlen, ist eine solche Veränderung der Arbeitskultur jedoch kaum realistisch. Sie kann ohnehin nur mittelfristig wirksam werden, da es Zeit braucht, um einen Mentalitätswandel herbeizuführen.

Um eine geschlossene Initiative von Seiten der Zivilgesellschaft möglich zu machen, bedarf es einer engeren Abstimmung hinsichtlich einer gemeinsamen Haltung von NGOs und internationalen Organisationen, um effektiv und langfristig Allowances zu reduzieren. Zwar gibt es schon vielfältige Formen der Zusammenarbeit zwischen NGOs, um das Problem der Allowances zu lösen. Jedoch ist es nötig, ebenfalls die großen Akteure wie UN, Weltbank und IWF in diese Kooperationen einzubinden. Dies würde wiederum den Druck der Zivilgesellschaft

auf den Staat erhöhen, die staatlichen Reformanstrengungen mit Blick auf die Allowances zu verstärken.

**Fazit**

Bei genauerer Betrachtung wird deutlich, dass die Problematik wie auch die Lösungsansätze nicht nur auf einer Ebene zu suchen sind. Das Allowance-System und seine Auswirkungen sind im Laufe der letzten Jahre von einem rein bürokratischen zu einem umfassenden gesellschaftlichen Problem geworden. Dessen vielschichtige Ursachen können nur durch strukturelle Veränderungen überwunden werden. Eine Lösung ist zwar möglich, doch fehlt derzeit der politische Wille zur Veränderung. Obwohl während der vergangenen Jahre auf zivilgesellschaftlicher Ebene, selbst bei größeren Organisationen, eine deutliche Reduzierung der Allowance-Zahlungen bemerkbar ist, zeigt die tansanische Regierung keinerlei Initiative, diese Problematik effektiv anzugehen. Dabei wäre auf staatlicher Ebene, wie oben beschrieben, sogar eine Win-Win-Lösung möglich. Eine Reform des Allowance-Systems drängt, nicht nur auf Grund der institutionellen Probleme und Auswirkungen der Praxis an sich, sondern ebenfalls wegen des drohenden Verlustes internationaler finanzieller Unterstützung vor dem Hintergrund der massiven institutionellen Verschwendung von Steuer- und Entwicklungsgeldern. Ein Fortbestand des Allowance-System in seiner derzeitigen Form kann sich der tansanische Staat auf Dauer nicht leisten. Und die internationale Gebergemeinschaft darf sie nicht akzeptieren!

**Quellen und weitere Informationen:**

[http://www.twaweza.org/uploads/files/Reforming\\_Allowances\\_PF.pdf](http://www.twaweza.org/uploads/files/Reforming_Allowances_PF.pdf)

<http://voices-against-corruption.ning.com/profiles/blogs/tanzanias-parliamentary>

<http://allafrica.com/stories/201106140927.html>

<http://whyworkwhenyoucansit.blogspot.com/2009/12/pressure-on-allowances-increases.html>

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V**

<http://dailynews.co.tz/columnist/?n=21125&cat=columnist>

**TANSANIA**

STEFAN REITH  
RICHARD SHABA  
JAN BOUSCHEN

<http://xa.yimg.com/kq/groups/21195216/1944467870/name/Well+Paid+Audiences+-+VV06-10+%28Sitting+allowances+in+Tz%29.pdf>

<http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=274>

**Oktober 2011**

<http://www.idasa.org/media/uploads/outputs/files/Private%20gain%20from%20public%20funds%20-%20Tanzania%202010.pdf>

**[www.kas.de/tansania](http://www.kas.de/tansania)**

<http://www.ft.com/cms/s/0/832f89ea-7c4f-11de-a7bf-00144feabdc0.html>