
Benin: Baustelle Staatshaushalt

Richard Gerster*

Ich sitze in einem bequemen, eher luxuriösen Polstersessel des Ministeriums für Alphabetisierung im westafrikanischen Benin. Die Schweiz hat über Jahre die Alphabetisierungsbemühungen exemplarisch unterstützt, und die Erfahrungen sollen nun dem ganzen Land zugute kommen. Blaise Djihouessi ist dafür zuständig. Beiläufig, aber auch empört, erwähnt mein Gesprächspartner: „Solche Stühle haben wir noch über 100 im Keller. Niemand braucht sie.“ Die Direktion für Alphabetisierung war bis Ende 2007 ein Teil des Sport-Ministeriums gewesen, wo Alphabetisierung ein Fremdkörper und Spielball blieb. Die Büromöbel weit über den Bedarf hinaus wurden eingekauft, weil Käufer und Verkäufer mit überhöhten Preisen daran satt verdienen konnten und niemand kontrollierte. Der 2006 neu gewählte Präsident Yayi Boni wertete die Direktion in ein neues Ministerium für Alphabetisierung auf, wo Lese- und Schreibfähigkeiten der Bevölkerung wirklich im Zentrum steht.



Schmuggelbenzin aus Nigeria, in Flaschen für Motorräder portioniert: Der Staat hat das Nachsehen.

Budgethilfe zur Armutsbekämpfung

Blaise Djihouessi steht mit seiner Offenheit und Professionalität für diesen Neubeginn in Sachen Alphabetisierung. Auf viel breiterer Basis leisten fünf Länder, darunter die Schweiz, zusammen mit der Weltbank, der

Europäischen Union und der Afrikanischen Entwicklungsbank direkte Beiträge an das Staatsbudget Benins. Die Schweiz ist mit 1,7 Millionen Franken der David aller Budgethilfe-Geber, welche gemeinsam rund 200 Millionen Franken mobilisieren. Im Gegenzug verpflichtet sich die Regierung, bestimmte Ziele zu erreichen und Reformen im Sinne guter Regierungsführung durchzuführen. Neben dem Gesundheits- und Bildungswesen stehen namentlich der treuhänderische Umgang mit öffentlichen Geldern im Vordergrund. Der Staatshaushalt ist letztlich jene Baustelle, wo sich entscheidet, ob die öffentliche Hand wirklich im Dienste der Bevölkerung steht, wie sie Missbräuche bekämpft und über Tun und Lassen Rechenschaft ablegt.

Die Regierung von Benin hat eine Strategie für Wirtschaftswachstum zur Linderung der Armut ausgearbeitet. Sie dient als verbindliche Grundlage der Zusammenarbeit. Danach haben Bildung, Gesundheit, Trinkwasser, Landwirtschaft, Infrastruktur, Justiz und einige weitere Bereiche Vorrang. Ein steigender Prozentsatz der staatlichen Gesamtausgaben ist für diese Prioritätsbereiche vorgesehen. Doch am Ende des Jahres stellte sich wiederholt heraus, dass viel weniger ausgegeben wurde, als gemäss Budget zur Verfügung stand. In einem armen Land wie Benin, wo Kinder- und Müttersterblichkeit hoch sind, ist es inakzeptabel, wenn von zehn für das Gesundheitswesen bewilligten Franken bis am Jahresende nur deren sechs eingesetzt werden (2007). Weil die Budgetierung das Arbeitsprogramm im betreffenden Jahr spiegelt, heisst eine derart massive Mindernutzung auch, dass die gesetzten Ziele nicht erreicht worden sind. „Dahinter stehen nicht schlechter Wille oder Bereicherungsabsichten, sondern viel zu schwerfällige Spielregeln z.B. im öffentlichen Beschaffungswesen, wenn Aufträge für Schulhefte oder den Bau ländlicher Strassen zu vergeben sind“, sagt Houinsou Dieudonné, leitender Sekre-



Strassengebühren sind eine Einkommensquelle des Staates.

tär der Nichtregierungsorganisation Social Watch. Eine schwache Ausschöpfung des Budgets kann zu völlig veränderten Prioritäten im Vergleich zur angestrebten Armutsbekämpfung führen. Regierung und Geber arbeiten gemeinsam daran, die effektiven den bewilligten Ausgaben anzunähern.

Abfederung der Krise – ja, aber wie?

Allerdings war 2008 ein Jahr der Krisen. Nicht so sehr die globale Finanzkrise setzte Benin zu. Vielmehr nagten die explodierenden Erdöl- und Nahrungsmittelpreise an der Substanz. Um das Portemonnaie des

kleinen Mannes zu schonen, wollte der Staat Preiserhöhungen vorbeugen. Er befreite vorübergehend importierte Nahrungsmittel wie Mehl und Reis sowie Brennstoffe und Baumaterial von Zollabgaben und zum Teil auch der Mehrwertsteuer. Zudem wurden neue Subventionen namentlich für Nahrungsmittel und Energie ausgerichtet. Weil das im Budget so nicht vorgesehen war, nahm die Regierung Rückgriff auf Sonder-Prozeduren, die 2008 mit fast 20 Prozent der Ausgaben sehr umfangreich waren. Die Einnahmen-Ausfälle und Subventions-Kosten beliefen sich 2008 auf knapp 160 Millionen Franken (71 Mrd. CFA), 13 Prozent der für 2008 erwarteten Staatseinnahmen.

Die Absicht sozialer Abfederung ist politisch nachvollziehbar – wenn nur der Schmuggel nicht wäre. In Benin kostete die Tonne Zement rund 153 Franken (69'000 CFA, im Nachbarland Nigeria aber fast das Doppelte, 290 Franken (130'000 CFA). Auf dem Lokalmarkt in Benin war zum offiziellen, subventionierten Preis jedoch kein Zement aufzutreiben, weil ihn findige Profiteure ins Ausland verschacherten. Auch bei den Nahrungsmitteln wurde das Ziel verfehlt, wie eine Studie ergab: „Die Auswirkungen für den Konsumenten waren unbe-



Der Staat versucht, die Folgen von steigenden Nahrungsmittelpreisen sozial abzufedern.



Eine Zollstation auf dem Weg nach Niger: Einkommensquelle für den Staat und Geschäftsgelegenheit.

deutend“, und: „Vor allem die Importeure und Grosshändler profitierten“. Schliesslich wurden die Subventionen auf Druck der Geber unter Führung des Internationalen Währungsfonds wieder abgeschafft – die gesamte Budgethilfe 2007 entspricht gerade etwa den ungeplanten Aufwendungen für das Staatsbudget 2008.

Benin wurde bei den Gebern vorstellig, sich an den Kosten zur Bewältigung der Krise zu beteiligen. „Wenn die Regierung im Vorfeld nicht mit uns spricht, sondern uns erst im Nachhinein bei der Bewältigung der Kostenfolgen kontaktiert, kann sie nicht erwarten, dass wir die Rechnung begleichen“, sagt Jan Vlaar, Koordinator der Budgethilfegruppe auf der Geberseite und ver-

antwortlich für die Entwicklungshilfe der Niederlande. Die Geber sehen sich als Anwälte der Armen, die von den Massnahmen zur Milderung der Krise kaum profitiert haben. Die Regierung hingegen vermisst das Verständnis der Geber für die Krisenlage, welche ausserordentliche Massnahmen erfordert hat. „Wir müssen den sozialen Frieden im Land bewahren“, wird argumentiert.

Schwaches Parlament

In einer gut funktionierenden Demokratie diskutiert und genehmigt das Parlament die Staatsrechnung für das vergangene Jahr und kann daraus Lehren ziehen für das Budget im nächsten Jahr. In Benin hat das Parlament letztmals am 5. Dezember 2005 die Staatsrechnungen von 1999 und 2000 verabschiedet. 2001 und 2002 sind im Parlament „in Beratung“. 2003, 2004 und 2005 sind vom Finanzministerium der Revisionskammer unterbreitet, von dieser aber noch nicht ans Parlament weitergeleitet worden. 2006 und 2007 sind noch im Finanzministerium hängig. „Das Parlament ist gegenüber der Regierung schwach. Diese setzt Empfehlungen der Nationalversammlung, wenn sie die Rechnung verabschiedet, ohnehin nicht um. So lässt das Parlament die



Dem Parlament („Assemblée Nationale“) kommt beim Staatshaushalt eine Schlüsselrolle zu.

Staatsrechnung liegen. Und heute sind Zahlen der Jahre 2001 – 2006 bereits kalter Kaffee und interessieren niemanden mehr“, kommentiert ein intimer Kenner des Parlaments.

„Das Ganze ist unerträglich und eine Zeitbombe“, sagt ein Beobachter auf der Geberseite. Im 2007 abgeschlossenen Rahmenvertrag zur Budgethilfe hat sich die Regierung nun verpflichtet, innerhalb der gesetzlichen Fristen die Staatsrechnung abzuschliessen, sie von der Revisionskammer revidieren zu lassen und dem Parlament vorzulegen. Der Rückstand muss ausdrücklich spätestens 2009 aufgeholt werden. Zur Genehmigung der Staatsrechnung durch das Parlament kann die Regierung wegen der Gewaltentrennung nicht verpflichtet werden. Bei der Jahreskonferenz 2008 zur Budgethilfe drängten die Geber die Regierung mündlich und schriftlich wiederholt auf griffige Massnahmen. Die Revisionskammer, heute Teil des Finanzministeriums, soll in einen selbständigen Rechnungshof umgewandelt und mit mehr Mittel und Kapazität ausgestattet werden. Massgebend für diese Interventionen war die Sorge über die unzureichenden Kontrollen des ganzen Staatshaushalts, nicht nur jene um die eigenen Beiträge. Denn die Budgethilfe in Benin macht letztlich nur rund zehn Prozent der Staatsausgaben aus.

Kampf der Korruption

In einer Umfrage von 2007 hatten 1500 Befragte den Zoll, die Polizei, die Justiz und die Steuerbehörden als die bestechlichsten Behörden bezeichnet. „Benin macht einen systematischen Effort, um die Korruption zu reduzieren. Alles geht langsam, aber es geht vorwärts. Mit der Budgethilfe unterstützen wir eine Regierung, für welche der Kampf gegen die Korruption vorrangig ist“, sagt Jan Vlaar. Der Kampf gegen die Korruption hat Leute ins Gefängnis gebracht, man hat mit hochgestellten Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Verwaltung begonnen. „Der Kampf stösst auf Grenzen in Gestalt der schwachen Justiz, das ist besorgniserregend“, hat Omer Thomas von der NGO CIDR festgestellt. Andere beobachten kritisch, dass der Präsident in den letzten Monaten die Korruption weniger zum Thema machte. Die Nichtregierungsorganisation ALCRER kritisiert, Minister würden versuchen, Journalisten zum Schweigen zu bringen, welche Korruptionsfälle öffentlichen machen wollen. Kaum jemand aber bestreitet, dass alle vorsichtiger geworden sind, seit die Regierung unter Präsident Yayi Boni der Korruption den Krieg erklärt hat. Die private Organisation Transparency International kämpft weltweit für saubere Geschäftsbeziehungen und veröffentlicht jährlich einen Korruptionsindex für 180 Länder. Benin, 2007 auf



„Zahle Deine Steuern für die Entwicklung Deiner Stadt“ – so wird um Verständnis geworben, weshalb Steuern nötig sind.

Rang 118 klassiert, machte 2008 einen Sprung nach vorn auf Platz 96.

Kontakte in Dörfern hinterlassen auch den Eindruck, dass im Alltag Unwissenheit ein mindestens so grosses Problem darstellt wie die eigentliche Klein-Korruption. Wenn Leute nicht lesen, schreiben oder rechnen können, wird das von Profiteuren immer wieder schamlos ausgenützt. Dann heisst das Gegengift aber Alphabetisierung und Bildung. Im Alphabetisierungsunterricht ist Bestechung seit langem ein Thema. Cartoons zeigen beispielsweise, wie die Polizei vom Fahrer eines mit Waren und Personen völlig überladenen Autos Geld entgegennimmt, statt ihn anzuzeigen. Die Alphabetisierung, wie sie von der Schweiz seit Jahren gefördert wird, und die allgemeine Budgethilfe mit ihren Möglichkeiten von Dialog und Druck gehen bei der Korruptionsbekämpfung somit Hand in Hand.

Ohne Alternative

An einer ordnungsgemässen Führung des Staatshaushalts führt kein Weg vorbei. Die Kinder haben nur Aussichten, die Primar- und gar Sekundarschulen zu besuchen, wenn das öffentliche Bildungswesen funktioniert. Sicherheit gegen kriminelle Übergriffe kann nur die Polizei, Rechtssicherheit nur die Justiz gewährleisten. Die Baustelle Staatshaushalt steht nicht zufällig im Brennpunkt der Bemühungen von Regierung und Gebern. Fundamente sind gelegt, aber noch ist das Haus nicht gebaut. Kein anderes Instrument der internationalen Zusammenarbeit ist so gut geeignet wie die Budgethilfe, bei diesem Aufbau mitzuwirken. Fortschritte sind in Benin gerade im Bildungs- und Gesundheitswesen unübersehbar.



Transporte sind ein wichtiger Wirtschaftszweig.

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