
Allgemeine Budgethilfe: „Burkina Faso schläft nicht“

Richard Gerster*

Die Motivation für das Personal ist nicht gross, im Schul- oder Gesundheitsdienst in abgelegenen Regionen des westafrikanischen Landes Burkina Faso zu arbeiten: „Mit 50'000 CFA (gut 110 Schweizer Franken) pro Monat ist es für eine Pflegefachfrau schwierig zu überleben“, sagt Souleymane Gnon Gre vom Gesundheitsministerium in der Regionalstadt Fada N’Gourma. Im „Busch“ gibt es keine Zerstreuungsmöglichkeiten. Man ist weg von der Karriere. Um den Lohn abzuholen, braucht es einen Weg von ein bis zwei Tagen zu Fuss, per Velo oder Motorrad bis zur nächsten Bank. So erstaunen die Abwesenheiten vom Arbeitsplatz wenig, die eine Studie kürzlich aufgezeigt hat. Im Durchschnitt erteilen die vom Staat angestellten Lehrpersonen pro Jahr nur 574 statt die vorgesehenen 961 Lektionen. Verbesserungen der Anstellungsbedingungen der öffentlichen Hand sind nötig.



Ein grosser Teil der Alltagsarbeiten liegt bei den Frauen.

Weshalb Budgethilfe?

Eine Überprüfung der Anstellungsbedingungen des Personals im öffentlichen Dienst kann nur auf nationaler Ebene und für alle Ministerien erfolgen. Ein einzelner ausländischer Geber, z.B. im Bildungsbereich einer Region Burkina Fasos aktiv, wäre von einem wirksamen Dialog mit der Regierung überfordert. Es fehlt sowohl an

Erfahrungsbreite als auch an Legitimität. So haben sich vor einigen Jahren verschiedene Geber, darunter auch die Schweiz, zusammengetan und unterstützen direkt das Staatsbudget von Burkina Faso. Diese sogenannte Budgethilfe gibt einen geeigneten Rahmen ab, um mit der Regierung einen politischen Dialog zu führen und gemeinsam nach Lösungen zu suchen.

Die Allgemeine Budgethilfe vereinigt 2008 neun Geber (die Afrikanische Entwicklungsbank, Dänemark, Deutschland, die Europäische Kommission, Frankreich, die Niederlande, Schweden, die Schweiz und die Weltbank) und einige Beobachter (namentlich der Internationale Währungsfonds, das UNO-Entwicklungsprogramm UNDP, Kanada und Österreich). Mit der Budgethilfe werden die Absichten der Regierung unterstützt, die verbreitete Armut im Lande zu bekämpfen. Leute mit weniger als 183 Franken (82'000 CFA) Jahreseinkommen gelten als extrem arm – 2003 waren das 46.4 von 100 Personen. Gemäss einer Berechnung, welche noch der Bestätigung durch eine Umfrage bedarf, ging der Anteil bis 2007 auf 42.6 Prozent zurück. Die Budgethilfe aller beteiligten Geber stellt jährlich rund 300 Millionen Franken – davon acht aus der Schweiz – zur Verfügung, was etwa 15 Prozent der Staatsausgaben entspricht. Die Regierung verpflichtet sich im Gegenzug, vereinbarte Ziele zu erreichen und Reformen durchzuführen. Das gemeinsame Vorgehen der Geber soll für alle Beteiligten den Aufwand reduzieren. Die Vision ist ein „einziger, harmonisierter und vereinfachter Prozess“ (Aide Mémoire 2008) zu haben um die Reformfortschritte zu messen und die Zahlungskriterien zu evaluieren.

Die Regierung liebt die geographische Ausrichtung mancher ausländischer Organisationen nicht, weil diese oft nicht in Einklang mit den nationalen Prioritäten sind und



Für Viele ist das Budget ein Buch mit sieben Siegeln, nicht so für François Zoundi vom Finanzministerium.

neue Ungerechtigkeiten entstehen. „Budgethilfe und unsere eigenen Mittel erlauben, die regionalen Vorlieben der internationalen Geber auszubalancieren“, sagt Soma Baru, Präsident der Finanzkommission im nationalen Parlament. Zudem wird die klassische Projekthilfe oft über separate Kanäle abgewickelt und geht so am Budget vorbei. „Wenn bei der Gesundheit zum Beispiel 40 Prozent der effektiven Ausgaben ausserhalb des Budgets erfolgen, entziehen sich 40 Prozent des Gesundheitsbudgets der parlamentarischen Kontrolle“, stellt Kaphalo Silwe vom privaten Zentrum für demokratische Gouvernanz fest.

„Die Budgethilfe ist wichtig als Zeichen für Stabilität und Vertrauen“, sagt Léné Sebgo, Generaldirektor für internationale Zusammenarbeit im Finanzministerium. „Aber wir haben auch Eigenmittel. Burkina Faso schläft nicht.“ Auf diesem Vertrauen und den Erfolgen der vergangenen Jahre baut Burkina Faso, wenn es nun bei der Europäischen Union in der engsten Wahl für einen Zusammenarbeitsvertrag von sechs Jahren Dauer (Millennium-Vertrag) steht. Der Stolz ist nicht zu überhören, mit sieben anderen Staaten wie z.B. Ghana in der gleichen Liga zu spielen.

„Ein Projekt mag ein konkretes Problem lösen, bürgt aber noch lange nicht für Entwicklung im Sinne eines gesellschaftlichen Wandels“, zeigt Lélé Sebgo die Grenzen der traditionellen Zusammenarbeit auf. Andererseits ist auch Budgethilfe kein Patentrezept. Denn „wir müssen aufpassen, dass das Funktionieren des Staates nicht zum Selbstzweck wird, sondern im Dienst der Bevölkerung Resultate liefert“, sagt Jules Philippe Tougma von der Nichtregierungsorganisation GRAF. „Es gibt in Burkina Faso zu viele Pläne ohne Umsetzung.“



Ländliche Elektrifizierung erweitert die wirtschaftlichen Möglichkeiten.

Kein Sonntagsspaziergang

Die Schweiz hat die Budgethilfe in Burkina Faso von Anfang an mitgeprägt. Trotz einem Anteil von weniger als drei Prozent wurde sie 2006 Vorsitzende der Gebergruppe für das ganze Jahr. Bei den öffentlichen Finanzen legt die Schweiz besonderes Augenmerk auf die Mobilisierung von Eigeneinnahmen (siehe separaten Artikel) und leistet gezielte zusätzliche Unterstützung. Aufgrund ihrer ausgeprägten Basisarbeit in den Regionen arbeitet sie aktiv bei Themen wie der Dezentralisierung, ländlichen Entwicklung, der Rolle der Frauen und der Zivilgesellschaft mit. Budgethilfe basiert auf oft mühsamer Kleinarbeit.

Denn es genügt nicht, die Budgets z.B. für die Bildung im Staatshaushalt zu erhöhen. Am Ende des Tages zählen die Resultate. Wie viele Kinder haben die Primarschule abgeschlossen? Können sie wirklich lesen, schreiben und rechnen? „Auf der Basis der Budgethilfe ist ein sehr substantieller Dialog auch mit den Fachministerien entstanden, welcher erlaubt, eine auf Resultate ausgerichtete Kultur in Sektoren wie Gesundheit oder Landwirtschaft einzupflanzen. Die Einigung auf eine gemeinsame Matrix von Massnahmen und Resultaten war ein Wendepunkt“, so François Zoundi vom Finanzministerium. So wird das Instrument der Budgethilfe mit der auf Resultate ausgerichteten Leistungsvereinbarung zum Vehikel, um den Dialog zwischen dem Finanzministerium und den Fachministerien zu verbessern.

Im „Aide Mémoire“ 2008 schreiben die Geber: „Die Qualität des Dialogs hat sich in



Sicherheit gilt angesichts von Armut und Transportbedarf wenig: Mensch und Huhn auf dem Kleinbusdach.



Die Landwirtschaft, auch der Maisanbau, bildet die Grundlage für das Leben und Überleben auf dem Lande.

2007 rund um wichtige Themen wie die Armut, Inflation und den Kampf gegen die Korruption weiter verbessert.“ Aus der Sicht der internationalen Partner gilt der Einbezug der Fachministerien allerdings immer noch als Schwachpunkt. Sie fordern eine stärkere Identifikation mit den Reformen, welche die Budgethilfe unterstützt, eine stärkere Teilnahme am Dialog und in den Fachkommissionen. Den Idealfall markiert die Bildung, welche ihre Sektorprüfung 2008 erstmals im Monat vor der Jahreskonferenz der Budgethilfe durchgeführt hat. „Wir arbeiten daran, den Sektordialog zu stärken, damit sich die allgemeine Budgethilfe darauf abstützen kann“, so François Zoundi.

Der Leistungskatalog („Matrix“), den die Regierung erfüllen muss, um die Budgethilfe ausbezahlt zu erhalten, ist umfangreich: 28 Massnahmen, 27 Indikatoren und 4 Verweise auf andere Prozesse waren es 2008. Zudem enthält die Matrix unterteilte und dadurch faktisch multiple Massnahmen und Indikatoren. Ohne diesen Taschenspielertrick wäre deren Zahl noch grösser ausgefallen. Detaillierte Definitionen einzelner Massnahmen (z.B. Dezentralisierung) verlieren den strategischen Charakter und sind operationeller Natur. Diese Komplexität ist Ausfluss des mühsamen Verhandlungsprozesses mit der Regierung, wo jeder Geber seine besonderen Vorlieben auch in der Matrix berücksichtigt sehen möchte. Zudem soll die Matrix nicht nur die Zahlungshürden definieren. Sie hat auch den Anspruch, die Entwicklungsfortschritte und Leistungen der Regierung umfassend abzubilden. „Es ist ein grosses Anliegen,

die Zahl zu reduzieren. Was wir jedoch unter allen Umständen vermeiden möchten, dass einzelne Geber wieder Extrazüge im Dialog mit der Regierung fahren“, so Mariam Diop, bei Dänemark zuständig für die Budgethilfe und derzeit Koordinatorin der Gebergruppe.

Das Ganze im Auge behalten

Die Zukunft von armen Ländern wie Burkina Faso liegt letztlich bei der privaten Initiative seiner Bewohner, welche unter schwierigsten Umständen leben und arbeiten. Doch ohne Staat geht es nicht: Schulbildung, Gesundheit oder Sicherheit sind öf-

fentliche Güter, zu denen sich die arme Bevölkerung nur über einen funktionierenden Staat Zugang erhoffen kann. An dieser Vision orientiert sich die Budgethilfe. Jeder Staat steht in einem gesellschaftlichen Umfeld. „In Burkina Faso gibt es zu viele Worte ohne Taten, zu viele Strategien ohne Umsetzung“, hält ein kritischer Beobachter fest. „Dem Staat auf die Finger zu schauen ist deshalb Bürgerpflicht.“ Ob und wie der Staat von Parlament und Öffentlichkeit – den Medien und der Zivilgesellschaft – zur Rechenschaft gezogen wird, beeinflusst Wirksamkeit und Effizienz der Budgethilfe ganz elementar.



Vorrang für die Armutsbekämpfung – ja, aber wie lässt sich ein Ersatz für den internationalen Flughafen mitten in der Millionen-City von Ouagadougou finanzieren?

* 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.