
Ghana: Budgethilfe zwischen Dialog und Powerplay

Richard Gerster*

Wenn die Schweiz und andere Geber das Budget eines Partnerlandes wie Ghana unterstützen, geht es nicht nur um Geld. Auch regelmässige Gespräche über Reformen zur Umsetzung von Ghanas Wachstums- und Armutsbekämpfungs-Strategie („GPRS II“) zählen zum Massnahmenpaket der Budgethilfe. Im Konferenzraum nehmen auf der einen Seite die Vertreter der Regierung Ghanas Platz, auf der anderen Seite sitzen die Geber. Schon die Sitzordnung lädt zu einem konfrontativen Stil ein. Auf Wunsch der Geber erfolgt ein kurzer Unterbruch des Dialogs, damit sie sich separat absprechen können. Gemeinsame Ziele von Regierung und Gebern sind die Dialog-Grundlage. Doch unterschiedliche Wege dahin lassen viel Raum auch für Poker und Powerplay.



Ein Austausch unter AfrikanerInnen über Erfahrungen zur Bürgerbeteiligung, um vom Staat Rechenschaft einzufordern.

Dialog zeigt Wirkung ...

„Die Wirksamkeit der Budgethilfe ist dort am grössten, wo auch der intensivste Dialog stattfindet“, sagt Christian Rogg von der britischen Entwicklungszusammenarbeit (DFID) und Vorsitzender der Gebergruppe 2008/09. Vor allem im Bildungswesen, dem Umgang mit den öffentlichen Finanzen inklusive dem Einkaufswesen (siehe Interview mit A.B. Adjei), und den Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft sind die

Fortschritte der letzten Jahre eindrücklich. In all diesen Bereichen gibt es Sektor-Arbeitsgruppen von Fachleuten mit unterschiedlichem Hintergrund (Ministerien, Geber, Universitäten, Zivilgesellschaft, Privatsektor), welche Erreichtes und Probleme offen diskutieren. Diese Arbeitsgruppen ziehen Bilanz zuhanden der jährlichen Budgethilfe-Aussprache und auch der Konferenz, an der die Ergebnisse der Wachstums- und Armutsbekämpfung besprochen werden. „Wir wiederholen im Budgethilfe-Dialog nicht die Sektordiskussionen, sondern bringen Ungelöstes zur Sprache“, sagen Mitwirkende aus der gut organisierten Privatsektor-Gruppe. So ergänzen und verbinden sich Sektor- und Gesamtsicht.

Gemäss einer unabhängigen Evaluation hat die Budgethilfe in Ghana einem Dialog zwischen Gebern und der Regierung den Weg geebnet, welcher mit keinem anderen Instrument der internationalen Zusammenarbeit erreichbar gewesen wäre:

- Querschnittsthemen wie der Umgang mit öffentlichen Finanzen oder die Gleichberechtigung von Frauen und Männern sind besser verankert als je zuvor;
- Die ausgeprägte Erhöhung der Budgets für Gesundheit und Schulen sind eine Folge der intensiven Dialoge;
- Die Verpflichtung zum ständigen Dialog hat den Reformwillen der Regierung aufrechterhalten;
- Makroökonomische Fragen spielten bis anhin im Budgethilfe-Dialog keine gewichtige Rolle, weil die intensiven Gespräche zwischen dem Finanzministerium, der Zentralbank Ghanas und dem Internationalen Währungsfonds bereits diesen Platz einnehmen.

... trotz Schwachstellen

Die unabhängige Evaluation stellte aber auch fest, dass „wichtige Defizite in Gouvernanz und demokratischer Rechen-



Die starke Erhöhung des Budgets für das Bildungswesen ist eine Frucht eines intensiven Dialogs.

schaftsablage trotz des Budgethilfe-Dialogs weiter bestehen und so bedeutsame Grenzen von dessen Einfluss vermuten lassen“. Deutlicher formuliert es ein Vertreter einer Nichtregierungsorganisation: „Politik-Reformen sind nicht käuflich, obschon Geber immer wieder diese Illusion hegen.“

Allerdings sind Art und Weise des Dialogs alles andere als perfekt. So wird der Dialog zum Teil als recht technisch erlebt, was auf Kosten seiner strategischen Ausrichtung geht. Die Neigung zu technischen Details ist eine Folge davon, dass 50 Prozent der Budgethilfe leistungsbezogen ausbezahlt wird – es geht sofort um viel Geld, sollte die Regierung ein Auszahlungskriterium verfehlen. Die Geber haben das Problem erkannt: Grossbritannien, Kanada, und die Niederlande haben für 2008 auf einen Schlüssel mit nurmehr 20 Prozent an leistungsbezogenen Zahlungen gewechselt. Die Schweiz bleibt bei der 50/50-Formel. Für die fixe Tranche wurde zudem ab 2008 eine ganzheitliche, umfassende Einschätzung der Fortschritte eingeführt, statt sich allein auf die konkreten Zielsetzungen zu verlassen. Das sind sinnvolle Schritte. Sie werden aber auch in Zukunft Gerangel um Einfluss nicht völlig verhindern können.

Powerplay der Geber

Ein konfliktreiches Seilziehen hatte 2004/05 stattgefunden, als Energiefragen zum Kernthema der Budgethilfe avancierten (siehe separater Text zur Energie). Damals wurde für das Transportwesen importiertes Erdöl stark subventioniert. Es belastete 2004 die Staatsrechnung mit rund

250 Millionen US Dollar, viel Geld, das man auch für das Gesundheitswesen oder anderswo hätte verwenden können. „Innerhalb der Regierung gab es damals verschiedene Meinungen zur Weiterführung der Subventionen“, meint Martin Saladin, in der Schweizer Botschaft verantwortlich für die Budgethilfe. Die internationalen Partner wie der Internationale Währungsfonds, die Weltbank, und die bilateralen Geber hatten darauf bestanden, die Benzinverbilligung mit Steuergeldern zu streichen und den Benzinimport zu liberalisieren. Bis zur Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes schoben die Geber die Auszahlung ihrer Hilfe an das Staatsbudget auf.

Die Regierung schwankte zwischen innenpolitischer Sensibilität und finanzpolitischer Vernunft, und erhöhte schliesslich „contre coeur“ die Benzinpreise um 50 Prozent auf Weltmarktniveau. Das ging nicht ohne Demonstrationen ab, weil auch die breite Bevölkerung von der Verteuerung der Bustarife und Transportkosten direkt betroffen war. Allerdings: am meisten belastet die Massnahme das Portemonnaie der Mittel- und Oberschichten. Mitte 2008 kostet ein Liter Benzin nun rund 1.50 Schweizer Franken. Benzin-Subventionen gibt es keine mehr. Bei Ölpreisen von 80 Dollar und mehr pro Fass würde eine Subventionierung im früheren Umfang alle finanziellen Möglichkeiten sprengen. So wurde sichergestellt, dass Steuergelder, aber auch die Budgethilfe, bei steigenden Ölpreisen am Weltmarkt nicht durch Benzinsubventionen aufgefressen werden, sondern für die Förderung der Landwirtschaft oder des Schulwesens zur Verfügung stehen.



Die Schweiz, obschon ein kleiner Geber, hat 2009 den Vorsitz der Budgethilfegruppe inne (Foto: Schweizer Botschaft in Accra).

Selbstbewusste Regierung

Die Regierung von Ghana tritt im Dialog selbstbewusst auf. An der Sitzung zur Nachverhandlung, ob zwei Auszahlungskriterien erreicht worden sind oder nicht, nimmt die Europäische Kommission nicht teil, weil der Zug für diese abgefahren ist. Alle anderen Geber sind anwesend. Die Regierungsvertreter geben ihrem Unmut offen Ausdruck: Die Budgethilfe sei ein gemeinsames Instrument, ein Alleingang sei nicht akzeptabel. Das Verhältnis zur EU ist in Sachen Budgethilfe belastet. Denn vor zwei Jahren hatten Gebergemeinschaft und Regierung über ein Bündel von Leistungskriterien verhandelt und sich geeinigt. Die EU-Zentrale in Brüssel verlangte jedoch Nachbesserungen. Ghanas Regierung lehnte ab, obschon ihr dadurch während zwei Jahren (2007 und 2008) die leistungsbezogenen Tranchen von 50 Prozent gestrichen wurden.

Ghana hat auch mit Erfolg darauf gedrängt, die Anzahl von Zahlungskriterien in der Leistungsvereinbarung (PAF) zu reduzieren. Das PAF 2007 – 2009 stützt sich stär-

ker als bisher auf die Sektordialoge ab. Die Zahl der Kriterien konnte so von 67 auf 35 verringert werden. Vor allem hat die Regierung durchgesetzt, dass in dieser Matrix die Zahl der Auszahlungskriterien (Massnahmen und Indikatoren) von 14 auf 10 reduziert wurde.

Das Selbstbewusstsein spiegelt die Tatsache, dass die Regierung Ghanas weniger von Auslandhilfe abhängig ist als andere Entwicklungsländer. Zwar sind die internationalen Hilfsgelder bedeutend. Es gibt für Ghana aber auch andere Möglichkeiten, um Finanzen zu beschaffen. Die Platzierung einer Anleihe auf dem Kapitalmarkt mag teuer sein. Aber ein Testlauf mit 750 Millionen Dollar war 2007 ein grosser Erfolg gewesen. 2008 folgte eine Anleihe von 300 Millionen Dollar. Das zeigt das Vertrauen der Finanzwelt in Ghana und dessen Zukunft. Allerdings erschwert die weltweite Finanzkrise den Zugang zum Kapitalmarkt vorübergehend. Die Aussicht, in einigen Jahren Erdöl zu fördern, wird den Handlungsspielraum Ghanas zusätzlich erweitern.



Bei den Präsidentenwahlen im Dezember 2008 siegte die Demokratie: Nana Akufo-Addo von der bisher regierenden Neuen Patriotischen Partei (NPP) akzeptierte im zweiten Wahlgang die mit 49.8 Prozent Stimmenanteil hauchdünne Wahlniederlage gegenüber dem neuen Präsidenten John Atta Mills vom Nationalen Demokratischen Kongress (NDC) mit 50.2 Prozent.

* 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.