
Benins weiter Weg, den Fortschritt messbar zu machen

Richard Gerster*

„Hier müssen wir die Alarmglocke ziehen, das ist einer der schwarzen Flecken in der Demokratie von Benin“, gibt ein Entwicklungsbeauftragter in Benin zu Protokoll. Er kommentiert den schwachen Leistungsausweis des Justizministeriums. Einer der Indikatoren weist eine dreifache Überbelegung der Gefängnisse aus: Drei Gefangene müssen sich einen Platz teilen. Ein anderer Indikator betrifft die durchschnittliche Dauer von präventiv Verhafteten. Ziel war es, die lange Dauer von 14 Monaten auf sechs zu verkürzen. Stattdessen stieg sie 2007 auf 17 Monate weiter an. Auf der anderen Seite wurde im selben Jahr der Zugang von 466'000 Personen zu sauberem Trinkwasser zusätzlich ermöglicht. Mit solchen präzisen Indikatoren misst die Regierung von Benin Probleme und Fortschritte des Landes querbeet durch alle Bereiche. Länder wie die Schweiz unterstützen Benin in verschiedenen Bemühungen, unter anderem auch durch eine direkte Mitfinanzierung des Staatsbudgets („Budgethilfe“).



Den Fortschritt messen: Z.B. mehr Menschen Zugang zu sauberem Trinkwasser verschaffen.

Die Budgethilfe ist selbstverständlich kein Blankocheck, sondern mit Bedingungen verknüpft, indem die Regierung sich verpflichtet, gemeinsam vereinbarte Ziele zu erreichen. Bis 2007 hatte jeder Geber seinen Anteil an der Budgethilfe mit einer eigenen „Duftmarke“ versehen: Die „gemein-

same“ Matrix war einfach die Summe der Bedingungen aller Geber, und wirklich gemeinsam waren nur wenige Erfolgskriterien. „Für uns war das sehr schwierig zu handhaben and kaum erfüllbar“, sagte Bertin Aizonou vom Finanzministerium. Es ist kein Zufall, dass unter diesen Umständen die Regierung von Benin in einer Afrikaweiten Umfrage der „Strategischen Partnerschaft mit Afrika“ (SPA) die Konditionalität schlicht als unnützlich benotet hat. Dieser Ansicht haben sich auch die Geber angeschlossen und nach langen Verhandlungen im Dezember 2007 einen neuen Rahmenvertrag für die Budgethilfe abgeschlossen. Ein integrierter Bestandteil dieses Vertrages ist eine neue, für alle gemeinsame Matrix („Performance Assessment Framework, PAF“), die zum damaligen Zeitpunkt jedoch noch nicht vorlag.

Ein Neubeginn

In dieser Matrix werden die wichtigsten Elemente zusammengefasst, welche Benin in den nächsten drei Jahren vorwärts bringen und mit Beiträgen ans Staatsbudget honoriert werden sollen. Da es sich um Elemente von strategischer Bedeutung handelt, dient die Matrix auch als Grundlage des politischen Dialogs der Regierung mit den Gebern. Wenn die anvisierten Schwellenwerte der Indikatoren erreicht werden und die vereinbarten Massnahmen eingeleitet sind, bedeutet das grüne Licht für die Auszahlung der Budgethilfe.

Aristide Fiacre Djossou aus dem Finanzministerium gilt als Vater der Wachstumsstrategie Benins zur Linderung der Armut („Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, SCRP“), der die Kriterien und Massnahmen für die Matrix entnommen werden sollen. Die Regierung veranstaltet am 27. März 2008 eine Tagung, an der die Matrix vorgestellt und diskutiert werden soll. Am Abend vorher liegt der Entwurf nur in Umrissen vor. Viele lee-



Den Schulbesuch von Mädchen als Erfolgsmaßstab nehmen.

re Felder prägen die Matrix. An sich ist die Regierung am Zug, einen wegweisenden Vorschlag zu machen, der dann mit den Entwicklungshilfe-Gebern verhandelt wird. Doch die Regierung nutzt ihre Chance, die Agenda zu bestimmen, nicht richtig.

Wer ist eigentlich die Regierung? Die Rivalitäten von zwei Ministerien (Finanzministerium, Entwicklungsministerium) hatten die Arbeiten monatelang blockiert, weil auf der Chefetage beide zuständig sein wollten, und auf der unteren Ebene sich angesichts der unklaren Zuständigkeiten niemand der Sache annahm. Mit einem

neuen Dekret ist im März 2008 das Finanzministerium für zuständig erklärt worden. Der Kriterien-Katalog, um die Umsetzung der SCRP zu verfolgen, ist mit über 200 Indikatoren sehr umfangreich. Welche daraus für die Budgethilfe-Matrix entnommen worden sind, macht einen recht zufälligen Eindruck. An der Tagung nehmen gegen 50 Leute teil und verändern und erweitern die vorgeschlagene Matrix. Noch ist sie allerdings weit von einem konzentrierten, strategischen Dokument entfernt. Über technische Aspekte wird diskutiert, während viele konzeptionelle Vorfragen im Dunkeln bleiben. Diese Schwächen sind eine Folge von fragmentierten Strukturen und starken Hierarchien.

PAF-Werkstatt Benin

An der Tagung beeindruckt die engagierte, manchmal leidenschaftliche Diskussion. Es sind Vertreter von zahlreichen Ministerien wie Gesundheit, Erziehung, Justiz, Landwirtschaft anwesend. Die Wichtigkeit von Indikatoren, um die eigene Leistung zu messen, und die Bedeutung der allgemeinen Budgethilfe, welche über das Finanzministerium läuft, ist den Sektorministerien offensichtlich geläufig. Das ist in anderen



Regierung und Geber ziehen in einzelnen Bereichen wie dem Gesundheitswesen („Secteur Santé“) Bilanz über das Erreichte und die Probleme. Die Ergebnisse fließen dann in die Fortschritts-Bilanz bei der Budgethilfe ein.

Ländern noch nicht so weit. Die Vertreterin des Familienministeriums kündigt an, noch einen Indikator aus ihrem Zuständigkeitsbereich nachliefern zu wollen. Dabei spielen wahrscheinlich weniger strategische Überlegungen eine Rolle, sondern die Tatsache, dass das Ministerium in dieser wichtigen Matrix auch sichtbar vertreten sein will. Für die Erarbeitung von sinnvollen Indikatoren, um den Fortschritt Benins zu messen, ist die Anwesenheit von Sachverständigen aus verschiedensten Wissensgebieten ein grosser Vorteil. Denn die Identifikation von Indikatoren ist alles andere als einfach:

- Zum Beispiel sind im Bereich der Dezentralisierung die effektiven Budgettransfers an die Gemeinden als Indikator vorgeschlagen. In der Diskussion stellt sich heraus, dass diese Daten gar nicht vorhanden sind, sondern bei allen 77 Gemeinden erhoben werden müssten. Das wäre zwar wichtig, aber sehr aufwändig und fällt somit weg.
- Beim Vorschlag, die Ausschöpfung des Budgets für Gesundheit als Indikator zu nehmen, gelangen die Anwesenden in Aufregung. Sie wenden sich an das Finanzministerium und betonen, wie sehr auch sie sich für diese Informationen interessieren und diesen Indikator unbedingt in der Matrix wollen.
- Im Erziehungswesen schlägt die Regierung die Einschulung von Mädchen als Erfolgs-Massstab vor. Alle sind sich jedoch einig, dass die Zahl der Schulabgängerinnen nach der fünften Klasse weit wichtiger wäre. Doch die offizielle Statistik geniesst diesbezüglich kein Vertrauen. Überdies wird bemängelt, dass die Fortschritte nur anhand der Primarschulen gemessen werden sollen, und Sekundarstufe und Berufsbildung unerwähnt bleiben. Ein Mitarbeiter aus dem Erziehungswesen widerspricht: Die Liste der Indikatoren soll möglichst kurz und einfach zu erfüllen sein.
- Wie kann die Ankurbelung der Privatwirtschaft in einem Indikator ausgedrückt werden? Die Vorschläge der Regierung stossen bei den interessierten Gebern auf wenig Begeisterung. Soll man sich auf die Einschätzung der Weltbank in ihrer jährlichen Untersuchung „Doing Business in ...“ abstützen? Darin bleibt allerdings die ganze, für Benin

sehr wichtige informelle Wirtschaft ausser vor. Und vor allem wäre das ein Indikator, der nicht in der Ausgangsliste aller SCRP-Indikatoren enthalten ist.



Wirtschaftliche Verbesserungen bei den Armen zu messen ist nicht einfach, z.B. beim Verkauf von lokalem Käse.

Überraschend machen die Behörden Benins an der Tagung den Vorschlag, nicht nur die Leistungen der Regierung einer Prüfung zu unterziehen, sondern in die Matrix auch Indikatoren einzubauen, welche das Verhalten der Entwicklungshilfe-Geber unter die Lupe nehmen. Lösen diese ihre abgegebene Zusagen ein? Sind die Bedingungen der Hilfe transparent? Werden Missionen gemeinsam organisiert, um so die zeitliche Belastung der Regierung zu reduzieren? Dabei kann sich die Regierung auf Erklärungen („Protocol d'accord“, Erklärung von Paris) abstützen, welche alle Geber unterschrieben haben. Eine grössere Diskussion entsteht aufgrund einer Anregung, diesen Abschnitt als gemeinsame Verpflichtungen der Geber und der Regierung zu betiteln. Von der Seite Benins wird das klar abgelehnt, da die Verpflichtungen der Regierung bereits im vorangehenden Teil ausführlich enthalten sind. Doch dem Bedürfnis der Geber, die vorgeschlagenen Indikatoren zu diskutieren, wird Verständnis entgegen gebracht. Partnerschaft heisst auch mehr Symmetrie.

Es harzt

Zwei Wochen nach dem Seminar liegt ein summarischer Bericht der zuständigen Regierungsstelle über die Diskussionen vor. Der zusammenfassende Anhang mit dem aktuellen Stand der Matrix fehlt jedoch. Es

heisst, die Indikatoren sollen zuerst intern in den Ministerien diskutiert werden, um einen konsolidierten Vorschlag vorzulegen. Gerüchte wollen wissen, die zuständige Koordinationsstelle sei mit anderen Arbeiten völlig überlastet. Am 23. Juni 2008 lädt Präsident Yayi Boni alle Geber zum politischen Dialog ein, der – allerdings nicht zwingend auf diesem höchsten Niveau – im Budgethilfe-Abkommen von 2007 regelmässig vorgesehen ist. Der Finanzminister stellt fest, dass für 2008 zwar 90,2 Millionen Franken (40,6 Mrd CFA) an Budgethilfe zugesagt worden sind, aber kein Geber bisher ausbezahlt hat. Auch die Weltbank hat ihre Auszahlung eines Kredits (PRSC-4) verzögert, weil die Bedingung einer Privatisierung im Baumwollsektor (SONAPRA) zur Zeit nicht erfüllt ist. Vor allem aber ist eine von allen Seiten akzeptierte Matrix integrierter Vertragsbestandteil und diese liegt noch nicht vor. Der Entwurf wird für Mitte Juli in Aussicht gestellt.

Im Juli übermittelt die Regierung eine revidierte Matrix von 28 Indikatoren. Diese befriedigt jedoch die Geberseite nicht. Eine Arbeitsgruppe wird eingesetzt, die sechs

Indikatoren als unbrauchbar identifiziert, sieben als von zweifelhaftem Nutzen einstuft, und 14 neu vorschlägt. Die Vorschläge werden danach an gemischte Fachgruppen zu Bildung, Gesundheit, etc. weitergeleitet, in denen zum Teil sowohl Regierung wie Geber vertreten sind. Neben der Beurteilung der Indikatoren sind auch Zielwerte für die Jahre 2009 – 2011 vorzuschlagen. „Dem Dialog über die Indikatoren auf der technischen Ebene fehlt auf der Seite Benins die politische Rückendeckung von oben“, sagt ein Beobachter aus der Gebergruppe. „Sonst wäre dieses Seilziehen um Details statt um strategische Sachen schon lange beendet worden.“

Jahreskonferenz zur Budgethilfe

Unterdessen ist es Mitte September 2008. Die Jahreskonferenz zur Budgethilfe bietet eine Plattform, damit sich Regierung und Geber endlich auf eine Matrix einigen können. Die dafür anberaumte Sitzung leidet nicht unter mangelndem Interesse: Dicht gedrängt sitzen rund 50 Teilnehmende um den runden Tisch. Die Regierungsvertreter kündigen an, dass die nächste Jahreskon-



Die Schweiz hat in Benin ein breit gefächertes Programm: Sie unterstützt namentlich die Dezentralisierung, Alphabetisierung und lokale wirtschaftliche Entwicklung. Diese Erfahrungen befruchten wiederum ihre Beteiligung an der Budgethilfe.

ferenz zur Budgethilfe unbedingt im Juni und nicht erst im September stattfinden sollte. Im Juni können die Ergebnisse noch in die Diskussion zum Regierungsbudget für das folgende Jahr einfließen. Ende September ist es bereits zu spät. Das setzt aber voraus, dass das im Vorjahr Erreichte in Zahlen bis im April vorliegt. Danach kann dann im Mai ein zusammenfassender Bericht erarbeitet werden. Die Vertreter aus dem Gesundheitswesen stellen für April provisorische Zahlen in Aussicht, welche später aber noch zu bestätigen sein werden. Die Europäische Kommission weist darauf hin, gemäss Vertrag seien für ihre Zahlungen nur offizielle und überprüfbare Zahlen relevant. Der Konflikt bleibt ungeklärt.



Strassenbau finanziert durch das „Budget National“.

Die gemischten Fachgruppen haben oft andere und zusätzliche Indikatoren vorgeschlagen. Im Hinblick auf die Ernährungssicherheit will die Landwirtschaftsgruppe den Selbstversorgungsgrad Benins mit Grundnahrungsmitteln aufnehmen. Es wird eingewendet, eine Missernte infolge schlechten Wetters könne nicht als Fehlleistung der Regierung angelastet werden. „Wir müssen ohnehin bei allen Erfolgen und Misserfolgen die Hintergründe ansehen und diskutieren“, gibt Jan Vlaar zu be-

denken. Er ist Koordinator der Gebergruppe und Chef der niederländischen Entwicklungszusammenarbeit. Die Vertreter der Regierung wollen sicherstellen, dass die Indikatoren wirklich erhoben und realistische Ziele für die kommenden Jahre gesetzt werden. Die Geber ihrerseits setzen sich vor allem für aussagekräftige Indikatoren in der Matrix ein. Ein Vertreter der Regierung gab nach der Sitzung seinem Erstaunen Ausdruck, wie viele neue Indikatoren ausserhalb des SCRP die Geberseite vorgeschlagen hat, auch entgegen eigenen Absichtserklärungen. Die Jahreskonferenz zur Budgethilfe endet am 30. September 2008 mit der Feststellung, dass die im Vorjahr erzielten Fortschritte befriedigen, wobei es an zahlreichen Schwachstellen zu arbeiten gilt. Auf eine Matrix haben sich die beiden Seiten aber immer noch nicht einigen können.

Heureka – die Matrix ist da!

Wenige Tage danach stellt die Regierung den Gebern eine revidierte Version des Leistungskatalogs zur Stellungnahme zu. Die Geber reagieren rasch: Es handle sich um eine gute Grundlage, es fehlten noch Indikatoren zur Armut und Umwelt, die Massnahmen und Zielwerte für die kommenden Jahre seien nicht vollständig. Nach einer letzten Gesprächsrunde setzt die Regierung im Dezember 2008 die bis 2010 reichende Matrix fest. Sie besteht aus 35 Indikatoren, oft mit Unterindikatoren wie z.B. die Einschulung nicht nur für den ganzen Jahrgang, sondern getrennt noch für Mädchen. Der Matrix angegliedert sind auch sechs Indikatoren, um die Leistungen der Geber zu messen, ob sie ihre Verpflichtungen erfüllen. Zwölf Monate hat der Prozess gedauert. Es gibt keine Gewinner oder Verlierer, dafür eine gemeinsame Basis für die Fortsetzung der Budgethilfe.

* 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.