
In Institutionen investieren: Wie sich in Ghana Gouvernanz auszahlt

Richard Gerster*

Geister gibt es in Ghana keine. Doch vermutete man, eine beträchtliche Anzahl von Staatsangestellten würde nur auf dem Papier existieren. Jemand bezieht dankbar Lohn, ohne zu arbeiten. Die Regierung durchforstete die Daten aller 455'000 Staatsangestellten. Schliesslich wurden 507 Verstorbene, 1123 Pensionierte, 720 Entlassene von der Lohnliste gestrichen, und 1567 Fälle blieben noch ungeklärt. Die Übung verringert den Personalaufwand um rund acht Millionen Schweizer Franken pro Jahr – keine Kleinigkeit, allerdings auch nicht umwerfend. Im Rahmen der Budgethilfe hatte sich die Regierung 2007 verpflichtet, den Geisterangestellten auf den Leib zu rücken.



Dem Parlament kommt bei der Kontrolle von Regierung und Verwaltung eine entscheidende Rolle zu.

Zahlreiche Reformerfolge ...

Seit 2003 finanzieren verschiedene ausländische Geber das Staatsbudget Ghanas direkt mit. Kumuliert von 2003 bis 2008 beträgt der externe Beitrag 1,8 Milliarden US Dollar und macht so etwa 10 Prozent des jährlichen Regierungsbudgets aus. Die Schweiz trägt neun Millionen Franken jährlich zum Budget bei. Eine unabhängige Evaluation der Budgethilfe durch ein britisch-ghanaisches Forschungskonsortium ergab, dass die Regierung treibende Kraft politischer Reformen ist. „Der Budgethilfe-

Dialog ermutigte die Regierung, auf dem Pfad der Tugend zu bleiben und die Reformen zu vertiefen.“

Verschiedene Elemente im Management der öffentlichen Finanzen zählen zu den institutionellen Reformerfolgen. Der ganze Zyklus vom Budget bis hin zur Revision der Staatsrechnung entspricht nun international anerkannten guten Praktiken:

- Im Jahre 2006 genehmigte das Parlament zum ersten Mal das von der Regierung vorgelegte Staatsbudget, bevor das Finanzjahr bereits angefangen hatte. Nun ist es schon fast eine Selbstverständlichkeit, dass das Budget im November vorgelegt und vom Parlament im Dezember verabschiedet wird.
- Wenn sich im Verlauf des Jahres herausstellt, dass Teilbudgets ungenügend sind, legt die Regierung dem Parlament Nachtragskredite vor, wie es in vielen Ländern üblich ist. Umgekehrt sind lineare Budgetkürzungen keine Seltenheit und machen die Planung für die Verwaltungseinheiten oft schwierig.
- Die externe und interne Revision der öffentlichen Haushalte ist institutionalisiert worden. In seinem Bericht zur Staatsrechnung 2005 notiert der unabhängige Chef-Rechnungsprüfer („Auditor-General“) stolz, dass er die Unterlagen rechtzeitig vom Finanzministerium erhalten hat und deshalb zum ersten Mal in der Lage ist, seinen Bericht dem Parlament innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Frist von sechs Monaten abzuliefern. Zuvor hatte die Verzögerung mehrere Jahre betragen, und niemand interessierte sich mehr für den kalten Kaffee.

Eine eigentliche Erfolgsgeschichte ist die Neuordnung des öffentlichen Beschaffungswesens (siehe Interview mit A.B. Adjei). Dessen Spielregeln und institutionelle Ausgestaltung waren über Jahre auch Gegenstand der Spitzengespräche zwischen

Regierung und Gebern gewesen. 2008 ist das erste Jahr, in dem Vorgaben zum Einkaufswesen nicht mehr in den Leistungskriterien der Budgethilfe enthalten sind. Zum Paket rund um die Budgethilfe gehörte auch, dass Geber wie Grossbritannien (DFID), die Weltbank und allen voran die Schweiz Expertise („technische Zusammenarbeit“) zur Verfügung stellten. Die Schweiz, in diesem Bereich seit Beginn (2003) am Ball, unterstützt auch in den nächsten Jahren die Umsetzung der Beschaffungsregeln. Insbesondere die Ausbildung aller Beteiligten wird gefördert.

Auf Vorschlag der Einkaufs-Behörden ermöglicht die Schweiz auch eine Beschaffungsaktion nach explizit nachhaltigen Grundsätzen. Seit dem Erdgipfel zu Umwelt und Entwicklung von 2002 in Johannesburg leitet die Schweiz eine „Task Force“ der UNO zur Nachhaltigkeit im öffentlichen Beschaffungswesen. Ghana ist ebenfalls Mitglied dieser Task Force. Die Erfahrungen Ghanas, standardmässig nicht nur wirtschaftliche, sondern auch soziale und ökologische Prinzipien bei öffentlichen Beschaffungen zu berücksichtigen, werden somit auch anderen Ländern zur Verfügung stehen.



Stabile Institutionen sind eine gute Grundlage für das Gewerbe.

... doch Vieles bleibt zu tun

Die Revision der Staatsrechnung wird nun ordnungsgemäss durchgeführt. Doch deren Resultate sind nicht nur beruhigend. Der Chef-Rechnungsprüfer brachte bei öffentlichen Ausgaben im Umfang von 717 Millionen Dollar (2005) und 1051 Millionen Dollar (2006) Vorbehalte an, weil die ausgewiesenen Guthaben seiner Meinung nach zweifelhaft oder die Transaktionen ungenügend dokumentiert waren. Da zwischen ihm und der Regierung ein politisches Seilziehen im Gange ist, kann die Tragweite



Berechenbare und partizipative Institutionen sind das beste Kapital für die Kinder ...



... und die Erwachsenen.

dieser Vorbehalte nur schwer eingeschätzt werden.

Weitere Schwachpunkte sind auszumachen. Die Abweichungen der Rechnung am Jahresende von den budgetierten Ausgaben sind gross. Wenn das Verteidigungsministerium 2004 – 2006 20 Prozent weniger ausgegeben hat als das Parlament bewilligt hat, so bereitet das kein Kopfzerbrechen. Wenn jedoch das Bildungsministerium 20 Prozent mehr aufwendet, oder die Subventionen für öffentliche Betriebe („public utility subsidies“) wie z.B. die Elektrizitätswerke mit 364 Prozent fast das Vierfache des bewilligten Betrages ausmachen, so ist das alarmierend. Auch ist die mittelfristige Finanzplanung über drei Jahre noch nicht richtig mit den Jahresbudgets verknüpft.

Verständliche und rechtzeitige Information zum Budget und der Verwendung der öffentlichen Gelder ist Voraussetzung von Mitsprache und Kontrolle seitens der Bürgerinnen und Bürger. In einer unabhängigen Evaluation der Budgettransparenz durch die internationale „Initiative offenes Budget“ erzielte Ghana 2008 49 von 100

möglichen Punkten. Die Information über das dem Parlament vorgelegte Budget ist zwar gut, doch die Transparenz bei der Verwendung der Gelder ist mangelhaft. Ein von der Regierung und den Budgethilfegabern gemeinsam bestellter externer Bericht zum Management der öffentlichen Finanzen hat im Juni 2008 detaillierte Vorschläge zur Transparenz gemacht. Die Regierung anerkennt den Verbesserungsbedarf, so dass weitere Fortschritte zu erwarten sind. Ein Ausbau des Informationszugangs entspricht der Medienfreiheit, welche Ghana genießt. Unabhängige Zeitungen, Radios und Fernsehen sind eine wichtige Voraussetzung für wirksame parlamentarische Arbeit und eine vitale Zivilgesellschaft.

Mehr Partizipation, bessere Resultate

Das Parlament nimmt seine Rolle als Steuerungsinstanz im Dienste des Volkswillens und als Oberaufsicht über die Exekutive erst in Ansätzen wahr. Neue Massstäbe hat es gleich selber gesetzt: In den Medien gab es einen Aufschrei über Missbräuche beim Schulmahlzeiten-Programm. Die parlamentarische Finanzkontrolle („Public Ac-

counts Comittee“) gab einen Sonderbericht in Auftrag und führte erstmals eine öffentliche Anhörung dazu durch. Dieses Vorgehen warf hohe Wellen und erhöhte das Ansehen des Parlaments in der Bevölkerung. Die Untersuchung führte zur Absetzung des bisherigen Chefs durch die Regierung, weil die Vorwürfe offenbar begründet waren.

Bis anhin spielen Nichtregierungsorganisationen im Budgetprozess eine marginale Rolle. 2007/08 ergriff das Finanzministerium die Initiative und führte erstmals im Vorfeld der Budgetierung eine formelle Konsultation mit Vertretern der Zivilgesellschaft durch. Andere Kontakte mit Regierungsvertretern lassen Befürchtungen erkennen, dass die Mitarbeit von Nichtregierungsleuten sich destruktiv auswirken könnte. NGO-Vertreter versuchen diese Angst zu zerstreuen: „Die Budgethilfe ist ein nützliches Instrument. Aber die Zivilgesellschaft muss sich in geeigneter Form in den Prozess einbringen können“, sagt Siapha Kamara, CEO der Stiftung SEND Ghana. Und: „Die Zivilgesellschaft sollte die Chance der Partizipation erhalten. In Sektoren wie Ge-

sundheit oder Bildung sind unsere Kenntnisse der Situation in den Distrikten und Dörfern ein echter Mehrwert.“ Ergänzend zur Budgethilfe finanzieren deshalb Grossbritannien, Kanada, Dänemark und die Niederlande ein Programm für Nichtregierungsorganisationen (G-RAP), um deren Kapazität zu verbessern, den Budgetprozess im Dienste von Armutsbekämpfung und Entwicklung zu begleiten und zu beeinflussen.

Ghana hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2015 nicht nur die Millennium-Entwicklungsziele zu erreichen, sondern auch in die Liga der Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen aufzusteigen – Voraussetzung dafür ist ein Volkseinkommen von 1000 Dollar pro Kopf. Die bevorstehende Förderung von Erdöl wird die wirtschaftliche Stellung weiter festigen. Die internationale Zusammenarbeit und Budgethilfe bestärkt die Entwicklungsbemühungen der Regierung. Die Investition in Institutionen, seien sie staatlicher oder unabhängiger Natur, dürfte für Ghanas Zukunft die nachhaltigste „Rendite“ in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht abwerfen.



Die Börse in Accra bietet Investoren die Möglichkeit, in die noch bescheidene Anzahl kotierter lokaler Unternehmen zu investieren.

* 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.