

TANSANIA

DANIEL EL-NOSHOKATY
MALEEN RIEBSAMEN

Juni 2017

www.kas.de/tansania/

Entstehungsursachen der weit verbreiteten Korruption in Tansania

Korruption, Verschwendung und Misswirtschaft öffentlicher Gelder durch die Eliten stellen in Tansania ein großes Entwicklungshemmnis dar. Das tatsächliche Ausmaß der Korruption zu bemessen ist schwer, da oft nur die wirklich schwerwiegenden Fälle an die Öffentlichkeit gelangen. Einen Gradmesser liefert der Ländervergleich von Transparency International, welcher Tansania wiederholt als eines der korruptesten Länder weltweit einordnet.

Seit der Unabhängigkeit Tansanias unternahmen die verschiedenen Regierungen immer wieder Anläufe zur Korruptionsbekämpfung. Trotz dieser Bemühungen hat sich die Situation der Korruption in den letzten 15 Jahren verschlechtert. Deutlichstes Anzeichen dafür ist eine Vielzahl großer Korruptions-skandale, die in der jüngsten Vergangenheit aufgedeckt wurden. Diese Fälle stellen aber nur die prominentesten Beispiele in einem System dar, in dem sowohl politische als auch alltägliche Korruption auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung und in der Wirtschaft weit verbreitet ist. Ergebnis der Korruption im öffentlichen Sektor sind aber nicht nur die daraus resultierenden fehlenden Steuereinnahmen für den Staat. Schwache Institutionen und korrupte Beamte fördern schlussendlich Ungleichheit sowie Ausbeutung und sorgen dafür, dass das Geld weiterhin den Eliten Tansanias zu Gute kommt. Dies zeigt auch die Aussage des ehemaligen Generalstaatsanwalts und Premierministers Joseph Warioba, der feststellte, dass öffentliche Bedienstete zumeist in geringfügige Korruptionsfälle verwickelt sind, um ihre kargen Einkommen aufzubessern. Hochrangige Regierungsbeamte hingegen betreiben Korruption in großem Stil, um ihre Gier nach Reichtum und Einfluss zu befriedigen.

Dass die staatlichen Reformen zur Korruptionsbekämpfung bisher kaum Früchte trugen, zeigt der aktuelle Bericht von Transparency International. Tansania befindet sich auf Platz 116 von 176 Ländern, mit einem Wert von 32/100 (wobei 0 für sehr korrupt und 100 für korruptionsfrei steht). Insbesondere im Bereich der öffentlichen Krankenhäuser, Versorgungswirtschaft, Polizei und Gerichte/Justizbeamten ist das Ausmaß der Korruption sehr hoch.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

DANIEL EL-NOSHOKATY

MALEEN RIEBSAMEN

Juni 2017

www.kas.de/tansania

Bei der Frage, welche Personengruppe in Korruption verwickelt sei, nennen 50 Prozent der Tansanier die Polizei, 37 Prozent nennen Steuerbeamte und 36 Prozent Richter sowie Justizbeamte, wobei nur 15 Prozent der Bevölkerung den Präsidenten und 21 Prozent Abgeordnete für korrupt halten. Dies deckt sich auch mit den persönlichen Erfahrungen der Bewohner, die in 35 Prozent der Fälle, in denen sie Kontakt mit der Polizei oder Gerichten hatten, Schmiergelder bezahlt haben. Bei Krankenhäusern war es in 20 Prozent der Fälle, bei öffentlichen Schulen in 11 Prozent der Fälle notwendig.¹

Beispiele für Korruptionsskandale in Tansania

In den letzten Jahren hat es in Tansania eine Vielzahl von schweren Fällen von Korruption, Machtmissbrauch und Mittel Fehlverwendung gegeben. Einer der bedeutendsten Korruptionsfälle war der sogenannte „Escrow-Skandal“, in welchen mehrere hohe Regierungsstellen verwickelt waren. In Folge der ungelösten Frage nach der Höhe von Tarifen, die von dem staatlichen Stromanbieter Tanesco an das Strom produzierende Unternehmen IPTL für den Kauf des generierten Stroms zu zahlen waren, wurde ein Treuhandkonto eingerichtet. Auf dieses zahlte Tanesco einen Betrag für den Strom ein, bis beide Parteien sich auf den tatsächlichen Tarif einigen würden. Diese Einigung zog sich allerdings rund zwei Jahre hin. Das immer weiter anwachsende Treuhandkonto weckte dann aber Begehrlichkeiten bei hohen Regierungsbeamten. Durch Mittelsmänner wurde das Geld in der Folge an eine Vielzahl von amtierenden und ehemaligen Mandatsträgern verteilt. Nach Aufdeckung des Falles mussten der Energieminister, der Bauminister, der Generalstaatsanwalt und eine Reihe anderer Regierungsbeamte zurücktreten. Die juristische Aufarbeitung des Falles dauert auch nach mehr als drei Jahren weiter an.

Ein weiterer in der Öffentlichkeit viel diskutierter Korruptionsfall betrifft den „External Payment Arrears Account (EPAA)“ der Bank of Tanzania. Tansania litt im Zeitraum von 1970 bis 1990 an einer Währungsknappheit ausländischer Divisen. Nach einer Übereinstimmung mit der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds konnten Schulden in ausländischer Währung in Tansanischen Schillings auf das EPAA Konto eingezahlt werden und in einer Art Schuldenerlass zahlten die beiden Institutionen diese dann an die ausländischen Gläubiger in US-Dollar, ohne das eingezahlte Geld für sich zu reklamieren. Der EPAA wuchs sehr schnell auf eine hohe Summe an. Nach der Freigabe durch den damals amtierenden Präsidenten Mkapa, wurde ein Teil im Jahr 2005 für den Wahlkampf der Regierungspartei benutzt. Nach Bekannt

¹ Vgl. Transparency International (2015): People and Corruption: Africa Survey 2015, S.36, S.40, S.41.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

DANIEL EL-NOSHOKATY

MALEEN RIEBSAMEN

Juni 2017

www.kas.de/tansania

werden dieses Korruptionsfalles musste der Finanzminister zurücktreten und die Direktorin der Zentralbank verließ das Land. Nach den, von der Regierungspartei gewonnenen, Wahlen entschied die neue Führung des Landes dann, dass es keine strafrechtliche Verfolgung geben wird, solange das Geld zurückgezahlt werden würde. Da das verbliebene Geld gleichzeitig in einen neu aufgelegten Investitionsfonds floss und es auch hier keine unabhängige Untersuchung gab, ist bis heute ungeklärt, ob das Geld tatsächlich zurückgezahlt wurde.

Auch der Richmond Skandal, bei welchem ca. 120 Millionen US-Dollar veruntreut wurden, erregte die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit. Aufgrund einer anhaltenden Dürre und schlechtem Wassermanagement litt Tansania in den Jahren 2005/2006 unter einer schweren Energiekrise, da die tansanische Energieproduktion zu 50% auf Wasserkraft basiert. Aufgrund des Energiemangels plante die Regierung daher die Zusammenarbeit mit ausländischen Unternehmen, die kurzfristig Diesel- und Gasgeneratoren liefern und installieren sollten. Auf Drängen der Regierung und unter Umgehung gesetzlicher Beschaffungsvorschriften fiel der Zuschlag für den Auftrag an die US-amerikanische Firma Richmond Development Company LLC, obwohl das Unternehmen im Vergleich zu anderen internationalen Firmen, die sich beworben hatten, weniger Erfahrung aufwies. Der Firma wurden täglich 100.000 US-Dollar, insgesamt 172,5 Millionen US-Dollar, für die Bereitstellung der Generatoren zugesichert. Bis im Dezember desselben Jahres konnte Richmond die vertraglichen Lieferverpflichtungen nicht erfüllen. Die Firma rechtfertigte dies mit einer Schuldzuweisung an die sich im Staatsbesitz befindende Energiefirma Tanesco, die angeblich mit Sand vermisches Öl geliefert haben soll. Später deckte eine parlamentarische Untersuchungskommission auf, dass zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses die gelieferten Generationen nicht funktionstüchtig waren. Aufgrund eines drohenden Misstrauensantrag gegen die Regierung und seiner Verwicklung in den Korruptionsskandal musste der damalige Premierminister Edward Lowassa zurücktreten. Bis heute ist nicht geklärt, wie viele staatliche Mittel im Kontext des Richmond-Korruptionsskandales veruntreut wurden, ob Richmond überhaupt Energie produziert hat und welchen Anteil der Bereitstellungsgebühren Richmond von der tansanischen Regierung erhalten hat.

Institutionelle und kulturelle Entstehungsursachen sorgen für eine anhaltend hohe Korruption

Das Hauptmotiv einer korrupten Handlung liegt in den meisten Fällen begründet in dem Streben danach, hohe Strafen oder langwierige bürokratische Prozesse zu umgehen oder sich allgemein Vorteile zu verschaffen. Im Ver-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

DANIEL EL-NOSHOKATY

MALEEN RIEBSAMEN

Juni 2017

www.kas.de/tansania

gleich zu anderen Ländern gibt es in Tansania bestimmte institutionelle, rechtliche, politische und kulturelle Bedingungen, die Gelegenheiten zur Korruption fördern, Anreize für korrupte Handlungen schaffen sowie die Legitimität von Korruption erhöhen.

Wie in vielen anderen Ländern auch bedürfen in Tansania bestimmte private und wirtschaftliche Aktivitäten staatlicher Autorisierung, beispielsweise der Erwerb von Lizenzen. In diesen Bereichen, in denen solche staatlichen Autorisierungen für eine Vielzahl von Aktivitäten bindend sind, wird die staatliche Entscheidungs- und Verfügungsgewalt an Amtspersonen übertragen. Diese Amtspersonen verfügen über Verfügungsmacht, denn sie können die Erteilung bzw. Verweigerung von staatlichen Autorisierungen sowie die Dauer der Antragsbearbeitung stark beeinflussen. Mangelhaft entwickelte Kontrollinstanzen, der geringe Wirkungsgrad des Staates auf den unteren Verwaltungsebenen und fehlende Transparenz solcher Vergabeprozesse führen dazu, dass diese Verfügungsmacht das Potential für Korruption beinhaltet. Das gilt zum Beispiel im Hinblick auf die Bearbeitungsgeschwindigkeit eines Antrages. In Tansania wird die Wahrscheinlichkeit, diese Verfügungsmacht auszuweiten und Schmiergelder fließen zu lassen, durch den persönlichen Kontakt zwischen der Amtsperson und dem Antragsteller aber auch dadurch, dass eine Autorisierung oftmals nur von einem Amt bzw. einer Person ausgestellt werden kann, erhöht. Ein weiterer Grund liegt darin, dass tansanische Beamte weitgehend über monopolisierte Entscheidungsbefugnisse verfügen, dabei in einem Umfeld mangelnder Transparenz agieren und sie geringe rechtliche Strafen fürchten müssen. Zudem ist die Kontrolle korrupter Beamter durch den Staat und die Zivilgesellschaft in Tansania sehr rudimentär, was ebenfalls zur Förderung der Korruption beiträgt.

Eine kulturelle Erklärung für die hohe Korruption in Tansania liegt in den traditionellen Mustern der gesellschaftlichen Struktur. Insbesondere informelle Beziehungssysteme wie verwandtschaftliche, ethnische oder soziale Beziehungen führen dazu, dass staatliche Gesetze und administrative Abläufe willkürlich nach Beziehungsstatus des Klienten angewandt werden. In solchen informellen Beziehungssystemen wird aus Sicht der involvierten Akteure eine Vermischung privater Interessen mit öffentlichen Funktionen oftmals als legitim oder gar als implizite Handlung gesehen. Grund hierfür ist, dass solche informellen Netzwerke als loyale und vertrauliche Verpflichtungsbeziehungen gesehen werden, die Begünstigungen nicht nur ermöglichen, sondern in gegenseitigen oder einseitigen Abhängigkeiten einfordern. Zu den gegenseitigen Beziehungsverpflichtungen in den informellen Netzwerken kommt eine vertikale Verflechtung hinzu, da Entscheidungsbefugnisse oft an der Führungs-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

DANIEL EL-NOSHOKATY

MALEEN RIEBSAMEN

Juni 2017

www.kas.de/tansania

ebene konzentriert sind. Autoritäre Entscheidungsstrukturen prägen die politische Struktur und führen dazu, dass ein Rechtfertigungsdiskurs entsteht, dessen Logik ergibt, dass das eigene korrupte Handeln weniger schwer ins Gewicht fällt, wenn sich eine Mehrheit an der Korruption beteiligt. Diese traditionellen informellen Beziehungsnetzwerke und die damit verbundene alternative Wahrnehmung von Legitimität korrupter Praxis begünstigt die Kultur der Korruption in Tansania. Ein weiterer Punkt ist, dass der Widerspruch zwischen der Wirksamkeit traditioneller Sozialordnungen und den Verfassungstexten bzw. der tatsächlichen juristischen Wirklichkeit dadurch gelöst wird, dass der traditionellen Ordnung im Zweifel ein höherer Stellenwert eingeräumt wird, da das Vertrauen in den Rechtsstaat nicht in ausreichendem Maße vorhanden ist.

Das stark präsidial ausgerichtete politische System Tansanias trägt seinen Teil dazu bei, dass Politik und Macht sehr personalisiert geprägt sind und ein Wandel zu einer parlamentarischen Demokratie mit einer unabhängigen und starken Justiz noch immer in der frühen Entwicklungsphase steckt. Die Gesellschaft bringt einer einzelnen Person mehr Vertrauen entgegen als den institutionellen Strukturen. Der ausgeprägte Präsidialismus zeigt sich auch in der Machtfülle der Exekutive im Vergleich zu anderen staatlichen Gewalten. Eine mangelhafte Gewaltenteilung zusammen mit einem stark personenbezogenen Führungsstil der politischen Eliten begünstigt autoritäre Tendenzen und personalistische Entscheidungsverfahren und damit korrupte Handlungen. Die ohnehin stark hierarchisch geprägte Gesellschaftsordnung in Tansania wird dadurch noch verstärkt. Da sehr viele politische Entscheidungen weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden und es nur sehr wenige wirklich partizipative und transparente Entscheidungsprozesse gibt, wird Korruption begünstigt. Die informellen, klientelistischen und autoritären Strukturen führen dazu, dass gesellschaftliche Gruppen, wenn nicht sogar die breite Masse der Bevölkerung, von politischen Entscheidungen ausgeschlossen werden. Dies wird insbesondere auch dadurch verstärkt, dass Tansania seit der Unabhängigkeit ununterbrochen von der gleichen Partei regiert wird. Es ist schwierig, traditionelle und informelle Netzwerke und Machtstrukturen aufzubrechen, wenn diese seit fast 70 Jahren existieren.

Dazu kommt, dass das ohnehin nur ungenügend ausgeprägte Rechtssystem in Tansania im Hinblick auf die Bekämpfung von Korruption eklatante Schwächen aufweist. Ein mangelhaftes Kontrollsystem und ein substanzieller Mangel innerhalb der Institutionen gelten als fundamentale Ursache für die schlechte Korruptionsbekämpfung. So ist es der staatlichen Antikorruptionsbehörde „Prevention and Combating of Corruption Bureau (PCCB)“ beispiels-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

DANIEL EL-NOSHOKATY
MALEEN RIEBSAMEN

Juni 2017

www.kas.de/tansania

weise zwar erlaubt, Ermittlungen zu führen, aber disziplinarische oder rechtliche Maßnahmen gegen Beamte darf die Behörde nicht ergreifen. PCCB darf außerdem gegen Beamte, die vom Präsidenten ernannt wurden, nur dann ermitteln, wenn dies vorher vom Präsidialbüro genehmigt wurde. Da der Präsident in Tansania die höchsten Beamten des Staates direkt ernennt und insgesamt mehrere Tausend so auf wichtigen Posten sitzen, gibt es gegen diese höheren Ebenen so gut wie nie Ermittlungen. Da das PCCB zusätzlich für sogenannte „Whistleblower“ kaum Schutzmöglichkeiten oder Immunität bieten kann, ist das Vertrauen der Bevölkerung in die Kontrollbehörde sehr gering. Das zeigt sich auch im Afrobarometer von 2012, in dem 82 Prozent der Personen, die zu einer korrupten Handlung aufgefordert wurden, den Vorfall aus Angst vor Konsequenzen oder weil sie nicht wussten, wie sie vorgehen sollten, nicht anzeigten.² Um solche Fälle zu vermeiden schuf das PCCB eine Möglichkeit zur anonymen Anzeige, entweder durch einen Anruf bei einer „stop-corruption-now“ Hotline oder durch das Senden eines Formulars – mit überschaubarem Erfolg.

Praxis der Korruptionsbekämpfung in Tansania wenig nachhaltig

Der neue Präsident John Magufuli hat medienwirksam den Kampf gegen Korruption, Verschwendung von Steuergeldern durch die Eliten und Vetternwirtschaft zu seinem erklärten Ziel gemacht. Bereits direkt nach der Wahl kündigte er an: "Das wird nicht einfach werden, denn ich werde einigen Leuten in die Quere kommen, die gewohnt sind, etwas dazu zu verdienen!"³ Mit diesem Ziel vor Augen schränkt er seit Amtseintritt nicht nur Auslandsreisen und Erste-Klasse-Tickets für Regierungsvertreter ein, sondern stattet auch unterschiedlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen medienwirksame Besuche ab. Er entließ die Leitung der tansanischen Hafenbehörde aufgrund von Korruption und Misswirtschaft. Daneben führte er eine landesweite Untersuchung durch, bei welcher mehrere Tausend „Geisterarbeiter“, die für eine Tätigkeit bezahlt werden, ohne tatsächlich für die entsprechende Einrichtung oder Behörde zu arbeiten, identifiziert wurden. Aus diesem Grund wurde ein befristeter Einstellungsstopp im Öffentlichen Dienst ausgerufen. So werden beispielsweise in Grundschulen so lange keine Lehrer mehr eingestellt, bis alle „Geisterarbeiter“ aus den Gehaltslisten entfernt sind.

Inwiefern diese Praxis der Korruptionsbekämpfung allerdings nachhaltig und systemverändernd wirkt, ist fragwürdig. Auch wenn es an der Spitze vieler

² <http://www.afrobarometer.org/countries/tanzania-0>

³ Vgl. tagesschau.de vom 10.12.2015.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

TANSANIA

DANIEL EL-NOSHOKATY

MALEEN RIEBSAMEN

Juni 2017

www.kas.de/tansania

Behörden aufgrund Präsident Magufulis Anti-Korruptionsstrategie Personalwechsel gegeben hat, sind die Auswirkungen auf das gesamte System eher gering. Zudem wurden von ihm bislang keine Gesetzesänderungen vorgelegt, die eine Stärkung des für die Bekämpfung der Korruption eigentlich verantwortlichen PCCB vorsehen. Eine Wirtschaftspolitik, die Beschäftigungsmöglichkeiten und eine Steigerung der Einkommen ermöglichen würde, könnte die Menschen aus der Abhängigkeit des Staates befreien und dem Klientelismus sowie der Selbstprivilegierung entgegenwirken. Bisher trägt Magufulis Politik allerdings kaum zu solch einem Wandel bei. Auch verhindern die von seiner Regierung beschlossenen Einschränkungen der Presse- und Meinungsfreiheit, dass über Korruptionsskandale öffentlich in dem Maße berichtet wird, in dem es notwendig wäre, um den notwendigen gesellschaftlichen Wandel in Bezug auf die Korruption in Gang zu bringen.