

Entwicklung und Dezentralisierung in Ghana

Walter Eberlei

Ghana ist ein Hoffnungsträger auf dem afrikanischen Kontinent. Das Land hat in den vergangenen zehn bis fünfzehn Jahren sehr positive politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen durchlaufen. Gleichwohl bleiben zahlreiche Herausforderungen – auch oder gerade auf lokaler Ebene.

II.1 Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes

Ghana kann auf eine im afrikanischen Vergleich sehr erfolgreiche wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den vergangenen zehn Jahren zurückblicken. Das wirtschaftliche Wachstum ist beeindruckend: Während das jährliche Wachstum schon in den 1990er Jahren durchschnittlich im Bereich von vier Prozent lag, konnte das Land dies in jüngster Zeit noch weiter steigern. Seit 2003 legt die Wirtschaft des Landes jedes Jahr um mehr als fünf Prozent, in 2006 und 2007 sogar um mehr als sechs Prozent zu. Diese Verbesserung spiegelt sich auch im Pro-Kopf-Einkommen, dessen Zuwachs in den Jahren 2003 bis 2005 bei durchschnittlich 3,3 Prozent, in den Jahren 2006 und 2007 sogar bei 4,2 Prozent lag. Im afrikanischen Vergleich gehört Ghana damit zur Spitzengruppe. Die gute durchschnittliche ökonomische Entwicklung spiegelte sich auch in der Entwicklung der Armutsraten wider: Seit Anfang der 1990er Jahre ist der Anteil der Menschen, die in extremer Armut leben, von 52 Prozent auf 28,5 Prozent in 2005/06 gesunken. Ghana dürfte damit das erste afrikanische Land sein, das das erste der UN-Millenniumsentwicklungsziele erreicht, wenngleich auch hier noch erheblicher Handlungsbedarf besteht, wie die Übersicht in Textbox 2 zeigt.









Ghanas Wirtschaft ist noch immer in starkem Maße von der Landwirtschaft geprägt, die mehr als ein Drittel zum Bruttoinlandsprodukt beiträgt. Doch Industrie, Bergbau, Bausektor und Dienstleistungen spielen eine zunehmend wichtigere Rolle (wenngleich bisher mit einstelligen Beiträgen zur volkswirtschaftlichen Gesamtleistung). Die Exporte haben in den vergangenen Jahren zugenommen; die größten Einnahmen erzielt das Land mit Gold, Kakao und – mit deutlichem Abstand – Holz. Ölfunde vor der Küste lassen auf künftige, voraussichtlich signifikante Einnahmen aus dieser Quelle hoffen. Dies wird – zusammen mit dem wirtschaftlichen Wachstum – künftig aber auch verstärkt Fragen einer nachhaltigen Energie- und Kli-

mapolitik aufwerfen und zu einem wichtigen Thema in der Zusammenarbeit mit Ghana machen.






Nach einem substantiellen Schuldenerlass im Rahmen der Entschuldungsinitiative für ärmste Länder (HIPC-Initiative) im Jahr 2004 gilt die Finanzkrise des Landes als bewältigt: Während der Schuldenstand Ghanas im Jahr 2000 126,6 Prozent des jährlichen Bruttoinlandsprodukts ausmachte, halbierte sich dieses Verhältnis im Jahr 2005 auf 64 Prozent. Der Schuldendienst an ausländische Gläubiger, der im Jahr 2000 rund 15 Prozent der Exporterlöse und in den 1990er Jahren teilweise über 30 Prozent der Exporte betrug, sank im Jahr 2006 auf 4,9 Prozent – und gilt als nachhaltig tragfähig. Ghana ist inzwischen wieder auf den internationalen Märkten kreditwürdig. Zu befürchten ist allerdings, dass die aktuelle Weltwirtschaftskrise deutliche Auswirkungen auf die positiven wirtschaftlichen Trends von Ländern wie Ghana haben wird. Der IWF geht gegenwärtig (März 2009)

Textbox 2

MDGs in Ghana

-  **Eradicate extreme poverty and hunger**
-  **Achieve universal primary education**
-  **Promote gender equality and empower women**
-  **Reduce child mortality**
-  **Improve maternal health**
-  **Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases**
-  **Ensure environmental Sustainability**
-  **Develop a global partnership for Development**

ICON LEGEND

-  Achieved
-  Very likely to be achieved, on track
-  Possible to achieve if some changes are made
-  Off track
-  Insufficient information

*Anmerkung:
Eine ausführlichere Übersicht über die Millenniums-entwicklungsziele und die entsprechenden Indikatoren ist im Anhang abgedruckt.*

Quelle: United Nations Development Programme, 2007
http://www.mdgmonitor.org/country_progress.cfm?c=GHA&id=288

davon aus, dass sich die Wachstumsraten afrikanischer Länder in 2009 gegenüber dem Vorjahr halbieren werden.

Eine wichtige Rolle für die Finanzaufflüsse nach Ghana haben Überweisungen aus der ghanaischen Diaspora im Ausland (*remittances*): Im Jahr 2007 soll diese Summe rund 1,6 Milliarden US-Dollar betragen haben (zum Vergleich: die Entwicklungshilfe westlicher Geber lag 2007 bei rund 700 Millionen Dollar).

Auch andere wirtschaftliche und finanzpolitische Daten zeigen Aufwärtstrends: Ausländische Investitionen lagen in den vergangenen zehn Jahren deutlich höher als im Jahrzehnt zuvor. Die Inflationsrate in Ghana war in den vergangenen Jahren auf etwa 10 bis 15 Prozent zurückgegangen (von durchschnittlich über 20 Prozent in den 1990er Jahren).² Die Steuereinnahmen der Regierung steigen, der Anteil, den internationale Entwicklungshilfegeber beisteuern müssen, sinkt.

Die positiven ökonomischen Trends verdecken allerdings erhebliche Disparitäten: städtische Regionen profitierten deutlich stärker als ländliche; exportorientierte landwirtschaftliche Sektoren stärker als die Landwirtschaft, die für den Binnenmarkt produziert; der Süden des Landes und die Zentralregion um Kumasi erlebten starke wirtschaftliche Dynamiken und einen schnellen Rückgang der Einkommensarmut, während sich die ökonomische Distanz zum armen und in weiten Teilen stagnierenden Norden vergrößerte; Frauen haben weniger von den wirtschaftlichen Erfolgen profitiert als Männer.

In ähnlicher Weise müssen Daten zur sozialen Entwicklung differenziert werden. Während insgesamt viele Verbesserungen zu verzeichnen sind, verteilen sich diese regional und innergesellschaftlich ungleichmäßig. Die oben genannte Senkung der Armutsrate auf 28,5 Prozent verbirgt, dass in städtischen Zentren an der Küste nur noch 5,5 Prozent der Menschen unter die Armutsgrenze fallen, im ländlichen Norden dagegen 60,1 Prozent (UNDP 2007, 25). Ein zweites Beispiel: Die Einschulungsraten in Primarschulen

im ganzen Land sind von 74,1 Prozent (1991/92) auf 84,6 Prozent (2005/06) gestiegen – in der Region Accra sogar auf 95,7 Prozent, in abgelegenen ländlichen Gebieten im Norden dagegen nur auf 61,8 Prozent. Bei weiterführenden Schulen ist die Differenz noch gravierender: Landesweit stieg die Einschulung in Sekundarschulen auf 40,9 Prozent – in Accra sogar auf 61,9, im ländlichen Norden dagegen sank (!) die entsprechende Rate von 24,1 Prozent (1991/92) auf 18,9 Prozent (2005/06) (UNDP 2007, 169-170).

Die große Kluft zwischen Nord und Süd ist eines der gravierenden Probleme des Landes. Der UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung in Ghana belegt dies anhand vieler Daten und stellt fest, dass die Entwicklungschancen im Norden des Landes besonders begrenzt sind.³ Eine zweite große Kluft, die der Bericht aufzeigt, besteht in den sozialen Unterschieden zwischen den Geschlechtern. Frauen sind in vielfacher Weise benachteiligt: bei der Einschulung und auf dem Arbeitsmarkt, beim Zugang zu Land oder zu Kleinkrediten, bei der Besetzung von öffentlichen Ämtern wie bei der Wahl in politische Gremien und in vielen weiteren Lebensbereichen (vgl. UNDP 2007, 112-121). In besonderer und zunehmender Weise von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen sind darüber hinaus alte Menschen – die früher tragenden Familien- und sozialen Netze weisen inzwischen erhebliche Lücken auf (vgl. UNDP 2007, 74-76).

II.2 Die politische Entwicklung des Landes

Ghana zählt zu den wenigen Ländern in Sub-Sahara Afrika, die als vergleichsweise gefestigte Demokratien gelten. Trotz mancher Defizite und Schwächen hat sich das politische System seit Anfang der 1990er Jahre in starkem Maße gemäß demokratischer Normen, Regeln und Verfahren entwickelt. Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Dezember 2008 können als jüngster Beleg für diese Feststellung gelten.

In den dreieinhalb Jahrzehnten zwischen Unabhängigkeit 1957 und Einführung einer neuen Verfassung 1992 hat

² Allerdings scheint die Inflationsrate in 2009 wieder anzuziehen.

³ "The analysis in the report points to many disparities between the northern regions and the southern parts of the country. The poor infrastructural development, low access to social services and dehumanising cultural practices such as Female Genital Mutilation (FGM), fosterage, confinement of suspected witches to camps, inclement weather conditions, low productivity, inappropriate coordination of development activities are all symptoms and / or results of extreme poverty and exclusion. Most of the indicators related to access to key social services are lowest in these three northern regions. These regions harbour the poorest of the poor in Ghana. Apart from the social problems that this level of poverty and exclusion generates, the development prospects of the northern regions remain grim." (UNDP 2007, 151)

Ghana dagegen eine politisch sehr wechselvolle Geschichte erlebt, die zwischen demokratischen Ansätzen und autoritären Herrschaftsregimen schwankte. Jerry Rawlings, der sich als Offizier 1979 in einem ersten Anlauf kurzfristig und dann 1981 endgültig an die Macht geputscht hatte, leitete in den 1980er Jahren massive wirtschaftliche Kurswechsel, aber auch politische Reformen ein, die eine Transformation in Richtung Demokratie vorbereiteten. 1992 wurde er als Präsident gewählt und 1996 erneut durch Wahlen bestätigt. Während die Wahlen 1992 von manchen Beobachtern als manipuliert angesehen wurden, erklärte 1996 selbst die Opposition, dass der Wahlverlauf fair gewesen sei. Darüber waren sich die beiden großen Parteien – *National Democratic Congress (NDC)* sowie *New Patriotic Party (NPP)* – auch im Jahr 2000 vollständig einig: In fairen und freien Wahlen unterlag die bis dahin regierende NDC (mit Rawlings) der NPP, die mit John Agyekum Kufuor den Präsidenten stellen konnte. Was leider noch immer ganz ungewöhnlich in Afrika ist: Die abgewählte NDC-Regierung unter Rawlings räumte ohne Schwierigkeiten das Feld und übergab die Regierungsgeschäfte der bisherigen Opposition. Politikwissenschaftler sehen dies als entscheidenden Beleg für die gelungene Transition eines autoritären Regimes zur Demokratie.

Ein weiterer Beleg für eine gefestigte Demokratie ist die Tatsache, dass Präsident Kufuor keinerlei Versuche unternahm, seine verfassungsmäßig auf zwei Legislaturperioden begrenzte Amtszeit über 2008 hinaus zu verlängern. Solche Versuche, zum Beispiel über Verfassungsänderungen zu einer dritten Amtszeit zu kommen, hat es in Sub-Sahara Afrika in zahlreichen Ländern gegeben, nicht selten mit Erfolg. Nicht nur die starke Opposition im Parlament hätte in Ghana einen entsprechenden Vorstoß stoppen können – es scheint vielmehr die gesellschaftlich verankerte politische Überzeugung in Ghana zu sein, dass solche Machtspiele der Vergangenheit angehören müssen. Kufuor trat 2008 entsprechend ab. Der von ihm eingeführte NPP-Kandidat

Nana Addo Dankwa Akufo-Addo sowie der NDC-Kandidat John Evans Atta Mills lieferten sich ein Kopf-an-Kopf-Rennen, das der NPP-Kandidat zunächst hauchdünn gewann, allerdings ohne die notwendige absolute Mehrheit zu erreichen. Bei den Stichwahlen wendete sich das Blatt. Ebenfalls äußerst knapp gewann der Oppositionskandidat. Mills wurde Anfang Januar 2009 zum neuen Präsidenten vereidigt. Schon vor Auszählung aller Stimmen waren sich Beobachter jedoch darüber einig, wer gewonnen hatte: die Demokratie in Ghana. Wahlkampf und das Wahlverfahren selber verliefen in großer Fairness. Die Parteien schickten nicht nur Köpfe in das Rennen, sondern legten auch ihre politischen Vorstellungen zu Sachfragen dar. In Medien und zahlreichen öffentlichen Veranstaltungen fanden offene Diskussionen darüber statt, welche Politik für das Land die beste sei. Eine hohe Wahlbeteiligung verlieh den Wahlen zusätzlich hohe politische Legitimation. Ghana bestätigte damit seinen Ruf als Demokratie in Afrika. Doch dieser Ruf lässt sich nicht nur mit fairen und freien Wahlen belegen. Dass das Land demokratisch regiert wird, kann an einer Reihe von Dimensionen der politischen Entwicklung verdeutlicht werden.

Transparenz: Die politische Öffentlichkeit des Landes ist ausgeprägt. Die Regierung Kufuor hat eine Reihe von gesetzlichen Rahmenbedingungen auf den Weg gebracht, um die Transparenz des Regierungshandelns zu verbessern, darunter auch eine Liberalisierung der Mediengesetze. Eine vielfältige und von der Regierung zumindest in weiten Teilen unabhängige Medienlandschaft trägt zu einer kritischen politischen Öffentlichkeit bei.⁴ Eine sehr aktive Zivilgesellschaft hat sich als Gegenüber zu staatlichen Institutionen fest etabliert, insbesondere in den Städten, weniger auf dem Land. Verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure schaffen z.B. mit Monitoringmaßnahmen mehr Transparenz über die staatliche Ausgabenpolitik.⁵ Im Jahr 2005 unterzog sich Ghana als erstes Land in Afrika dem von der Afrikanischen Union getragenen externen Bewertungsprozess politischer

⁴ Gemäß der internationalen Journalistenvereinigung *Reporters Without Borders* belegte Ghana 2008 in Sub-Sahara Afrika hinsichtlich der Qualität der Pressefreiheit den 2. Platz (nach Namibia). Zur Entwicklung der Medienlandschaft in Ghana vgl. z.B. Blankson 2002. Wichtigste Medien (nachfolgende Auflistung gemäß Länderinformationen Ghana des Auswärtigen Amtes): Presse: 2 regierungseigene überregionale Tageszeitungen (*Daily Graphic* und *Ghanaian Times*); breitgefächerte unabhängige Tages-, Mehrtages- und Wochenpresse (u.a. *Chronicle*, *Statesman*, *The Independent*, *Crusading Guide*, *Accra Mail*). Rundfunk: (staatl.) Ghana Broadcasting Corporation (GBC); ca. 70 Privatsender landesweit, davon ca. 20 in Accra (*Joy FM*, *Radio Choice*, *Radio Gold*, *Radio Unvers*, u.a.) BBC u. RFI (Rebroadcasting ganzzeitig auf UKW in Accra); Deutsche Welle (landesweit div. UKW-Rebroadcasting-Vereinbarungen). Fernsehen: (staatl.) Ghana Broadcasting Corporation (GBC) Privatstationen: *Metro TV*, *TV 3*, *TV Africa*, *Crystal TV* (Kumasi) sowie zwei Kabelfernsehanbieter (*DSTV* und *Cable Gold*).

⁵ In verschiedenen international erstellten Bewertungssystemen belegt Ghana hinsichtlich der Transparenz seiner politischen Prozesse vorderste Plätze in Afrika (siehe zum Beispiel die *Governance Indicators* des *World Bank Institute* oder den oft zitierten *Freedom House Index*).

Entwicklung (African Peer Review Mechanism, APRM). Der APRM-Bericht über Ghana hebt die Anstrengungen zu mehr Transparenz hervor, zeigt allerdings auch bestehende Schwächen auf. Neben einigen Ministerien und Behörden, die Transparenz vermissen ließen, sei insbesondere die Transparenz des Regierungshandelns auf dezentraler, lokaler Ebene weiterhin sehr schwach und verbesserungsbedürftig (APRM Ghana 2005, xv, 60f.). Gleichwohl: Dass die ghanaische Regierung bereit war, sich als erstes afrikanisches Land dem APRM-Prozess zu stellen, belegt die Bereitschaft, das eigene Handeln offen zu legen.⁶

Partizipation: Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an politischen Prozessen ist ausgeprägt. So haben gesellschaftliche Akteure aktiv im Entstehungsprozess der ghanaischen nationalen Entwicklungsstrategien mitgewirkt und beteiligen sich am Monitoring dieser Strategien (*Poverty Reduction Strategy, PRS*). Auch in der Haushaltspolitik oder sektoralen politischen Prozessen spielen zivilgesellschaftliche Akteure eine erkennbare Rolle. Gleichwohl ist die Möglichkeit zivilgesellschaftlicher Partizipation verbesserungsfähig, wie zivilgesellschaftliche Akteure selbst feststellen, aber wie es auch von unabhängigen Beobachtern erklärt wird (vgl. APRM Ghana 2005, 52). Insbesondere die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure auf lokaler Ebene ist weiterhin schwach. Darüber hinaus ist auch auf nationaler Ebene die Dauerhaftigkeit von zivilgesellschaftlicher Partizipation nicht gewährleistet, da institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen noch zu schwach ausgeprägt sind. Im Vergleich zur Situation vor zehn Jahren haben sich die Chancen zur Beteiligung insgesamt aber deutlich erhöht. Erheblich defizitär ist allerdings trotz leichter Verbesserungen noch immer die Beteiligung von Frauen an politischen Prozessen in Ghana. Im nationalen Parlament wie auch in den Distriktversammlungen, in Regierungsämtern ebenso wie in den höheren Etagen des öffentlichen Dienstes (z.B. den vom Präsidenten ernannten Verwaltungschefs auf Distriktebene) und auch in den

Parteien spielen Frauen noch immer eine ganz untergeordnete Rolle (Allah-Mensah 2005). Bei den Parlamentswahlen 2008 verringerte sich der Anteil der Frauen sogar noch: statt bisher 25 sind nun nur noch 18 Frauen im nationalen Parlament vertreten.⁷ Einen gewissen Fortschritt in genderpolitischer Hinsicht gibt es mit der im Januar 2009 erstmals erfolgten Wahl einer Frau zur Parlamentspräsidentin (und damit in das dritthöchste Staatsamt in Ghana).

Rechenschaftspflicht: Im Vergleich zu anderen afrikanischen Ländern erhält Ghana auch gute Noten hinsichtlich Umfang und Qualität der Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Das *World Bank Institute* veröffentlicht beispielsweise regelmäßig Daten zur Qualität der Rechenschaftspflicht von Regierungen. Diese Daten basieren auf einer Auswertung zahlreicher staatlicher und nicht-staatlicher Quellen. In dem daraus entwickelten *Governance Matters Index* schneidet Ghanas Regierung und ihre Bereitschaft zur Rechenschaftslegung im Vergleich zu den anderen Ländern auf dem Kontinent sehr gut ab (vgl. World Bank 2008). Viele Beispiele belegen dieses Ergebnis. So nimmt Ghanas Parlament seine Aufsichts- und Kontrollfunktion in den vergangenen Jahren immer stärker wahr (auch begünstigt durch eine politische Opposition mit nennenswerter Stärke). Während die Verabschiedung des nationalen Haushalts im Parlament in früheren Jahren eine reine Formsache war und die tatsächliche Ausgabenpolitik der Regierungen im Parlament oft überhaupt nicht mehr debattiert wurde, hat heute sowohl die Aufstellung des Haushalts als auch die Überwachung der Ausgaben eine stärkere Bedeutung. Auch die aktive Arbeit der zivilgesellschaftlichen Akteure (zum Beispiel mit Untersuchungen über die Verwendung von Geldern aus Schuldenerlassen) zwingt die Regierung regelmäßig, Rechenschaft über ihre Arbeit abzulegen.

⁶ Ghanas Peer Review wurde mit einer Diskussion der beteiligten Staatschefs im Januar 2006 abgeschlossen. Das Land hat seither drei halbjährliche Fortschrittsberichte vorgelegt (den letzten 2008) (APRM Newsletter Sep 2008) – Es gibt aber auch Kritik an der langsamen Umsetzung der Empfehlungen (Advisory Board Irish Aid 2008, viii).

⁷ In einer Analyse zu den Wahlen erläutern Loetzer / Mönickes (2009, 17): „Bereits vor den Wahlen stand fest, dass dieser Anteil noch einmal sinken würde, da in den Nominierungsverfahren, den sog. Primaries, bei beiden großen Parteien viele weibliche Parlamentsabgeordnete nicht wieder für ihren Wahlkreis aufgestellt wurden, einige prominente Vertreterinnen verzichteten sogar von vornherein. Von denen, die dann doch zur Wahl antraten, verloren einige gegen die männliche Konkurrenz von der jeweiligen Gegenpartei.“

Leistungsfähigkeit (der Regierungsbürokratie): Angesichts insgesamt noch immer schwacher Institutionen zum Monitoring von Regierungshandeln sind verlässliche und landesübergreifend vergleichbare Aussagen über die Leistungsfähigkeit von Regierungen, insbesondere hinsichtlich der Implementierung von Regierungsprogrammen, in Sub-Sahara Afrika kaum möglich. Dass die Qualität sozialer staatlicher Dienstleistungen – z.B. im Gesundheits- oder Bildungsbereich – auch in Ghana dringend verbesserungsbedürftig ist, wird allerdings aus vielfältigen Berichten staatlicher wie nicht-staatlicher Organisationen deutlich. Insbesondere der leistungsschwache öffentliche Dienst und die schwache Dezentralisierung der staatlichen Bürokratien und damit eine bürgernahe Dienstleistung müssen als zentrale Probleme markiert werden. Eine Reform des öffentlichen Dienstes zur Stärkung der Leistungsorientierung seiner Bediensteten scheiterte bislang am Widerstand der Bürokratien, die vom bisherigen System profitieren (vgl. Booth u.a. 2005). In Sachen Dezentralisierung ist Ghana zwar fortschrittlicher als die meisten Länder auf dem Kontinent. Gleichwohl: Der APRM-Report für Ghana und andere Berichte markieren gerade auch hier zahlreiche Schwächen, die die Leistungsfähigkeit staatlicher Strukturen auf lokaler Ebene in Frage stellen (dazu der folgende Abschnitt II.3).

Die Leistungsfähigkeit der Regierungsbürokratie wird insbesondere aber auch durch den in Afrika typischen Einfluss neopatrimonialer Strömungen geprägt. Unter Neopatrimonialismus versteht die Politikwissenschaft eine Herrschaftsform, die vor allem durch drei Elemente geprägt ist: die große Bedeutung von Personen in der Politik (stärker als Programme und Parteien), die klientelistische Vernetzung von Personen in Politik und Gesellschaft sowie die Nutzung von staatlichen Ressourcen, um diese Netzwerke der Macht zu finanzieren. Westliche Beobachter subsumieren diese Entwicklungen oft unter „Korruption“. Diese Bezeichnung ist zwar nicht falsch, greift aber zu kurz, weil sie die entscheidenden politischen Dimensionen des Problems verkennt. Auch in Ghana – wie in fast allen Ländern des Kontinents – hat das politische System einen „hybriden“ Charakter, wie die Politikwissenschaft es nennt. Das heißt: Einerseits ist das Regime durch verfassungsmäßige Institutionen geprägt und durch Akteure, die sich diesen rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichtet fühlen.

Andererseits aber sind die neopatrimonialen Einflüsse unverkennbar. Dass z.B. Präsident Kufuor nach der Wahl 2000 in allen Distrikten des Landes die vom Präsidenten zu ernennenden Chefs der lokalen Verwaltungen (*District Chief Executives*) unabhängig von ihrer bisherigen Leistungsbilanz auswechselte und die Posten mit loyalen Parteigängern besetzte, zeigt die klientelistische politische Kultur (es ist aber nicht im engeren Sinne als Korruption zu bezeichnen). Die stärker werdende ghanaische Zivilgesellschaft (einschließlich unabhängiger Medien) gilt als ein Hoffnungsträger für eine schrittweise Überwindung dieses „hybriden Systems“. Insbesondere auch die Veränderung der klientelistischen Beziehungen zwischen dem Präsidenten und den mächtigen Personen auf lokaler Ebene ist dafür ein Prüfstein.

II.3 Strukturen und Herausforderungen der lokalen Entwicklung Ghanas

Auf der lokalen Ebene entscheidet sich, welche Bedeutung große politische Strategien und welchen tatsächlichen Effekt gute Regierungsführung und positive makroökonomische Trends haben: Hier leben und arbeiten Menschen, hier benötigen sie Arbeitsplätze, Infrastruktur und soziale Dienstleistungen, hier haben sie die besten Möglichkeiten, unmittelbar an der Gestaltung ihres Lebensumfeldes mitzuwirken. Einer funktionierenden lokalen staatlichen Struktur kommt entsprechend eine hohe Bedeutung zu. Eine besondere Beachtung müssen dabei die ländlichen Kommunen erfahren, denn 60 Prozent der Bevölkerung lebt in ländlichen, landwirtschaftlich geprägten Haushalten – und 85 Prozent dieser Haushalte werden als extrem arm eingeschätzt (Claydord 2005, 1).

Ghana ist in zehn Regionen eingeteilt, die durch je einen regionalen Minister im Kabinett vertreten werden und über eine regionale Verwaltungsstruktur verfügen. Unterhalb der Regionen gibt es heute insgesamt 138 Distrikte im Land. Je nach Bevölkerungszahl werden unterschieden: 4 *Metropolitan Assemblies*, 10 *Municipal Assemblies* und 124 *District Assemblies*. Die Distrikte haben die zentralen kommunalen Befugnisse und Rollen, die darunter vorzufindenden Strukturen (bis hin zum *Unit Committee*) spielen in der Praxis kommunaler Politik in Ghana keine Rolle.

Die Distrikte sind unter anderem zuständig für

- schulische Bildung (Vorschule, Grundschule, Sekundarschule)
- soziale Wohlfahrtsmaßnahmen (z.B. Familienfürsorge)
- Gesundheitsvorsorge
- primäre Gesundheitsversorgung
- lokale Infrastruktur (Städtebau, Straßen)
- Wasserversorgung und Abwassersystem
- Kultur und Sport.

Andere Zuständigkeiten teilen sich die Distrikte mit der nationalen Regierung oder den regionalen Behörden (z.B. die Wirtschaftsförderung) (CLGF 2007, 86). Die für die Erfüllung dieser Aufgaben benötigten Mittel werden aber im wesentlichen durch die nationalen Linienministerien⁸ zur Verfügung gestellt, deren Verwendung durch den vom Präsidenten eingesetzten Verwaltungschef, den *District Chief Executive*, verantwortet wird (nicht aber von der Distriktversammlung beeinflussbar sind).

Die gegenwärtige kommunale Verwaltungsstruktur in Ghana beruht auf ausführlich formulierten rechtlichen Grundlagen. Das *Local Government Act* (1993) legte die Grundlagen mit der Einrichtung der Distriktversammlung (*District Assembly, DA*) als institutionellem Kern kommunaler Selbstverwaltung.⁹ Lokale Wahlen bestimmen seither die Zusammensetzung dieses Gremiums – allerdings mit Einschränkungen. Zum einen müssen Wahlen auf einer nicht-parteilichen Basis stattfinden. Kandidaten treten also als Individuen an. Darüber hinaus: Gewählt werden nur 70 Prozent der Mitglieder, die übrigen 30 Prozent werden vom Präsidenten ernannt.¹⁰ In der Praxis wird die meiste Arbeit der DA durch das sogenannte *Executive Committee* geleitet, das von der Distriktversammlung gewählt, aber durch den vom Präsidenten ernannten lokalen Verwaltungschef, den *District Chief Executive (DCE)*, geleitet und gesteuert

wird.¹¹ Der Verwaltungschef ist nicht zuletzt deshalb die mächtigste Person im kommunalen System – rechenschaftspflichtig nicht der gewählten lokalen Distriktversammlung, sondern dem Präsidenten.

Die Ernennung des DCEs durch den Präsidenten ist in Ghana inzwischen stark umstritten. Die politische Öffentlichkeit in Ghana verlangt heute zunehmend nach der Wahl der DCEs (vgl. entsprechende Berichte in Crook 2005, 4; APRM Ghana 2005, 24; Claydord 2005, xii).

Die Macht des DCE und damit der Zentralregierung wird auch dadurch gestärkt, dass noch immer geschätzte 85 Prozent aller Finanzmittel, die auf lokaler Ebene verausgabt werden, nicht durch den Haushalt und damit die Beschlüsse der Distriktversammlung festgelegt werden, sondern durch die nationalen Linienministerien (z.B. Gesundheit, Bildung, Landwirtschaft) und ihre Dependancen auf lokaler Ebene.¹² Schon die Gesetze von 1988 und 1993 hatten vorgesehen, die lokale Arbeit der Linienministerien gänzlich den Distrikten zu unterstellen. Die dafür notwendige weitere Gesetzgebung ist aber erst im Jahr 2003 verabschiedet worden (*Local Government Service Act*). Die faktische Umsetzung erfolgt jedoch kaum, nicht zuletzt aufgrund massiver Widerstände aus den Linienministerien (Crawford 2008, 243, 253).

Die finanziellen Ressourcen der Distriktverwaltung beschränken sich auf einen vergleichsweise kleinen Fonds, der ihnen von der Zentralregierung zur Verfügung gestellt wird (*District Assembly Common Fund*). Allerdings sind diese Mittel teilweise zweckgebunden und damit nicht wirklich in der Verfügung der Distriktverwaltung. Darüber hinaus kann die lokale Verwaltung in geringem Maße Steuern und Abgaben erheben (z.B. für die Nutzung des lokalen Marktes). Die schwache fiskalische Dezentralisierung hat verschiedene Gründe. Oft genannt – und sicher zu

⁸ Unter Linienministerien werden die Ministerien verstanden, die sich mit einem sektoralen Politikfeld beschäftigen, z.B. Bildung oder Landwirtschaft (im Gegensatz zu sektorübergreifenden Ministerien wie z.B. Finanzministerium oder Regionalministerien).

⁹ Der Act von 1993 baut inhaltlich auf einem Gesetz auf, das schon 1988 verabschiedet wurde.

¹⁰ Präsident Kufuor entließ nach seiner Wahl 2000 auch die Mitglieder der Distriktversammlungen, die noch von seinem Vorgänger ernannt worden waren und deren Amtszeit noch bis 2002 gedauert hätte und ersetzte sie durch eigene Leute – ein sehr deutlicher Beweis dafür, dass lokale Politik trotz gegenteiliger Beteuerungen nicht überparteilich ist (Crawford 2008, 252).

¹¹ Zwar muss eine Distriktversammlung einen vom Präsidenten vorgesehenen Kandidaten bestätigen, eine Verweigerung dieses Vorschlags ist bislang aber in der Praxis nur höchst selten vorgekommen.

¹² Die Kompetenzverteilung zwischen nationaler, regionaler und lokaler Ebene ist dabei rechtlich widersprüchlich (vgl. Ferrazzi 2006, 31 f.; Crawford 2008, 243). De facto entscheidet der DCE oder – sofern eine Distriktversammlung hartnäckig widersprechen sollte – die nächst höhere Ebene, das *Regional Coordinating Council (RCC)* (Local Government Act 462, Art. 10, 8; vgl. Ferrazzi 2006, 31). Das RCC ist eine regionale Abteilung der Regierung auf nationaler Ebene (vgl. Ferrazzi 2006, 9).

Recht – sind die schwachen personellen Kapazitäten auf lokaler Ebene, das heißt: wenige, schlecht ausgebildete Verwaltungsmitarbeiter (APRM Ghana 2005, 65-66). Das ist aber seit langem bekannt. Der wesentliche Grund dafür, dass sich an dieser Situation nur sehr langsam etwas ändert, liegt in den politischen Prioritäten auf zentraler Ebene: Hier besteht das starke Interesse, die Steuerung der lokalen Ebene durch Finanzmittel sicherstellen zu können (Crawford 2008).

Die Regierung Kufuor hat die Anstrengungen im Bereich der Dezentralisierung verstärkt – zumindest auf der Ebene strategischer Erklärungen und Gesetze. Die weitere Dezentralisierung ist in den beiden zentralen Entwicklungsstrategien der vergangenen Jahre – die *Ghana / Growth and Poverty Reduction Strategies (GPRS und GPRS II)* – als Priorität markiert. Dabei wurde großer Wert auf die Kohärenz zwischen Politikentwürfen auf der nationalen und lokalen Ebene gelegt: Die lokalen Entwicklungspläne (*District Development Plans*) müssen sich heute im Rahmen von GPRS II bewegen. Darüber hinaus hat die Regierung Kufuor auch gesetzliche Rahmenbedingungen für eine verstärkte Dezentralisierung geschaffen, insbesondere den *Local Government Service Act 2003*, der aber, wie erwähnt, bisher kaum umgesetzt wurde. Mit einem *National Decentralisation Action Plan (NDAP) 2003-2005* versuchte die Regierung, weitere Akzente zu setzen. Auf dem Papier hat die Dezentralisierung in Ghana in den vergangenen Jahren also zweifellos Fortschritte gemacht, die Praxis hinkt jedoch hinterher.

Die bisherige Leistungsfähigkeit der dezentralen staatlichen Strukturen für Entwicklung und Armutsbekämpfung wird in verschiedenen Studien als gering eingeschätzt.¹³ Auf der Basis einer empirischen Untersuchung in zwei ländli-

chen Distrikten kommt Crawford (Crawford 2008) zu der Auffassung, dass insbesondere strukturelle Gründe auf nationaler Ebene die effiziente Arbeit lokaler Verwaltungen verhindern.¹⁴ Diese Gründe liegen vor allem in dem Bestreben der Regierung und des Präsidenten, die politische Kontrolle über die lokale Ebene zu behalten. Eine tatsächliche Dezentralisierung, die auf lokaler Ebene angepasste Armutsbekämpfung betreiben könnte, würde demnach die Abgabe von Kompetenzen und Macht an die lokale Ebene verlangen. Diese Hemmnisse schlagen sich auch in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nieder (vgl. den folgenden Beitrag).

Der viel beachtete Bericht im Rahmen des *African Peer Review Mechanisms (APRM)* für Ghana hält in ungewöhnlicher Deutlichkeit fest, dass der schwache Grad der tatsächlichen politischen Dezentralisierung ein wichtiges Hindernis für schnellere Fortschritte im Bereich der sozio-ökonomischen Entwicklung des Landes ist.¹⁵ Manche zivilgesellschaftliche Akteure halten dies für politisch gewollt. Es habe weder unter der NDC-Regierung bis zum Jahr 2000, noch unter der NPP-Regierung seither (bis 2008) den ernsthaften Versuch gegeben, Macht an die lokale Ebene abzugeben (Van Lare 2006).

Für Ghana bleibt die Unterscheidung gültig zwischen tatsächlicher, demokratischer Dezentralisierung, die auch Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse an die lokale Ebene abgibt („devolution“) und administrativer Dezentralisierung, die die wichtigsten Befugnisse auf nationaler Ebene belässt und eine lokale Verwaltung nur als Implementierungsebene betrachtet („deconcentration“) (Crawford 2008, 235).

Dabei ist eine politische Dezentralisierung im Sinne einer lokalen Demokratisierung in der Verfassung vorgesehen.¹⁶ Die ausführende Gesetzgebung (*Local Government Act*

¹³ Das schließt die Leistungen der lokalen Verwaltungseinheiten nationaler Ministerien wie auch die direkt von der Distriktversammlung verantwortete Politik ein.

¹⁴ Dabei wurden untersucht: die Entwicklung der Haushaltseinkommen; der Zugang zu sozialen Grunddiensten und die Leistungsfähigkeit der lokalen Verwaltung (in der Wahrnehmung und Bewertung der Menschen); die armutsorientierte Planung und Umsetzung von Maßnahmen der lokalen Verwaltung und die lokal verfügbaren finanziellen Ressourcen.

¹⁵ „Perceptible progress on the socio-economic front is distorted by: (...) A fiscal and political decentralisation process that is weak, demobilised, unresponsive and ineffective, thus hindering participation, accountability and transparency in social service delivery at the lower levels of government.“ (APRM 2005, xv; s.a. S. 24 und S. 123) – „Erkennbarer Fortschritt auf sozio-ökonomischer Seite wird verzerrt durch: (...) Einen fiskalen und politischen Dezentralisierungsprozess, der schwach, demobilisiert, teilnahmslos und ineffektiv ist und demzufolge Partizipation, Verantwortlichkeit und Transparenz in der Erbringung von Sozialleistungen auf den unteren Regierungsebenen behindert.“ (APRM 2005, xv; s.a. S. 24 und S. 123) – Übersetzung C. Sehrer, SKEW.

¹⁶ Dort heißt es: „to ensure the accountability of local government authorities, people in particular local government areas shall, as far as practicable, be afforded the opportunity to participate effectively in their governance.“ (Art. 240 (2)e). – „um die Verantwortlichkeit der Autoritäten der lokalen Regierung zu gewährleisten, soll den Menschen in besonderen Bereichen der lokalen Regierung, so weit dies möglich ist, die Möglichkeit gewährt werden, effektiv an ihrer Regierungsführung mitzuwirken.“ (Art. 240 (2)e). Übersetzung C. Sehrer, SKEW.

1993) hat dies aber nicht aufgenommen, jedenfalls nicht konkretisiert und operationalisiert (Ferrazzi 2006, 34).

Befragungen unter lokalen Bevölkerungsgruppen belegen das Ergebnis. In einer umfangreichen Studie im Auftrag der Regierung und internationaler Geber zeigt sich die Distanz zwischen Menschen und Strukturen auf lokaler Ebene. Danach waren insbesondere Menschen aus den armen Schichten der Bevölkerung nicht vertraut mit der Arbeit der Distriktversammlung. Die meisten Befragten der armen Bevölkerungsmehrheit meinten, die Dezentralisierung begünstige nur die Gebildeten (vgl. Claydord 2005, ix). So ist es nicht verwunderlich, dass der APRM-Bericht für Ghana die Regierung auffordert, den politischen Dezentralisierungsprozess zu verstärken, um eine größere Partizipation der Bevölkerung zu ermöglichen (APRM Ghana 2005, 119).

Eine wichtige Aufgabe wird dabei insbesondere auch die stärkere Beteiligung von Frauen an den lokalen politischen Prozessen sein. Weniger als zehn Prozent der gewählten Mitglieder der Distriktversammlungen sind Frauen. Immerhin wird inzwischen angestrebt, dass ein Drittel bis die Hälfte der vom Präsidenten ernannten Mitglieder der Distrikte Frauen sein sollen, eine Quote, die allerdings nur in Ausnahmefällen tatsächlich erfüllt wird (Ofei-Aboagyie 2006, 35). Auch in den kommunalen Verwaltungsfunktionen, z.B. als DCE, sind Frauen auf lokaler Ebene völlig unterrepräsentiert (ebd.). Dies gilt in der Tendenz allerdings auch für Deutschland und hier besonders für die kommunale Ebene, wo der Anteil der Frauen in Parlamenten und Verwaltungen deutlich unter ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung liegt.¹⁷

Eine der großen Herausforderungen für eine Demokratisierung auf lokaler Ebene in Ghana stellt die Integration traditioneller Akteure auf lokaler Ebene dar, insbesondere der traditionellen Führer, der sogenannten *Chiefs*. Sie spielen auch verfassungsgemäß eine Rolle in der ghanaischen Politik. Das Gesetz über lokale Regierung (*Local Government Act*) sieht beispielsweise vor, dass der Präsident für die ihm zustehende Ernennung von 30 Prozent der Mitglieder der Distriktversammlungen auch die traditionellen Autoritäten berücksichtigen soll. Doch nicht *de jure*, sondern vor allem *de facto* sind die *Chiefs* ein Machtfaktor in der lokalen

Politik. Ihre Macht beruht auf verschiedenen Faktoren: In weiten Teilen des Landes vergeben die *Chiefs* die Rechte zur Nutzung von Land. Je nach Region und Tradition haben sie außerdem die Kompetenz, das traditionelle Recht auszulegen und zu sprechen (das neben dem modernen Recht im Alltag der Menschen noch immer eine große Rolle spielt). Ferner: Ihr über Generationen erworbener Wohlstand (verbunden mit sich daraus ergebenden Geschäftsmöglichkeiten) sichert materiellen Einfluss. Eine große Bedeutung kommt ferner ihrer kulturellen Führerschaft zu (u.a. durch die in der Regel von ihnen praktizierten kultischen „Kontakte“ zu den Vorfahren). Vielerorts stehen die *Chiefs* außerdem traditionellen Vereinigungen vor (z.B. *Hometown Associations*). All dies macht die traditionellen Autoritäten zu machtvollen Akteuren auf lokaler Ebene (in manchen Gegenden eingebunden in regionale Strukturen, die – z.B. in der Ashanti-Region mit dem *Ashantene* an der Spitze – ausgeprägte Herrschaftssysteme darstellen).

Die Frage der traditionellen lokalen Führer ist keineswegs nur ein kulturell interessantes Phänomen, das es zu pflegen gilt, sondern von erheblicher politischer Brisanz. Das hat mehrere Gründe. Erstens zeigen die genannten Faktoren, dass *Chiefs* auch Einfluss auf Bereiche nehmen, die laut Verfassung dem modernen Staat zustehen, v.a. die Rechtsprechung und die Landkontrolle. Diese führt zum Beispiel zu zahlreichen – mit der Verfassung nicht zu vereinbarenden – Benachteiligungen von Frauen (Rünger 2006). In diesem Zusammenhang ist, zweitens, zu sehen, dass die traditionellen Autoritäten die Kompetenzen und Durchsetzungsmöglichkeiten staatlicher kommunaler Akteure untergraben. Diese sind also doppelt geschwächt: durch die enge Führung der Zentralregierung und den Einfluss der *Chiefs*. Drittens sind die *Chiefs* eng in die Machtpolitik der Zentralregierung eingebunden. Es gehört zum kolonialen Erbe, dass *Chiefs* noch immer von vielen Menschen als Vertreter der Regierung angesehen werden (die Briten beherrschten das Land durch indirekte Herrschaftsformen, also unter Nutzung lokaler Herrscher). Diese Rolle ist in den Landesteilen doppelt problematisch, in denen es vor der Kolonialzeit keine *Chiefs* gab: die Briten führten sie zum Beispiel in Teilen des Nordens als ihr Herrschaftsinstrument

¹⁷ Im Jahr 2008 lag der Anteil von Frauen in kommunalpolitischen Mandaten bundesweit im Schnitt bei 25 Prozent; in den 35 nordrhein-westfälischen Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages waren Frauen in den Räten durchschnittlich mit 30,33 Prozent vertreten. (vgl. <http://www.frauennrw.de/news/index.php?id=584>, Stand: 25.9.2008). In ländlichen Regionen ist der Anteil noch wesentlich geringer. In den Kreistagen Baden-Württembergs beispielsweise lag der Frauenanteil 1989 bei 8,8 Prozent, 2004 bei 15,4 Prozent (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2009, 11).

erst ein.¹⁸ Viertens haben umgekehrt die lokalen traditionellen Autoritäten durch diese Mittlerrolle zwischen Bevölkerungsgruppen und Regierungsinstitutionen auch Einfluss auf die Regierungspolitik, z.B. auf Genehmigung und Durchführung lokaler Entwicklungsvorhaben – ein Einfluss, der ihre politischen (und ökonomischen) Ressourcen stärkt.

In den weiteren Diskussionen über eine Dezentralisierung des Staates und Demokratisierung lokaler Strukturen ist der Rolle der traditionellen Akteure daher auf jeden Fall Beachtung zu schenken. In vielen Teilen des Landes sind diese Akteure respektierte und sehr wertgeschätzte Führungspersönlichkeiten – auf der anderen Seite stehen sie manchen Entwicklungen in modernen Staaten deutlich entgegen. Hier zu einer ausgewogenen Lösung zu kommen, ist eine der Herausforderungen lokaler Entwicklung in Ghana, die auch für kommunale Entwicklungspartnerschaften zu berücksichtigen ist.

II.4 Fazit

Es besteht kein Zweifel daran, dass Ghanas politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den vergangenen zehn Jahren als vergleichsweise erfolgreich angesehen werden kann. Gleichwohl steht das Land vor großen Herausforderungen. Dies gilt gerade auch für die lokale Entwicklung, insbesondere in ländlichen Bereichen sowie insgesamt in den nördlichen Landesteilen. Im Vergleich zu anderen afrikanischen Staaten ist die Regierungs- und Verwaltungsstruktur auf lokaler Ebene in Ghana stabil und funktionsfähig. Dennoch: Finanzielle Engpässe und schwache personelle Kapazitäten und nicht zuletzt politische Einflussnahmen der nationalen Regierungsebene begrenzen die Handlungsmöglichkeiten. Dennoch oder gerade deshalb bieten sich auf lokaler Ebene – wie die folgenden Beiträge zeigen werden – vielfältige Ansatzpunkte für Akteure der Entwicklungszusammenarbeit.

¹⁸ Dies ist in einem berühmten Forschungsansatz als „Erfindung von Tradition“ bezeichnet worden (vgl. Ranger 1983) – in diesem Fall: eine „erfundene“ Tradition, die der Durchsetzung britischer Kolonialherrschaft diene.