
Dezentralisierung in Burkina Faso: Aufbruch zur Autonomie

Richard Gerster*

Für ein frankophones und deshalb zentralistisches Land wie Burkina Faso kommt der Weg zu mehr Autonomie von Gemeinden einer kleinen Revolution gleich. Ein früherer Minister soll einmal die Dezentralisierung als „Selbstmord des Zentralstaats“ bezeichnet haben. Wenige sprechen von politischem Widerstand. Wohl aber gibt es „Angst vor dem Neuen und Unbekannten“, sagt Leonard Guira, Generaldirektor im Innenministerium. „Die Bürgermeister werden in den Gesundheitsstationen die Kühlschränke zur Lagerung der Medikamente holen und ihren Frauen schenken!“ war nur eine von vielen Befürchtungen. Doch der politische Wille zur Dezentralisierung wurde von Premierminister Tertius Zongo im Juni 2008 einmal mehr bekräftigt, indem er einen Aktionsplan für die Umsetzung in den nächsten Jahren an einer nationalen Konferenz präsentierte.



Beim Verkauf von Vieh werden die Abgaben auf dem Markt sofort einkassiert und quittiert.

Ein weiter Weg

Der Prozess der Dezentralisierung begann 1995 mit der Schaffung von 33 städtischen Gemeinden und ersten Lokalwahlen. Im Jahr 2000 anlässlich der zweiten Wahlrunde dehnte die Regierung die lokale Autonomie auf 49 Kleinstädte aus. 2004 wurde über das ganze Land ein Netzwerk von zusätzlich 302 ländlichen Gemeinden gelegt.

So folgten 2006 die ersten landesweiten Lokalwahlen: 17'976 Gemeinde- und Regionalräte wurden in oft umstrittenen Kämpfen erkoren. 6435 davon sind Frauen. Dieser beachtliche Anteil ist der Regierungspartei („Congrès pour la Démocratie et le Progrès, CDP“) zu verdanken, die ihre Sektionen ausdrücklich ermutigt hat, Frauen zu portieren. Der Gemeinderat wählt aus seiner Mitte jeweils seinen Präsidenten.

Die Herausforderungen auf dem steinigen Weg zu einer funktionierenden Gemeinde und Region sind enorm. Vielen Gewählten fehlt es am Grundverständnis über die Gemeindeaufgaben und die eigene Rolle. Technische Kapazitäten zur Planung und Umsetzung von Projekten sind kaum vorhanden. Mehr als vier von fünf Gemeinderäten können weder lesen noch schreiben. Ein Programm speziell zur Alphabetisierung der Gewählten in ihren Lokalsprachen und Französisch beginnt anzulaufen. Die Bevölkerung hat Erwartungen an die Gewählten, denen es nicht nur an Knowhow, sondern auch an finanziellen Mittel mangelt. Doch das Bewusstsein wächst: auf massiven Druck seitens der Bevölkerung setzte der Ministerrat am 3. Juli 2008 erstmals einen Bürgermeister wegen Amtsmissbrauch und Unfähigkeit ab.

Aufbruch statt Umbruch

Der Staat ist daran, den Gemeinden Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Vor- und Grundschule, Gesundheit, Jugend, Kultur, Sport und Freizeit sind die primären Tätigkeitsfelder der Gemeinden. „Die Dezentralisierung ist eine ausgezeichnete Sache, aber es muss ein stufenweiser Prozess stattfinden, kein Umbruch“, sagt der Stadtpräsident von Fada N'Gourma, Moumouni Kocty. Sechs Primarschulen in Fada sind 2007 der Stadt übergeben worden, die Gelder für Betrieb und Unterhalt müssen noch folgen. Die Lehrkräfte bleiben Angestellte des Staates.



Der Viehbesitz zählt zu den Einnahmequellen der Gemeinden: 25 Rappen (100 CFA) pro Kopf und Jahr.

Die Gemeinden haben Kompetenzen erhalten, eigene Abgaben zu erheben, zum Beispiel für Marktstände, eine Liegenschafts- oder Vergnügungssteuer. Fada N'Gourma hat 2007 rund 450'000 Schweizer Franken (200 Mio. CFA) an eigenen Einnahmen mobilisiert. Abgaben sind nicht populär. Sie stimulieren aber die Einsicht, dass nur Leistungen der Gemeinde erwartet werden können, wenn man selber dazu beiträgt. Der Ertrag wird von der Durchsetzung der Vorschriften ebenso wie von der wirtschaftlichen Dynamik am Ort bestimmt. Über die eigenen Einnahmen hinaus erhalten die

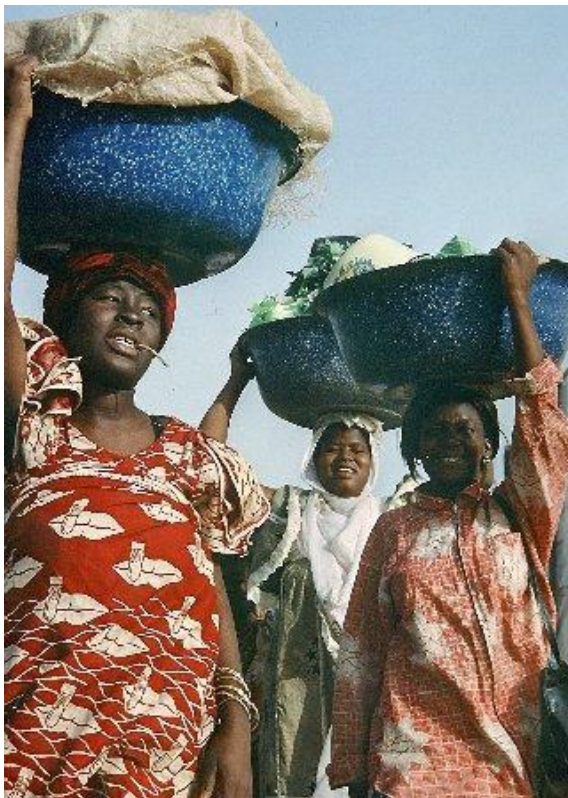
Gemeinden Subventionen des Staates. „Die Beiträge an die laufenden Kosten sind rückläufig. 2008 haben wir jedoch fast 70'000 Franken (30 Mio. CFA) an freien Mitteln für Investitionen erhalten, während das früher nur gut 13'000 Franken (6 Mio. CFA) waren“, zieht der Stadtpräsident von Fada Bilanz. Für alle Gemeinden und Regionen landesweit hat der Staat 2008 über 280 Millionen Franken (12,7 Mrd. CFA) an Subventionen budgetiert.

Von Beginn weg hat die Schweiz die Dezentralisierung in drei Kleinstädten unterstützt, unter anderem in Fada N'Gourma. Die erste Gemeinde-Generation von 1995 hat einen Vorsprung gegenüber den Nachzählern. Guy Dériaz, der im Auftrag des Bundes an der Umsetzung beteiligt ist, bilanziert: „Fada N'Gourma hat einen dynamischen und offenen Bürgermeister. Sie machen vorwärts, nicht wir.“ Auch andere Geber wie die Weltbank oder Deutschland stärken den Dezentralisierungsprozess mit Ausbildung, Planung und Investitionen in die Infrastruktur. Parallel zur Stärkung der Gemeinden muss auch die Bevölkerung sich darin üben, den Gewählten auf die Finger zu schauen.



Eigenanbau und Verkauf von Gemüse stärkt die lokale Wirtschaft.

Eigeneinnahmen und Finanztransfers genügen nicht. Im Gesetz ist ein Permanenter Fonds zur Entwicklung von Gebietskörperschaften (FPDCT) vorgesehen, der jetzt umgesetzt wird. „Die Regierung ist gewillt, den Fonds mit jährlich wachsenden Beträgen zu äufnen“, so Leonard Guira. 2008 sind erstmals über elf Millionen Franken (5 Mrd. CFA) vorgesehen. Der Fonds hat den Vorteil, dass die Gemeinden selber paritätisch in der Leitung vertreten sind. Auch bietet sich der Fonds den ausländischen Gebern als ein attraktives Gefäss an, um den Dezentralisierungsprozess zu unterstützen.



Frauen frühmorgens auf dem Weg zum lokalen Markt.

Budgethilfe im Dienste der Dezentralisierung

„Entwicklungszusammenarbeit in Projektform ist punktuell und schafft dadurch neue Ungleichheiten. Demgegenüber stärken ungebundene Beiträge an das Staatsbudget („Budgethilfe“) die Verantwortung der Behörden, verbessern die Transparenz, und sorgen dafür, dass die Regierung kritische Fragen des Parlaments beantworten

muss“, ist Leonard Guira überzeugt. „Zum Beispiel können sich die drei Städte Fada N’Gourma, Ouahagouya und Koudougou die Hände reiben, die Schweiz als Projektpartner zu haben, die 2007 zwei Millionen Franken (900 Mio. CFA) für sie investiert hat. Aber ich höre natürlich oft Stimmen aus anderen Kleinstädten: ‚Weshalb sie und nicht wir?‘“

Im Gegenzug zur Budgethilfe vereinbart der Staat mit den Gebern, was er im betreffenden Jahr konkret erreichen will. Diese Leistungsvereinbarung („Matrix“) trägt dazu bei, dass die Dezentralisierung nicht nur auf dem Papier bleibt. „Die Indikatoren in der Matrix zur Budgethilfe werden an höchster Stelle verhandelt. Dass es darunter auch solche zur Dezentralisierung hat, stützt unsere Anstrengungen“, so Leonard Guira. Die Leistungsvereinbarung 2008 sieht eine präzise Mindestzunahme der Transfers vom nationalen Budget an die Gemeinden vor. Auch Schaffung und Spielregeln des Unterstützungs-Fonds sind detailliert in der Matrix vereinbart. Für einen Mitarbeiter im Finanzministerium sind die Dezentralisierung-Kriterien das Kernstück der Matrix. Die Dezentralisierung muss sich für die Bevölkerung auszahlen. „Zu viel Geld bleibt in Ouagadougou hängen, während schon wenige Kilometer ausserhalb der Hauptstadt den Gemeinden die elementarste Infrastruktur fehlt“, sagt er.

Nicht nur in der Matrix, sondern auch im Dialog der Geber mit der Regierung stellt die Dezentralisierung einen der Schwerpunkte dar. An der Jahreskonferenz 2008 zur Budgethilfe zeigten sich die Geber besorgt über die schwache Umsetzung der guten Dezentralisierungsabsichten. „Bis Ende 2007 ist keine einzige Kompetenz formell an die ländlichen Gemeinden übertragen worden“, heisst es im Aide Mémoire. Des weiteren weisen die Geber auf die grosse Bedeutung der Alphabetisierung und Fortbildung der gewählten Gemeinderäte hin. Überdies wäre es wichtig, in allen ländlichen Gemeinden den vorgesehenen lokalen Entwicklungsplan und dessen Umsetzung in Angriff zu nehmen.

Wenn die finanziellen Mittel fehlen, bleiben die Erwartungen der Bevölkerung auch beim besten Willen der lokalen Behörden unerfüllt. So ruft der Gemeinde-Verband von Burkina Faso (AMBF) nicht nur nach mehr Kompetenzen und finanziellen Mitteln sondern auch nach mehr Mitsprache. Die Regionen und Gemeinden sollen bei der Ausarbeitung des nationalen Budgets begrüsst und beteiligt werden. Wenn der Aufbruch zur Autonomie auch mit Schwierigkeiten gepflastert ist: „Es gibt keinen Weg zurück. Die Dezentralisierung hat in Burkina Faso Fuss gefasst“, sagt Simon Compaoré, Präsident des Gemeindeverbands AMBF und populärer Stadtpräsident der Hauptstadt Ouagadougou kämpferisch und klopft auf den Tisch. „Wir sind vom Volk



Die Führungsequipe des Gemeindeverbands AMBF mit Simon Compaoré, Stadtpräsident von Ouagadougou, an der Spitze.

gewählt. Kein Minister ist der Bevölkerung so direkt Rechenschaft schuldig wie wir.“



Ländliche Erschliessungsstrassen sind eine Voraussetzung für lokale Entwicklung. Helvetas engagiert sich im Auftrag des Bundes im Dorfstrassenbau.

* 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.