
Mali: Budgethilfe im Dienste der kleinen (Fort-)Schritte

Richard Gerster*

„Mangos wachsen in unserer Region im Überfluss. Wir sind nun daran, ländliche Zufahrtsstrassen zu bauen, Lagerräume einzurichten und Verkaufspunkte festzulegen, damit die feinen Früchte auf den Markt gelangen. Der Verkauf nach Algerien bringt unseren Leuten Bargeld“, schildert der Präsident der Regionalversammlung von Sikasso, Kokozié Traoré, die Politik der kleinen Fort-Schritte. Sikasso ist eine Region im Süden von Mali, Westafrika. Auf fast der doppelten Fläche der Schweiz leben 2,3 Millionen Menschen, vor allem Bauern und Viehzüchter. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) arbeitet seit Jahrzehnten in Sikasso und unterstützt heute u.a. den Ausbau der ländlichen Infrastruktur, sofern mindestens ein Drittel der Kosten von der Bevölkerung, den Gemeinden, vom Bezirk und der Regionalversammlung selber aufgebracht werden.



Baumwolle ist eine wichtige Einkommensquelle der Bevölkerung.

Dezentralisierung auf halbem Weg

Mali als ehemals französische Kolonie hat eine zentralistische Erblast. Wie in Frankreich Paris war in Mali Bamako bis vor kurzem unbestritten die politische und wirtschaftliche Drehscheibe. Der Prozess der Dezentralisierung begann 1999 mit den zwei Zielen, Gemeindestrukturen aufzu-

bauen und die lokale Entwicklung zu fördern. Bemerkenswerte Fortschritte sind bei der Gemeindedemokratie zu verzeichnen. Lokalwahlen in den 703 Gemeinden, 49 Bezirken und 8 Regionen fanden erstmals 1999 und 2004 statt. In 2004 wurden 60 Prozent der Räte durch neue Köpfe ersetzt. „Das ist Demokratie, aber auch aufwändig, weil man den neu Gewählten erst wieder ihre Aufgaben und Möglichkeiten erklären muss“, sagt ein in der politischen Alphabetisierung tätiger Malier.

Auf dem Weg zur lokalen Entwicklung hingegen harzt es. Zwar hat der Staat bereits 2002 seine Kompetenzen im Schul- und Gesundheitswesen sowie beim Wasserbau an die neuen, dezentralen Strukturen delegiert, tut sich aber beim Transfer von Finanzen schwer. Bisher war die Gründung einer Agentur zur Finanzierung von Gemeindeinvestitionen („Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales, ANICT“) der wichtigste Schritt. Namentlich die Europäische Union, die Niederlande und Schweden kanalisieren ihre Unterstützung für die Dezentralisierung über die ANICT. Jean-François Cavanna von der französischen Agentur für Entwicklung (AFD) sagt: „Geld ist vorhanden. Aber was Mali fehlt, ist die Mechanik, um Projekte umzusetzen. Es gibt einen echten Mangel an Kapazität. Aber es fehlt auch am politischen Willen, Reformen durchzuziehen.“ Die elementaren Bedürfnisse der Bevölkerung sind unbestritten. Deren Eigeninitiative wird aber allzu oft von der Bürokratie torpediert.

In einem Memorandum zuhanden des Präsidenten von Mali (2007) moniert der Gemeinde-Verband („Association des Municipalités du Mali, AMM“) die unbefriedigenden Fortschritte in der Dezentralisierung. Sogar von internationalen Gebern finanzierte Programme im Bildungs- und Gesundheitswesen sowie dem Wasserbau bleiben in der praktischen Umsetzung ste-

cken. Im Klartext: „Es gibt starken Widerstand bei den staatlichen Diensten, diese Programme an die Gemeinden zu delegieren, unter dem Vorwand, dass es diesen an den erforderlichen Durchführungs-Kapazitäten mangelt.“ Die Schweiz unterstützt die Dezentralisierung ebenfalls: Der Bund hat das private Hilfswerk Helvetas mit der direkten Zusammenarbeit auf Gemeindeebene beauftragt.

„Der Zentralstaat ist noch nicht bereit, die verfügbaren Gelder an die Regionen zu verteilen. Das kompliziert unsere Aufbauarbeit so sehr“, sagt Kokozié Traoré, Präsident der Regionalversammlung von Sikasso. Es fehlt allerdings nicht nur an Geld, sondern auch an Personal. Denn Arbeitsplätze ausserhalb der Hauptstadt sind in der Verwaltung unbeliebt. Im „Busch“ zu arbeiten schadet der Karriere. Doch Adama Sissouma, Direktor für die Gebietskörperschaften bzw. die Dezentralisierung, ist optimistisch: „Wenn einmal die finanziellen Entscheide nicht mehr in Bamako gefällt werden, wird auch das Personal der Dezentralisierung folgen.“

Die Regionalversammlung von Sikasso als Partner

2009 wählt die Bevölkerung Sikassos wie-



Die Regionalversammlung von Sikasso mit der Führungsequipe.

derum die Gemeindevertreter, welche ihrerseits die 27 Mitglieder der Regionalversammlung wählen. Diese nominieren dann aus ihrer Mitte den Präsidenten und zwei Vizepräsidenten, welche hauptamtlich die Geschäfte führen. Im Verlauf eines Jahres sollte die Regionalversammlung mindestens vier Sessionen abhalten. Die Versammlungen sind vom Gesetz her öffentlich. Allerdings sind bisher nur die Mitglieder eingeladen und informiert worden. Auch die Regionalversammlung wird seinerseits Schritte tun müssen, um transparent zu sein und gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft über sein Tun und Lassen abzulegen.



Die in Selbsthilfe erstellte Dorfschule von Pimperna ist in schlechtem Zustand; mehr und bessere Klassenräume und Lehrkräfte stehen zuoberst auf der Prioritätenliste der Gemeinde.

Die Regionalversammlung hat sich in wenigen Jahren als Schaltstelle etabliert, um die Dienstleistungen der Ministerien auf die Bedürfnisse der Bevölkerung abzustimmen. Ein Programm für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der Region bis 2010 ist ausgearbeitet worden. Produktion und Vermarktung nicht nur von Mangos, sondern auch von Kartoffeln wurde organisiert, für Mais und Fleisch sind die Möglichkeiten in Abklärung. In Zusammenarbeit mit den Bezirken und Gemeinden erfolgen Verbesserungen bei den Schulen und der medizinischen Versorgung. Wenn die Bevölkerung im Rahmen der gemeinsamen Planung initiativ wird, kann sie mit der Unterstützung der Regionalversammlung rechnen.

Zum Beispiel haben rund 15'000 Personen aus fünf Dörfern und Quartieren eine Initiative für ein Gesundheitszentrum ergriffen, eine Vereinigung gegründet und mit eigenem Geld 10 Prozent der Kosten finanziert. Die Stadt Sikasso hat ihrerseits das grosse und kostspielige Grundstück zur Verfügung gestellt. Der Staat rüstete das Zentrum aus und stellt Personal zur Verfügung. Die Vereinigung ihrerseits hat weiteres Personal angestellt, um einen guten Betrieb zu ermöglichen. Das Zentrum entspricht einem dringenden Bedürfnis: Die meisten Kinder

aus den initiativen Dörfern und Quartieren Sikassos sind nun geimpft gegen Tuberkulose, Gelbfieber, Röteln etc. Jeden Tag holen etwa 30 Menschen medizinische Beratung und beziehen Medikamente. Die Statistik verzeichnet etwa 40 ambulante Geburten pro Monat. Wenn jemand ausnahmsweise nicht bezahlen kann, springt der Trägerverein ein und übernimmt die Kosten. Trotz der eindrücklichen Selbsthilfe stellt der Leiter der 2005 eröffneten Gesundheitsstation in Sikasso lachend fest: „Ohne die Schweizer Unterstützung hätten wir heute kein Gesundheitszentrum.“

Budgethilfe: „Wir sitzen alle im selben Boot“

So unbefriedigend die aktuelle Situation an der Basis oft ist, langfristig gibt es keine Alternative dazu, den malischen Staat zu einem effizienten Dienstleister für die Bevölkerung zu machen. Daran arbeiten die Afrikanische Entwicklungsbank, die Weltbank, die Europäische Union, Kanada, die Niederlande und Schweden, wenn sie gemeinsam rund 200 Millionen Schweizer Franken pro Jahr (2006) an allgemeiner Budgethilfe für Mali beitragen. Das entspricht etwa 10 Prozent der öffentlichen Ausgaben. Dazu kommen nochmals etwa



Weil sich die Bevölkerung organisiert hat, entstand in Zusammenarbeit mit der Regionalversammlung Sikasso das Gesundheitszentrum Sanoubougou.

halb so viel als zweckbestimmte Finanzierungen des Bildungs- und Gesundheitswesens. Die Schweiz hat sich bisher nicht an diesen Budgethilfen beteiligt, weil ihr eine direkte Zusammenarbeit mit der Bevölkerung erfolgversprechender erscheint.

„Die Korruption ist auf einem sehr hohen Niveau in Mali. Die Budgethilfe-Geber müssen aufpassen, dass sie nicht die Augen vor der Realität verschliessen und zu stillen Komplizen der Machthaber werden“, sagt Bakary Doumba, Präsident des Dachverbandes FECONG von Nichtregierungsorganisationen in Mali. Und er fügt bei: „Wir sind nicht gegen die Budgethilfe. In der Theorie geht die Rechnung auf. Aber wir stellen uns Fragen. Nützt sie wirklich den Armen? Welche Rolle haben Nichtregierungsorganisationen? In der heutigen Situation stärkt die Budgethilfe über das Finanzministerium den Zentralstaat. Zwar ist eine Dekonzentration der Ämter im Gange. Aber sie erfasst nur die Aufgaben, nicht die Finanzen und das Personal. Mit einer echten Dezentralisierung verlieren die Leute in Bamako an Macht und Einfluss. Deshalb wird die Dezentralisierung ausgebremst.“

Die Budgethilfe hat aber auch im schwierigen Umfeld Malis positive Seiten. So macht Adama Sissouma, Direktor für die Gebietskörperschaften bzw. die Dezentralisierung, einen besseren Dialog zwischen den Ministerien aus: „Früher haben wir mit den Fachministerien wie z.B. für die Gesundheit kaum über praktische Fragen gesprochen. Der Leistungskatalog, den es im Hinblick auf die allgemeine Budgethilfe zu erfüllen gibt, bringt uns näher zusammen. Wir sprechen nun mehr miteinander. Wir sitzen alle im selben Boot.“ Alassane Diabaté vom Internationalen Währungsfonds steht der Budgethilfe positiv gegenüber: „Sie verbessert die Transparenz im öffentlichen Sektor und treibt die Harmonisierung unter den Gebern voran. Entscheidend ist aber, dass die Budgethilfe nicht die Mobilisierung eigener Einnahmen entmutigt.“

Modell Sikasso?

Wie eingangs erwähnt, arbeitet die Schweiz seit den Anfängen mit der Region Sikasso zusammen. Daraus haben sich

seit 2007 neue Kooperations-Formen entwickelt, welche einer regionalen Budgethilfe gleichen. Aufgrund eines Entwicklungsplans der Region wird der Schweizer Beitrag direkt auf das Konto der Regionalversammlung bei der Staatskasse überwiesen. Neuerdings unterstützt auch Frankreich, wie die Schweiz, die Region Sikasso direkt. Frankreich ergänzt so sein Zusammenarbeits-Portefeuille, das auch Budgethilfe auf nationaler Ebene umfasst. Jean-François Cavanna von der französischen Entwicklungsagentur sieht den Budgetbeitrag an Sikasso als Möglichkeit, basisnahe Umsetzungsstrukturen zu stärken. „Wenn wir Geld in Paris verlangen, und schliesslich kann es nicht eingesetzt werden, ist das erklärungsbedürftig. Die regionale Budgethilfe ist eine Möglichkeit der Abhilfe.“



Der unabhängige „Verificateur Général“ ist die höchste Anti-Korruptionsbehörde im Land.

Die Aktivitäten in Sikasso sind viel versprechend. Adama Sissouma, Direktor für die Gebietskörperschaften bzw. die Dezentralisierung: „Sikasso hat uns auf nationaler Ebene inspiriert. Die Analyse der Stärken der Region mit der Unterstützung der Landwirtschaft, die Zusammenarbeit der Gemeinden untereinander, oder die Einsicht, dass städtische Zentren auf das ländliche Hinterland angewiesen sind – alles Erfahrungen aus Sikasso, welche andernorts im Land erneut umgesetzt werden.“ Auch die Nichtregierungsorganisationen stufen gemäss Bakary Doumba die Sikasso-Erfahrung als bereichernd ein. „Es ist wichtig, die dezentralen Körperschaften zu stärken. Die Zukunft liegt in der regionalen Budgethilfe. Die Stärkung der lokalen Pro-

duktion von Mangos, Baumwolle, etc. in Sikasso ist dafür ein gutes Beispiel.“

„Das Beste wäre, eine einzige Buchhaltung führen zu müssen, welche alle Geber akzeptieren. Wir haben wenig Personal, und mehrere Rechnungen zu führen und Berichte abzuliefern, ist aufwendig“, stellt Kokozié Traoré, Präsident der Regionalversammlung von Sikasso, fest. Und weiter: „Derzeit haben wir drei Verträge mit der Schweiz. Das kompliziert die Zusammenarbeit unnötig. Alle Schweizer Beiträge sollten in einem Topf zusammengefasst werden.“ Zudem sind einjährige Verträge äusserst kurz. Kader Dicko, welcher in der Hauptstadt Bamako bei der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit für Aktionen der Dezentralisierung zuständig ist, kommentiert diese Aussage: „Wir sind heute Gefangene unseres eigenen Systems.“

Stattdessen müssen wir unsere Instrumente optimieren und vereinfachen je nach Partner und Region.“

So steht der Weg zu einer eigentlichen regionalen Budgethilfe noch bevor, auf der Seite der Geber ebenso wie in den Regionen Malis. „Alle haben immer noch die militärische Vorstellung im Kopf, wo der Kommandant sagt, wo es lang geht, und das Dorf gehorcht. Der Wandel zur Demokratie braucht Zeit, eine neue Generation. Echte Demokratie ist viel mehr als Wahlen. Entwicklung passiert in unseren Köpfen, es geht um mehr als Infrastruktur bereitzustellen“, fasst Boubacar S. Dicko seine reichen Erfahrungen in der Zusammenarbeit zusammen. Er koordiniert die Schweizer Unterstützung in Sikasso und weiss, wovon er spricht.



Die ländliche Elektrifizierung voranzutreiben zählt zu den Kernaufgaben des Staates.

* 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.