

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Conny Mayer (Freiburg),
Dr. Christian Ruck, Arnold Vaatz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
der CDU/CSU
– Drucksache 15/5767 –**

Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Vorbemerkung der Fragesteller

Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung sind Schwerpunktbereiche, in denen sich die bilaterale deutsche Entwicklungszusammenarbeit weltweit engagiert. Die spezifisch deutschen, föderalen und kommunalen Erfahrungen sind bei der Konzeption und Durchführung von Projekten im Bereich Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung hilfreich. In Verbindung mit guter Regierungsführung (good governance), verstanden als verantwortlichen, entwicklungsorientierten und transparenten Umgang mit den Entwicklungsressourcen des Landes, zielen Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung darauf, Demokratisierungsprozesse zu unterstützen.

Dezentralisierung steht im Verständnis der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für die Übertragung von Aufgaben, Zuständigkeiten, Ressourcen und politischen Entscheidungsbefugnissen an subnationale Ebenen und regelt somit die Machtverteilung innerhalb eines Staates. Lokale Selbstverwaltung steht für die Schaffung kommunaler Einheiten mit eigenen Kompetenzen und Ressourcen sowie demokratisch legitimierten Vertretungsorganen. Im Rahmen ihres inhaltlich-thematischen Schwerpunktes „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ beschäftigt sich die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit mit Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung in Entwicklungsländern vor allem hinsichtlich deren politischer, administrativer und steuerlicher Aspekte.

Ziel von Dezentralisierung ist, Kompetenzen auf untere staatliche Ebenen zu übertragen. Staatliche Dienstleistungen, der Einsatz öffentlicher Ressourcen, die Kontrolle von Regierung und Verwaltung sowie die Partizipation der Bevölkerung sollen dadurch verbessert werden. Ein weiteres Ziel von Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung ist, einen Beitrag zur Sicherung der kulturellen, sozialen und ökonomischen Vielfalt zu leisten, ohne jedoch separatistischen Tendenzen Vorschub zu leisten.

Positive Auswirkungen von Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung werden nicht zwangsläufig erreicht. Es gibt Risiken, wie die Stärkung der Dominanz lokaler Eliten, die Verlagerung von Korruption auf regionale und lokale Ebenen oder die Belastung des staatlichen Zusammenhalts. Betrachtet man den Prozess der Förderung der Dezentralisierung und der Stärkung lokaler Selbstverwaltung ausdifferenziert nach Ziel- und Geberländern, so werden auf der Seite der Zielländer häufig die Konzentration von Kompetenzen und Ressourcen im Zentralstaat, also eine mangelnde Übertragung von Ressourcen oder deren Missbrauch, sowie das Fehlen des politischen Willens, einer kohärenten Strategie und personeller Kapazitäten festgestellt. Geberländern werden häufig mangelnde Strategien, oberflächliche Projektplanung, fehlende Abstimmung mit anderen Gebern sowie mangelnde Nachhaltigkeit und zu geringe Einbeziehung der Zivilgesellschaft vorgehalten.

Ein ambivalentes Beispiel der letzten Jahre ist Indonesien – mit rund 240 Millionen Einwohnern das viertbevölkerungsreichste Land der Welt. Die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit unterstützt Indonesien durch Beratung beim Dezentralisierungsprozess – vor allem bei der Reform von Institutionen – sowie mit Maßnahmen zur Stärkung der lokalen Selbstverwaltung. Bereits ein Jahr nach dem politischen Umbruch von 1998 begann die Debatte zur Dezentralisierung. Sie brachte zwei Gesetze zur Administration der Provinzregierungen und zum Finanzausgleich hervor, die im Jahr 2001 in Kraft traten. Seitdem wurden gesetzgeberische Mängel deutlich, die zu Rechts- und Kompetenzstreitigkeiten zwischen und innerhalb der nationalen, regionalen und kommunalen Ebenen führten. So waren die neuen Gesetze weder aufeinander noch auf bereits bestehende Gesetze abgestimmt und Ausführungsbestimmungen fehlten. Diese Rechtsunsicherheit verlangsamte einerseits den Dezentralisierungsprozess, verhinderte andererseits dringend benötigte ausländische Investitionen in den Regionen. Kritiker weisen zudem auf eine „Dezentralisierung“ von Korruption hin. Erschwerend kommt hinzu, dass es bisher keinen gerechten Finanzausgleich gibt. Einige Kommunen setzen das Konzept von Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung jedoch gut um und sehen sich immer mehr in der Verantwortung gegenüber ihren Bürgern. Der Stärkung von Institutionen wie den Regional- und Kommunalparlamenten kommt dabei eine Schlüsselrolle zu.

Afrika ist der größte Empfänger von bilateralen Projektmitteln im Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“. Senegal ist dabei ein bedeutendes Beispiel für Maßnahmen zur Förderung der lokalen Selbstverwaltung. Deutschland engagiert sich hier vor allem in Fatick und Kaolack, zwei der ärmsten Gebiete des Senegals. Bereits kurz nach der Unabhängigkeit 1960 hat die senegalesische Regierung angedacht, Dezentralisierungsmaßnahmen einzuführen. Wesentliche Fortschritte konnten erst 1996 erzielt werden: So wurden gesetzliche Grundlagen zur Dezentralisierung der zentralstaatlichen Verwaltung verabschiedet, einige Kompetenzen vom Zentralstaat an die lokalen Einheiten (Region, Kommune, Landgemeinde) übertragen und ein Ministerium für Raumplanung und Dezentralisierung geschaffen. Probleme ergeben sich im Prozess der Stärkung lokaler Selbstverwaltung und damit auch der Förderung der Dezentralisierung im Senegal vor allem im administrativen und finanziellen Bereich.

I. Konzept und Koordinierung von Dezentralisierungsmaßnahmen

1. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung entwicklungspolitische Kernkompetenzen der Bundesrepublik Deutschland sind?

Die Stärke der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (Entwicklungszusammenarbeit) kommt im Handlungsfeld Dezentralisierung/Kommunalentwicklung zum einen durch die systemischen Ansätze auf mehreren Ebenen (Makro-, Meso-, Mikroebene) und zum anderen durch die deutschen Erfahrungen mit einem föderalen, dezentral organisierten Staatsaufbau besonders zum Tragen.

Die deutsche Tradition kommunaler Selbstverwaltung, die Leistungsfähigkeit der deutschen Gebietskörperschaften, gelebte Demokratie in Städten und Gemeinden und funktionierende Mechanismen des Interessenausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften sind spezifisch deutsche Erfahrungen, die zur Glaubwürdigkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit beitragen. Auch aufgrund der eigenen Transformationserfahrungen liegen Kenntnisse und Erfahrungen vor, mit denen die deutsche Seite als glaubwürdiger Partner in Reformprozessen geschätzt wird. Insbesondere die große Anzahl an verfügbaren Fachkräften, die den Erfahrungshintergrund aus deutschen Kommunen, Landkreisen, Regierungspräsidien und Innenministerien für Einsätze in den Kooperationsländern mitbringen, ist ein Vorteil für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Gleichzeitig bietet die Breite von unterschiedlichen Modellen, die in Deutschland existieren, die Möglichkeit zu einer flexiblen und an Bedürfnisse im Partnerland angepassten Unterstützung. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit genießt deshalb in den Partnerländern eine hohe Akzeptanz und Kompetenzvermutung gerade bei diesem Thema. Besonders in Subsahara-Afrika und Lateinamerika hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Dezentralisierungsförderung mittlerweile einen breiten Erfahrungshintergrund und kompetente Fachlichkeit und Organisationsstrukturen aufgebaut. Die langfristige Präsenz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vor Ort hat Vertrauen der Entscheidungsträger in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit geschaffen.

2. Welchen Einfluss hat die Bundesregierung auf die Umsetzung ihrer Dezentralisierungsziele, vor allem in Fällen kollidierender Interessen von Teilen der Zentralverwaltung mit Teilen der subnationalen Autoritäten?

Wie wird die Übertragung von Zuständigkeiten und der dafür benötigten Mittel an subnationale Einheiten seitens der Bundesregierung unterstützt?

1. Teil der Frage:

Dezentralisierung ist ein politischer Prozess unserer Partnerregierungen. Die Bundesregierung verfolgt keine „eigenständigen“ Dezentralisierungsziele in unseren Partnerländern. Die Entscheidung eines Landes, den Staatsaufbau zu dezentralisieren, wird als eine ureigene Aufgabe der Partnerländer angesehen.

Mit den Bemühungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit knüpft die Bundesregierung an diese Initiativen unserer Partnerländer an. Genauso respektiert die Bundesregierung natürlich auch die Grundentscheidung eines Landes, sich nicht dezentral sondern zentralistisch zu organisieren.

Kollidierende Interessen von Zentralverwaltung und subnationalen Autoritäten kennzeichnen fast jeden Dezentralisierungsprozess, können sogar zu dessen Blockierung führen (frozen decentralisation). Letztlich können gravierende Konflikte dieser Art, bei denen es immer um Macht- und Ressourcenfragen geht, nur über ein Einwirken von höchster politischer Ebene, teilweise auch durch Finanz- und Planungsministerien, entschieden werden. Durch den Politikdialog mit unseren Partnerländern versucht die Bundesregierung zur Auflösung solcher Blockaden beizutragen. Durch verstärkte Interventionen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf nationaler Ebene (Beratung in der Technischen Zusammenarbeit (TZ)/Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen der Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) zum Thema Dezentralisierung/Beteiligung an übergeordneten Programmen zur Reform der öffentlichen Verwaltung) wird ebenfalls ein Beitrag geleistet, die Grundlinien des nationalen Dezentralisierungsprozesses zu beeinflussen und gerade den erwähnten Blockaden entgegen zu wirken. Hierbei bemüht sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit gerade auch außerhalb der häufig formal zuständigen aber meist relativ schwa-

chen Instanzen in unseren Partnerländern, die für Dezentralisierung zuständig sind (Ministries of Local Government), andere Akteure für die Dezentralisierung zu gewinnen und eine stärkere Mitwirkung im Dezentralisierungsprozess zu erreichen. So plant InWEnt z. B. für 2006 eine Ministerkonferenz in Kooperation mit der Afrikanischen Entwicklungsbank, bei der insbesondere Gegner und Befürworter von Dezentralisierung aus verschiedenen Ländern zusammenkommen sollen, bei der aber auch gelungene Dezentralisierungsprozesse vorgestellt werden sollen. Ähnliche Foren gibt es vielfach auf nationaler Ebene, um die Barrieren zwischen Gegnern und Befürwortern von Dezentralisierung aufzubrechen.

Entscheidend für den Erfolg aller derartigen Bemühungen ist allerdings, dass von höchster politischer Ebene in dem jeweiligen Partnerland die Dezentralisierung auch tatsächlich ernsthaft gewollt wird und die für einen erfolgreichen Dezentralisierungsprozess erforderlichen Anstrengungen und Reformen konsequent angegangen werden.

2. Teil der Frage:

Die Übertragung von Zuständigkeiten und damit die Definition des Aufgabefeldes der subnationalen Ebene betrachtet die Bundesregierung als ureigene Aufgabe des Partnerlandes. Für die Unterstützung des Vollzugs der Aufgabenübertragung stehen alle Instrumente der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung und werden eingesetzt. Die Übertragung von Zuständigkeiten und Ressourcen orientiert sich an einer subsidiären Aufgabenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen, aber auch im Verhältnis des Staates zur Privatwirtschaft und zur Zivilgesellschaft sowie zum Staatsbürger. Bezogen auf das Verhältnis zwischen den Ebenen des politisch-administrativen Systems gilt hierbei das sog. Konnexitätsprinzip, d. h. die Übertragung der Aufgaben geht mit der Zuweisung entsprechender personeller, finanzieller und sachlicher Ressourcen einher. Dezentralisierung orientiert sich darüber hinaus am Solidaritätsprinzip. Die Verteilung von Ressourcen muss so organisiert werden, dass ein Minimum an Gleichheit in den örtlichen Lebensverhältnissen gewährleistet wird.

Durch die Veränderungen der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen sowie die Schaffung verschiedener subnationaler Verwaltungs- bzw. Regierungsebenen gewinnt eine verstärkte inhaltliche Unterstützung durch früher eher sektoral ausgerichtete Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit an Bedeutung. Die Übertragung finanzieller Mittel wird auf verschiedenen Ebenen unterstützt (Ansätze auf Makroebene zur Unterstützung von fiskalischer Dezentralisierung/Finanzierung von Infrastruktur aus deren Betrieb die Kommunen Einnahmen erzielen können/Unterstützung bei der Verbesserung der Einnahmehasis der Kommunen aus lokalen Steuern (z. B. Erstellung lokaler Kataster als Voraussetzung für die Erhebung der Grundsteuer)). Da in den meisten Ländern die fiskalische Dezentralisierung der Zuweisung von Mitteln deutlich hinterher hinkt, leisten vor allem die Mittel der deutschen FZ einen wichtigen Beitrag, um in dieser Phase die kommunale Ebene überhaupt erst handlungsfähig zu machen bis dann Mittel aus dem zentralen Haushalt fließen oder lokale Einnahmen verfügbar sind.

3. Wie wird Transparenz und gute Haushaltsführung in den Projektländern im Bereich der Dezentralisierung und lokalen Selbstverwaltung im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sichergestellt?

Im Zuge der Dezentralisierungsprozesse haben viele Länder (vor allem in Subsahara-Afrika und Lateinamerika) den Kommunen Aufgaben und Verantwortungen übertragen, ohne die entsprechenden Finanzmittel bereitzustellen, die

notwendige Unterstützung vorzusehen und Kontrollorgane für die Kommunalverwaltungen einzurichten. Daher hat die Bundesregierung diesen Bereich zunehmend zum festen Bestandteil ihrer Unterstützung für Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung gemacht.

Dies geschieht oftmals im Rahmen von Einzelvorhaben zur Förderung der Kommunalentwicklung und Dezentralisierung. Spezielle Zielsetzungen sind hier die Verbesserung des Finanzmanagements (Einnahmen und Ausgaben), die Förderung von Kommunalaufsicht und Rechnungshöfen sowie die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Abwicklung der Vorhaben in der Entwicklungszusammenarbeit (Ausschreibung, Vergabe und Beschaffung).

Innerhalb Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung engagiert sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls in diesem Bereich, um die Rahmenbedingungen für Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung strukturell nachhaltig zu verbessern.

Zur Sicherstellung von Transparenz bedarf es auch der Kontrolle durch die Bürger und durch Organe der Zivilgesellschaft. Voraussetzung hierfür ist die Stärkung der demokratischen Rechte der Bevölkerung gegenüber der lokalen Verwaltung (Unterrichtungs-, Anhörungs-, Beratungs-, Auskunft-, Initiativ-, Mitentscheidungs- und Abwehrrechte) sowie der Stellung der Vertretungsorgane gegenüber der Verwaltung und den Aufsichtsbehörden. Formalisierte Mechanismen der Rechnungslegung gegenüber der Bevölkerung sowie öffentliche Anhörungen sind Teil von Strategien zur Förderung von Transparenz und Rechenschaftspflicht. Neben der Förderung von Auskunfts- und Offenlegungspflichten öffentlicher Funktionsträger erfordert eine effektive Kontrolle aber auch den Aufbau von Kapazitäten der zivilgesellschaftlichen Organe. Nichtregierungsorganisationen (NRO), Nachbarschafts- und Stadtteilvereinigungen sowie weitere Akteure der Zivilgesellschaft werden hierfür in ihrer Artikulationsfähigkeit gegenüber dem öffentlichen Sektor gestärkt und über institutionalisierte Beteiligungsformen in die Planung, Entscheidungsfindung und Implementierung öffentlicher Aufgaben involviert (s. auch Ausführungen zu Frage 5). Aufgrund des großen Stellenwertes, welcher der Transparenz staatlichen Handelns für die Schaffung von Vertrauen und der Erhöhung politischer Legitimation zukommt, gewinnen diese Maßnahmen vermehrt an Bedeutung und werden vor allem in Vorhaben in Lateinamerika, der Karibik und Afrika intensiv angewendet. Transparentes Regierungs- und Verwaltungshandeln stärken ebenso wie rechenschaftspflichtiges Haushaltsmanagement die Akzeptanz der im Zuge der Dezentralisierungsprozesse neu eingerichteten kommunalen Selbstverwaltungen und tragen zur Vertrauensbildung zwischen kommunalen Strukturen und Bevölkerung bei.

4. Wie geht die Bundesregierung mit den von Professor Dr. Jörn Altmann (Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 10, Oktober 2000, S. 275 bis 277: Dezentralisierung, Demokratie und Verwaltung. Zu hohe Erwartungen an einen langfristigen Prozess.) identifizierten Schwachstellen bei der Umsetzung von Dezentralisierungsmaßnahmen um, wie beispielsweise dem Mangel an strategischer Planung auf Partnerseite, der fiskalischen Dezentralisierung, dem Fehlen von Partizipationsmöglichkeiten und einem „sense of ownership“ auf der regionalen und lokalen Ebene?

Bei den zitierten Schwachstellen handelt es sich um strukturelle Defizite, die bereits in den zentralistischen Strukturen bestehen. Mit den Dezentralisierungsprozessen wird ihnen entgegengewirkt, wobei deren Abbau nur über langfristige Prozesse nachhaltig zu erreichen ist. Alle mit den Regierungen der Schwerpunkt- und Partnerländer vereinbarten Vorhaben werden mit Beteiligung aller relevanten Gruppen geplant und prioritäre Maßnahmen definiert.

Die genannten Schwachstellen bieten Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit für Beratung und Unterstützung, die in Form von Fach-, Organisations- und Umsetzungsberatung nachgefragt und geleistet werden.

Strategische Planung: Unterstützung der Strategieentwicklung in Dezentralisierungsthemen im politischen, fiskalischen, administrativen und materiellen Bereich oder von einzelnen Sektoren/Fachministerien. Maßnahmen zur Strategieentwicklung werden unter Beteiligung der verschiedenen Interessengruppen aus dem öffentlichen Sektor, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft durchgeführt, wobei die Einbeziehung marginalisierter, nicht organisierter Bevölkerungsgruppen eine besondere Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit darstellt.

Fiskalische Dezentralisierung: Wichtigste Ziele sind die Finanzhoheit der subnationalen Gebietskörperschaften für ihre Zuständigkeiten, die Erhöhung der Eigeneinnahmen und die Verbesserung der Ausgabeneffizienz zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Dienstleistungen und der Funktionsfähigkeit der subnationalen Gebietskörperschaften. Ebenfalls von großer Bedeutung ist der vertikale Finanzausgleich. Zu allen genannten Themen leistet die TZ Beratung, die an die landesspezifische Situation angepasst ist.

Partizipationsmöglichkeiten: Die Förderung von Partizipationsmöglichkeiten ist Bestandteil aller Vorhaben, die Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung fördern (s. Antwort zu Frage 5).

„Sense of ownership“ auf der regionalen und lokalen Ebene: Entscheidungsträger der subnationalen Gebietskörperschaften, denen bei Amtsübernahme oft Vorerfahrungen in dezentralen Strukturen fehlen, managen die neu strukturierten Einheiten sowie die dezentralisierten Kompetenzen und Prozesse. Die Entwicklungszusammenarbeit fördert und unterstützt die Sensibilisierung der verschiedenen Akteure für die Übernahme der aufgrund des Dezentralisierungsprozesses entstehenden neuen Rollen und Funktionen, baut Kapazitäten auf, fördert die Umsetzung von Innovationen (z. B. bei partizipativen Formen der Dienstleistungserbringung) sowie die Einführung und Institutionalisierung von Beteiligungsformen.

5. Wie stellt die Bundesregierung bei ihren Projekten im Bereich Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung die Einbeziehung der Zivilbevölkerung sicher und fördert dieselbe?

Partizipation ist eines der wichtigsten Gestaltungsmerkmale der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Die Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess ist ein wesentliches Kriterium des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für die Festlegung der Länderpolitik, der Geberkoordinierung und für den entwicklungspolitischen Dialog mit den Partnerregierungen. Beteiligte und Betroffene nehmen im Entscheidungsprozess aktiv Einfluss auf Prioritätensetzung und Politikformulierung, auf die Verteilung von Ressourcen und den Zugang zu öffentlichen Gütern und Dienstleistungen.

Die Zivilbevölkerung wird in verschiedener Weise in Vorhaben zur Dezentralisierung und lokalen Selbstverwaltung einbezogen. Zunächst in direkter Form über die Beteiligung an den Arbeitsprozessen in Projekten und Programmen der

deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Darüber hinaus fördern und gestalten Dezentralisierungsprozesse die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungs- und Steuerungsprozessen (demokratische Partizipation). Sie haben zum Ziel, Institutionen in Politik und Gesellschaft zu schaffen, die Partizipation ermöglichen und gewährleisten (systemische Partizipation). Partizipative Methoden tragen dazu bei, dass die Akteure ihre Interessen artikulieren und verhandeln können. Sie können ihre Erfahrungen und kulturellen Wertvorstellungen einbringen und übernehmen Verantwortung.

Demokratische Partizipation findet auf verschiedenen Ebenen statt. Hierzu zählen beispielsweise die Beteiligung an Konsultationen auf der Gemeinde- oder Provinzebene. Bürgerbeteiligung zielt auf eine „politische Kultur des Dialogs“. Dies umfasst Werte wie Transparenz, Rechtstreue, Rechenschaftslegung und friedlicher Machtwechsel und wird gefördert über die Beteiligung an Entscheidungen über öffentliche Güter, über den Schutz von Minderheiten und Benachteiligten und ihre soziale Integration. Grundlegend für die Beteiligung von Akteuren an Entscheidungen durch Regeln und Institutionen ist, dass die rechtlichen Voraussetzung für eine breite Bürgerbeteiligung geschaffen und institutionell abgesichert wird. Die Unterstützung zur Gewährleistung von Partizipation beschränkt sich aber nicht nur auf die staatlichen Institutionen. Sie umfasst vielmehr die Wechselbeziehungen zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Privatsektor, beispielsweise über die dauerhafte Verankerung verschiedener Beteiligungsformen.

Beispiele für die Schaffung derartiger Beteiligungsmechanismen sind unter anderem eine partizipative Haushalts- und Entwicklungsplanung. In vielen Vorhaben zur Förderung von Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung werden regelmäßig Verfahren angewendet, in denen Bürgermeister und Gemeindeverwaltung gemeinsam mit lokalen Vereinigungen (Nachbarschafts- und Stadtteilorganisationen), privaten Interessengruppen (z. B. Frauenvereinigungen, Menschenrechtsgruppen, Umweltorganisationen) und Vertretern der Wirtschaft die kommunalen Investitionen planen, Ausgabenbereiche gemeinsam priorisieren und Strategien zur lokalen Entwicklung abstimmen. Auch in Fragen des Landmanagements und der Flächennutzung kommen partizipative Methoden zur Anwendung, in denen die Einbindung der Zivilbevölkerung integraler Bestandteil der Projektstrategie ist.

Ein komparativer Vorteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gegenüber Implementierungsformen anderer Geber liegt in ihrer diversifizierten Struktur. Diese ermöglicht in Abstimmung der unterschiedlichen Instrumente den Zugang zu den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen. Staatliche Träger der Entwicklungszusammenarbeit entfalten ihre Wirksamkeit in der Schaffung institutioneller und rechtlicher Voraussetzung für einen politischen Dialog in den Partnerländern und verhalten sich komplementär zu nichtstaatlichen Trägern, wie z. B. politische Stiftungen, Kirchen und NRO. Mit ihrer spezifischen Rolle tragen diese zur Meinungsbildung und inhaltlichen Ausgestaltung des Dialoges bei. Ihre Zusammenarbeit mit den gesellschaftlichen und politischen Akteuren, mit denen sie über gemeinsame Wertvorstellungen verbunden sind, fördert die demokratische Debatte und den konstruktiven Austausch über unterschiedliche Prioritäten und Zielsetzungen in der Gesellschaft.

Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft ist also ein zentrales Gestaltungsmerkmal von Dezentralisierungsvorhaben. Vereinzelt gibt es jedoch Ansätze, die konzeptionell nur auf die Zivilgesellschaft ausgerichtet sind, (sog. Community Driven Development, CDD-Ansätze, die in erster Linie von der Weltbank durchgeführt werden) und nicht die demokratisch legitimierte Gebietskörperschaften bei Programmentscheidungen mit einbeziehen. Die alleinige Fokussierung auf die Zivilgesellschaft im Rahmen eines dezentral organisierten Regierungs- und Ver-

waltungssystems birgt die Gefahr, dass demokratisch legitimierte Strukturen unterminiert und der Demokratisierungsprozess geschwächt wird.

6. Welche Ansätze hat die Bundesregierung im Umgang mit „Dezentralisierungsverlierern“ entwickelt, und welche Lehren zieht sie aus deren Umsetzung in den vergangenen Jahren?

Der Dezentralisierungsprozess ist ein politischer Prozess, der in umfassende Reformen des Regierungs- und Verwaltungssystems unserer Partnerländer eingebettet ist. Er ruft häufig Widerstände bei einzelnen Interessengruppen hervor, ist von Rückschritten gekennzeichnet und braucht neue Strukturen, die nur langfristig aufgebaut werden können.

Dieser Reformprozess, in dem es um die substanzielle Umverteilung von politischer Macht, Kompetenzen und Ressourcen geht, wird – zumindest kurzfristig – auch Verlierer hervorbringen, deren Interessen und mögliche Widerstände berücksichtigt werden müssen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn traditionelle Autoritäten durch die Schaffung neuer dezentraler Verwaltungsstrukturen an Macht und Einfluss verlieren. Dezentralisierungsprozesse können bestehende Konflikte zwischen verschiedenen ethnischen oder gesellschaftlichen Gruppen zu Tage treten lassen. Vorhaben zur Förderung der Dezentralisierung und Stärkung der lokalen Selbstverwaltung tragen dazu bei, die Konflikte transparent zu machen und Mechanismen der Konfliktbewältigung einzurichten (s. auch Frage 2) sowie Lösungen auszuhandeln. Es werden demokratische Prozesse eingeübt, in die häufig zuvor ausgeschlossene Bevölkerungsgruppen einbezogen werden.

Damit Dezentralisierung ihre positiven Wirkungen entfalten kann, werden potenzielle Risiken analysiert und Mechanismen zur Vermeidung dieser Risiken in die Konzeption von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit einbezogen.

7. Welche Rolle sollen die Themen Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung künftig in der deutschen staatlichen EZ einnehmen?

Mit dem Aufbau lokaler Selbstverwaltungsstrukturen ist in vielen Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ein dezentral organisiertes Regierungs- und Verwaltungssystem etabliert worden. Die eingeleiteten Dezentralisierungsprozesse bergen ein beachtliches Entwicklungspotential zur nachhaltigen Reduzierung der Armut und zur demokratischen Stabilisierung der Entwicklungsländer. Die erkennbare politische Dynamik ist jedoch in vielen Ländern von großer Fragilität geprägt, so dass ein beachtliches Risiko für empfindliche Rückschläge und sogar Destabilisierung besteht. Die auch weiterhin zukünftig starke Fokussierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf das Handlungsfeld Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung in vielen Partnerländern soll dem entgegenwirken und gezielt die eingeleiteten Reform unterstützen und konsolidieren.

Dezentralisierungsreformen haben auch eine wesentliche Querschnittsfunktion für die Effizienzerhöhung und verbesserte Leistungserbringung auf der lokalen Ebene in allen Sektoren, denn der Erfolg sektoraler Ansätze hängt zunehmend davon ab, ob die Kommunen, als Hauptzuständige für die Bereitstellung bürgernaher öffentlicher Dienstleistungen, leistungsfähig sind. Die bisherigen sektoralen Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit, die in der Regel über zentrale Trägerstrukturen organisiert waren, müssen zukünftig stärker an die neuen Entscheidungskompetenzen angepasst werden. Die Konsequenz ist eine Neudefinition der Funktion der Sektorministerien und ihrer regionalen Struk-

turen (regulatorische und qualitätssichernde Aufgabe). Aber auch bisherige Ansätze zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Gruppen müssten insofern angepasst werden, als die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch die Zivilgesellschaft nur in enger Zusammenarbeit mit der demokratisch legitimierten Kommune erfolgen sollte.

Das Thema Dezentralisierung wird in Zukunft auch bei der Ausgestaltung von Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) eine bedeutendere Rolle spielen: PRSP-Prozesse und Armutsbekämpfung müssen in Zukunft stärker mit der Dezentralisierung verbunden werden. Denn Dezentralisierungsprozesse per se haben keine armutsmindernden Wirkungen. Sie können jedoch durch geeignete Maßnahmen so ausgestaltet werden, dass armutsmindernde Wirkungen eintreten (s. auch Frage 19). Dies geschieht zum einen durch konsequente Einbindung regionaler und lokaler Gebietskörperschaften in die Umsetzung des PRSP, zum anderen durch Anwendung armutsrelevanter Kriterien bei der Fiskaldezentralisierung und anderen Finanzquellen. Entsprechend ist zu beobachten, dass Dezentralisierungsreformen in immer mehr Ländern zu einem wichtigen inhaltlichen Gestaltungselement von PRSPs werden. Dies sollte angesichts der Bedeutung des Themas Dezentralisierung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Falle einer deutschen PRS-Kofinanzierung auch mit Nachdruck betrieben werden.

Für die Erreichung der Millenniums-entwicklungsziele der Vereinten Nationen und die Umsetzung nationaler Armutsbekämpfungsstrategien ist die lokale Ebene von wesentlicher Bedeutung. Daher bleibt die Förderung der lokalen Selbstverwaltung und die Stärkung „kommunaler Spitzenverbände“ sehr wichtig.

Von besonderer Bedeutung werden künftig folgende Themen sein:

Stärkung des Querschnitts- und Programmcharakters: Im Rahmen der Programmbildung ist es verstärkt das Ziel, Maßnahmen zur Förderung der Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung in Gesamtstrategien zur Demokratie- und Verwaltungsförderung einzubinden, d. h. zum Beispiel Vorhaben zur Verwaltungsreform mit Dezentralisierungsvorhaben zu verknüpfen. Hierzu gehört auch die verstärkte Vernetzung der verschiedenen deutschen Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit untereinander, die Einbindung von Zielen der Entwicklungszusammenarbeit in nationale Entwicklungsstrategien der Kooperationsländer (z. B. PRSP) sowie die Koordinierung mit anderen bi- und multilateralen Gebern. Darüber hinaus wird es wichtig sein, Dezentralisierungsstrategien als Querschnittsaufgabe verstärkt in andere sektorale Förderbereiche (z. B. Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung) einzubringen.

Stärkung von interkommunaler Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene: In vielen Ländern ist eine Zunahme der Kooperation von Gebietskörperschaften auf lokaler und regionaler Ebene in Zweck- und Interessensverbänden zu beobachten. Um insbesondere kleinen Kommunen die Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben zu erleichtern, sollten Gemeindeverbände in ihrem Aufbau sowie in der Kooperation mit Regierungseinheiten noch stärker unterstützt werden. Gleichzeitig wird die deutsche Entwicklungszusammenarbeit stärker als bisher das deutsche kommunale Know-how in die Entwicklungszusammenarbeit einbinden, für Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit nutzbar machen und den Austausch zwischen Kommunen ermöglichen.

Stärkung des Zusammenwirkens von Verwaltung und Wirtschaft: Im Rahmen der Stärkung von lokaler Selbstverwaltung wird die deutsche Entwicklungszusammenarbeit künftig verstärkt Ansätze verfolgen, die die Kapazität der Kommunen zur lokalen, mit redistributiven Elementen versehenen Wirtschaftsförderung stärken sowie die Einbeziehung des Privatsektors in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben fördern (PPP).

Stärkung der finanziellen Eigenständigkeit der Kommunen (insbesondere durch Zugang zu Kapitalmärkten): Die Verbesserung der Finanzsituation und die Erhöhung der finanziellen Eigenständigkeit der Kommunen stellt ein wesentliches Ziel der Dezentralisierungsförderung dar. Neben den genannten Ansatzpunkten auf Einnahmen- und Ausgabenseite steht dabei immer mehr auch die Frage des Zugangs zu Krediten im Vordergrund. Bisher sind Gläubiger der Kommunen meist internationale Geber sowie nationale Regierungen bzw. staatseigene Banken, wobei deren Kreditvergaben teilweise nicht den Kriterien von Transparenz und langfristiger finanzieller Solidität genügen. Um den regulierten Zugang zum Kapitalmarkt zu erleichtern, fördert die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Zusammenspiel von finanzieller und technischer Zusammenarbeit die Entwicklung nationaler Fazilitäten mit dem entsprechenden Regelwerk.

Verbesserung des Wirkungsmonitorings: Um Erfolgsbedingungen für Dezentralisierungspolitiken und deren Wirkungen besser systematisieren zu können, bedarf es des konsequenteren Aufbaus von Monitoring-Systemen. Ein entsprechendes Monitoring-System bietet sich auch als Beratungsgegenstand der deutschen Entwicklungszusammenarbeit an, insbesondere in Ländern wie beispielsweise Bolivien, das den Kommunen eine zentrale Rolle im Rahmen seiner nationalen Armutsbekämpfungsstrategie zukommen lässt.

Dezentralisierung hat auch in der internationalen Diskussion entwicklungspolitische Priorität, sowohl bei den bilateralen Gebern, der EU, als auch den multilateralen Organisationen (OECD, UNDP, Weltbank). Ihre grundlegende Bedeutung als politisch-administratives Strukturprinzip soll in der „World Charter of Local Self Government“ verankert werden.

8. In welchen Ländern sind Maßnahmen zur Förderung der Dezentralisierung und zur Stärkung der lokalen Selbstverwaltung aus Sicht der Bundesregierung besonders notwendig?

Im Rahmen der Konzentration der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wurden in einem partizipativen Dialog mit unseren Partnerländern die Schwerpunkte, in denen ein besonderer Unterstützungsbedarf erforderlich erscheint, festgelegt. Dieser bildet den Rahmen für Maßnahmen zur Förderung der Dezentralisierung und zur Stärkung der lokalen Selbstverwaltung.

Der Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft, öffentliche Verwaltung“ wurde mit den folgenden Partnerländern im Rahmen des Politikdialogs vereinbart:

- 10 Länder in Afrika südl. der Sahara: Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Ghana, Kamerun, Malawi, Mali, Ruanda, Sambia und Südafrika,
- 5 Länder in Asien: Afghanistan, Indonesien, Kambodscha, Nepal und Pakistan,
- 9 Länder in Lateinamerika: Bolivien, El Salvador, Nicaragua, Peru, Costa Rica, Chile, Dominikanische Republik, Ecuador und Paraguay,
- 2 Länder im Maghreb und im Nahen und Mittleren Osten: Mauretanien und Palästinensische Gebiete,
- 3 Länder in Mittel-, Osteuropa/NUS: Bosnien-Herzegowina, Georgien, Mazedonien.

9. Anhand welcher Kriterien grenzt die Bundesregierung die deutsche staatliche EZ im Bereich der Dezentralisierung und lokalen Selbstverwaltung zu der Entwicklungsarbeit nichtstaatlicher Träger – vor allem von Stiftungen – ab?

Gibt es dennoch Überschneidungen mit der EZ von nichtstaatlichen Trägern?

Es wird davon ausgegangen, dass mit „Stiftungen“ in diesem Zusammenhang die politischen Stiftungen gemeint sind.

Die Durchführung von Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen liegt in der originären Verantwortung des jeweiligen Trägers. Sofern eine Förderung durch das BMZ beantragt wird, wird jeder Antrag auf Übereinstimmung mit der entwicklungspolitischen Konzeption und den jeweiligen fachlichen und regionalen Strategien im BMZ geprüft.

In einer Vielzahl von Projekten der politischen Stiftungen sind unter Beratungsmaßnahmen zu „Good Governance“ in den Partnerländern auch Ansätze zur Förderung von Dezentralisierung sowie regionaler und kommunaler Selbstverwaltung enthalten. Soweit sie in Zusammenarbeit mit den Stiftungen nahestehenden politischen Parteien oder von diesen gestellten Regierungen erfolgen, gibt es in der Regel keine Überschneidungen. Für in Einzelfällen mögliche Überschneidungen sind entsprechende Regelungsmechanismen vereinbart.

Die Förderung der Aktivitäten der Kirchen durch das BMZ folgt den Prinzipien der Subsidiarität und der Komplementarität. Eine Abstimmung zwischen dem BMZ und den kirchlichen Zentralstellen für Entwicklungshilfe findet u. a. bei der jährlichen Programmbesprechung über das vorangegangene und künftig geplante Förderungsprogramm auf der Grundlage eines gemeinsamen Programmpapiers und den Förderberichten der kirchlichen Zentralstellen statt.

10. Plant die Bundesregierung Dezentralisierungsprozesse zukünftig stärker bilateral über die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und andere Akteure oder multilateral über die EZ der Europäischen Union, der Vereinten Nationen zu fördern?

Multilaterale Institutionen haben erst spät in der Unterstützung von Dezentralisierungsprozessen Profil entwickelt und widmen sich heute im Schulterschluss mit den diversen bilateralen Gebern (z. B. Kanada, Schweden, Irland, Schweiz, Niederlande) dem Thema Dezentralisierung. In vielen Fällen hat das Engagement der Weltbank dazu beigetragen, dem Thema zusätzliche politische Rückendeckung zu verschaffen. Ein arbeitsteilig abgestimmtes Vorgehen von multi- und bilateralen Organisationen kann Synergieeffekte erzeugen und trägt dazu bei, dass bilaterale Geber entsprechend ihren jeweiligen komparativen Vorteilen zur Geltung kommen und z. B. ihre konkreten Erfahrungen aus ihren Herkunftsländern besser einbringen können. Gerade dies ist eine wichtige Legitimation, um in den Partnerländern glaubwürdig zu dem Thema Dezentralisierung auftreten zu können.

Aus Sicht der Bundesregierung erscheint daher die Unterstützung von Dezentralisierungsprozessen in unseren Partnerländern wie bisher in einem abgestimmten programmorientierten Vorgehen in sinnvoller Arbeitsteilung zwischen multi- und bilateraler Entwicklungszusammenarbeit sinnvoll.

Inwieweit die EU sich in Zukunft in dem Thema stärker profiliert, muss abgewartet werden. Auf jeden Fall wurde (anders als bei der Weltbank) die inhaltliche Zuständigkeit für das Thema in einer Organisationseinheit von EuropeAid

zusammengeführt. Dies bietet zumindest eine gute Voraussetzung für eine künftig klarere Positionierung der EU in diesem Bereich.

11. Welchen Einfluss übt die Bundesregierung im Bereich der Dezentralisierung auf die Weltbank aus?

Inwiefern stimmt die Bundesregierung Maßnahmen der deutschen staatlichen EZ im Bereich der Dezentralisierung und lokalen Selbstverwaltung mit Maßnahmen der Weltbank ab?

Die Bemühungen zur Beeinflussung der Weltbank zielen vor allem darauf ab, eine stärkere interne Kohärenz von den dortigen Ansätzen zur Unterstützung von Dezentralisierungsprozessen zu erreichen. Dies wird z. B. über die Positionierung der deutschen Seite bei wichtigen internationalen Konferenzen zu dem Thema versucht (z. B. bei der „International Conference on Local Development“ im Juni 2004 in Washington bzw. gerade jüngst im Juni 2005 bei dem „Workshop zu Local Governance and Poverty Alleviation“ bei der Afrikanischen Entwicklungsbank in Tunis). Weitere Bemühungen sind darauf gerichtet, bei den zuständigen Länderbüros und Länderabteilungen in der Weltbank noch mehr Verständnis für eine konsistentere und kohärentere Arbeit der Weltbank und der verschiedenen anderen bilateralen Geber im Bereich Dezentralisierung zu schaffen. Dabei spielen vor allem folgende Themen eine Rolle:

- Stärkung demokratisch legitimierter kommunaler Strukturen,
- Vermeidung von Parallelstrukturen, die nationale Strukturen umgehen,
- Verbreitung eines holistischen Verständnisses von Dezentralisierungsprozessen,
- Bessere Kommunikation unter den beteiligten Organisationen und Akteuren,
- Stärkere Berücksichtigung der langfristigen politischen Dimension von Dezentralisierungsprozessen.

Um die insbesondere in Subsahara-Afrika immer noch starke Fragmentierung von Geberansätzen bei der Unterstützung von Dezentralisierung und lokaler Entwicklung zu überwinden, ist es wichtig, dass sich die Geber untereinander (einschließlich Weltbank) noch stärker um Kohärenz und Konvergenz verschiedener Ansätze bemühen, um nicht Dezentralisierungsprozesse zu behindern.

II. Nachhaltigkeit

12. Anhand welcher Faktoren analysiert und kontrolliert die Bundesregierung Projekte zur Förderung von Dezentralisierung und zur Stärkung lokaler Selbstverwaltung zum einen vor Projektbeginn und zum anderen während der Umsetzung und Durchführung?

Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist es eine größtmögliche Nachhaltigkeit, der in der Zusammenarbeit geschaffenen bzw. geförderten Strukturen zu erreichen. Um dieses Ziel zu erreichen werden zur Vorbereitung von Vorhaben teilweise umfangreiche Studien durchgeführt, die dazu beitragen, die mit der Durchführung der Vorhaben verbundenen Risiken vorab zu klären und den notwendigen Förderungsbedarf festzulegen. Für die Vorhaben zur Förderung von Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung sind vor allem folgende Bereiche von entscheidender Bedeutung:

- Kommunalverfassung, insbesondere Klärung von Verantwortlichkeiten der Kommunalverwaltungen, Verbesserung der Koordination mit den Sektorministerien, Abgrenzung von Funktionen der Legislative und Exekutive auf

kommunale Ebene, Dauer der Wahlperioden, Wiederwahlmöglichkeiten der Bürgermeister, Größe der Verwaltungseinheiten (Fläche), Stärkung von Rolle und Aufgaben des kommunalen Spitzenverbandes;

- Fiskalische Dezentralisierung einschließlich der Schaffung landesweit einheitlicher Finanzierungsstrukturen für Kommunalverwaltungen, Einführung von Anreizsystemen als Bestandteil des Finanzausgleiches oder zur Mittelverteilung von Kommunalentwicklungsfonds, Förderung von Kommunalaufsicht und Rechnungshöfen;
- Capacity Building der lokalen Selbstverwaltungen, Einführung von Benchmarking – Systeme zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit von Kommunen, engere Verknüpfung von capacity building und Investitionsfinanzierung, Aufbau von Regulierungseinheiten für Aus- und Fortbildungssysteme für Kommunalbedienstete;
- Betrieb und Instandhaltung kommunaler Dienstleistungen, Einrichtung kommunaler Wartungsfonds, Einführung neuer Betreibermodelle, Verbesserung des Finanzmanagements (Ausgaben und Einnahmen);
- Weiterentwicklung partizipativer Ansätze der Bürgerbeteiligung bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben (Träger öffentlicher Belange), Förderung der Partizipation mit ihren zentralen Elementen Empowerment der Bevölkerung, Schaffung von Transparenz und von Mitwirkungsmöglichkeiten.

Je nach Stand der Dezentralisierung und der politischen Konstellationen der Partnerländer befinden sich die aufgeführten Bereiche in unterschiedlichen Entwicklungsstadien, so dass unterschiedliche Förderschwerpunkte in den Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit festgelegt und bei der Messung der Zielerreichung herangezogen werden. Die Fördermaßnahmen wirken oft komplementär auf die Ebene des Zentralstaats ebenso wie auf die kommunale Ebene und die beteiligten Verbände und Interessensorganisationen ein. Zur zielgerichteten Steuerung der Vorhaben und zur Berichterstattung werden zudem im Rahmen der Vorhaben Monitoring und Evaluierungseinheiten aufgebaut, die sowohl die Partnerorganisationen als auch die beteiligten deutschen Durchführungsorganisationen mit relevanten Informationen versorgen.

Insgesamt verfolgt die Bundesregierung mit der Förderung von Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung das Ziel, die Regierungs- und Verwaltungsstrukturen unserer Partnerländer bürgernäher zu gestalten, vermehrte Beteiligungsmöglichkeiten für die Bevölkerung zu schaffen, lokale öffentliche Dienstleistungen nachfrageorientierter und wirtschaftlicher bereitzustellen und zu einer Festigung und Einübung demokratischer Spielregeln beizutragen.

13. Wie stellt die Bundesregierung eine kohärente Zusammenarbeit im Bereich der Dezentralisierung und lokalen Selbstverwaltung einerseits zwischen den deutschen staatlichen, andererseits aber auch zwischen den staatlichen und nichtstaatlichen Trägern der EZ vor Projektbeginn und während der anschließenden Umsetzung und Durchführung sicher?

Wie stellt die Bundesregierung dies hinsichtlich der internationalen Geber sicher?

1. Teil der Frage:

Staatliche und nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit ergänzen sich. Insbesondere bei der Planung und Vorbereitung von neuen Projekten zur Förderung der politischen, rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen erfolgt eine sorgfältige Prüfung der jeweiligen Handlungsmöglichkeiten von staatlicher und nichtstaatlicher Entwicklungszusammenarbeit und die Abstimmung mit den bereits vor Ort tätigen Organisationen.

Die pluralistische Struktur der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bietet ein Instrumentarium für Maßnahmen, das den Mehrebenenansatz und die Trägerdiversifizierung gleichermaßen berücksichtigen kann und verschiedene Beratungsformen sowie finanzielle Unterstützung miteinander kombiniert.

Durch die Schwerpunktbildung werden die Instrumente und Programme der verschiedenen Organisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zunehmend stärker aufeinander bezogen. Operativ leisten dies Schwerpunktkoordinatoren über deren Einsatz das BMZ im Benehmen mit Botschaft und Durchführungsorganisationen entscheidet.

Den Schwerpunktkoordinatoren können vom BMZ folgende – auf einen Schwerpunkt bezogene – Aufgabenstellungen übertragen werden:

- Beratung des BMZ/der Botschaft/der Durchführungsorganisationen bzw. des Länderteams,
- Beobachtung und Analyse der Entwicklung im Schwerpunkt,
- Unterstützung des BMZ/der Botschaft bzw. des Länderteams bei der Koordination aller staatlichen deutschen Instrumente (FZ, TZ, TZ i. w. S.),
- delegierte Teilnahme an der Geberkoordinierung,
- delegierte Teilnahme am Sektordialog,
- Mitwirkung an der Erstellung oder Abstimmung von Länderstrategien (sektorale Aspekte) insb. von EU und multilateralen Institutionen,
- laufende oder anlassbezogene Berichterstattung an BMZ/Botschaft/Durchführungsorganisationen bzw. das Länderteam.

Ein weiteres Instrument zur Sicherstellung der Kohärenz sind die sog. Länderteams. Länderteams haben sich 2003 in 6 Pilotländern (Afghanistan, Bolivien, Indonesien, Mosambik, Sambia, Sri Lanka) konstituiert. Kern des Konzepts ist die enge Verzahnung der Akteure in Deutschland und in den Kooperationsländern zu einem Länderteam auf der bestehenden Aufbau- und Ablauforganisation gründend. Zwischenbilanzen von der Steuerungsgruppe (BMZ, AA und Vorfeldorganisationen) ergaben eine positive Bewertung.

2. Teil der Frage:

Die Koordination zwischen den einzelnen Gebern im Sektor wird in der Regel durch regelmäßigen Informationsaustausch wie z. B. Runde Tische sichergestellt. Internationale Konventionen – wie die Agenda 21 und die Habitat Agenda – sind Teil der für alle internationalen Geber gültigen entwicklungspolitischen Grundlagen. Die gemeinsame Basis erleichtert in der Regel die Abstimmung über die durchaus unterschiedlichen konzeptionellen, fachlich-inhaltlichen und methodischen Ansätze.

Dezentralisierungsberatung zielt auf Kohärenz und Komplementarität der Beiträge der verschiedenen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit ab und beteiligt sich an der Etablierung von entsprechenden Verfahren und Mechanismen zur Geberabstimmung. Die internationale Anerkennung der Expertise der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Dezentralisierung/Stärkung lokaler Selbstverwaltung spiegelt sich auch darin wider, dass sie im Zuge verstärkter Bemühungen um eine effektivere Geberkoordination in vielen Fällen eine federführende Rolle für das Thema Dezentralisierung zugesprochen bekommt.

14. Wie stellt die Bundesregierung sicher, dass mit Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung auch kurzfristige, vor allem aber langfristige Erfolge erzielt werden?

Welche Indikatoren zur Evaluierung zieht die Bundesregierung diesbezüglich heran?

Die Verbesserung der dezentralen Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und damit die Stärkung der Selbstverwaltungskapazität der Kommunen sind wichtige kurz- und mittelfristige Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Handlungsfeld Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung. Über Ansätze vom Typ Kommunalentwicklungsfonds bzw. Stadtentwicklungsvorhaben wird über die Bereitstellung von Zuschüssen eine Vielzahl von kommunalen Investitionsmaßnahmen realisiert, die einen unmittelbaren und konkreten Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Bevölkerung leisten.

Strukturbildende und nachhaltige Wirkungen auf der Makroebene werden u. a. im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit über folgende Förderansätze erreicht:

- Politikberatung bei der Formulierung von Dezentralisierungskonzepten,
- Ausgestaltung aufgabengerechter nationaler Finanzierungs- und Investitionsmechanismen bzw. Aufbau nationaler Strukturen für Capacity Building für Gebietskörperschaften und dezentrierten Strukturen,
- Aufbau vertikaler und horizontaler finanzieller Ausgleichsmechanismen,
- Stärkung des Haushalts- und Finanzmanagements des Zentralstaates und der Gebietskörperschaften,
- Aufbau einer Kommunalaufsicht bzw. insgesamt die Stärkung der regulatorischen Funktion des Zentralstaates gegenüber den Kommunen.

Wichtig für langfristige Erfolge ist, dass die Dezentralisierung eng mit dem PRSP-Prozess und der Armutsbekämpfung verbunden wird (s. Frage 7). Insbesondere in Subsahara-Afrika wird dies bisher nur in einigen Ländern konsequent verfolgt. Die deutsche Seite wird in Zukunft verstärkt darauf hinwirken, dass Dezentralisierungsreformen zu einem wichtigen inhaltlichen Gestaltungsmerkmal von PRSPs werden.

Bisher gibt es nur vereinzelte Schlussprüfungen zu Dezentralisierungsvorhaben, welche die mittel- und langfristigen Wirkungen erfassen. Die meisten FZ-Vorhaben der ersten Generation haben im Programmzielsystem in erster Linie eine materielle Dimension (Ziel: Bereitstellung/Nutzung sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur und Indikator: zweckmäßige Nutzung der geschaffenen Infrastruktur). Auf der Oberzielebene wurde zwar eine politische Dimension verankert (Förderung von Dezentralisierungsprozessen), Indikatoren wurden jedoch in der Vergangenheit nicht explizit definiert, sondern die Oberzielerreichung plausibel über die Programmzielerreichung abgeleitet. Bisher vorliegende Schlussprüfungen bestätigen, dass z. B. Kommunalentwicklungsvorhaben zu einer Verbesserung der Funktionsfähigkeit kommunaler Dienstleistungen geführt haben, was sich positiv auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung auswirkt.

Erst in jüngerer Zeit (d. h. alle Vorhaben, die kurz vor Implementierung stehen bzw. gerade erst angelaufen sind) werden das Zielsystem und die Indikatoren entsprechend den Erfordernissen der verschiedenen Wirkungsdimensionen (politisch, fiskalisch, administrativ und materiell) angepasst. Für neuere Vorhaben im Bereich der Dezentralisierungsförderung werden im Rahmen der FZ z. B. folgende Zielsysteme/Indikatoren definiert (immer kontextabhängig):

Oberziel: Befähigung der Distrikte, ihren Entwicklungsauftrag im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung wahrzunehmen.

Indikator: Distrikte verabschieden Haushalte, die die Prioritäten der partizipativ erstellten Entwicklungsplanung widerspiegeln und umsetzen.

Programmziel: Anwendung von Prinzipien rechenschaftspflichtiger und transparenter Regierungsführung und Bereitstellung armuts- und nachfrageorientierter kommunaler Infrastruktur.

Indikatoren: Bestätigung der ordnungsgemäßen Anwendung vereinbarter Verfahren und Prozeduren durch Audits und Nachweis der ordnungsgemäßen Nutzung der Infrastrukturfazilitäten.

Das Wirkungsgefüge im Bereich Dezentralisierung ist sehr komplex und nachprüfbar Ergebnisse aufgrund weitgreifender gesellschaftlicher Veränderungsprozesse oft nur langfristig und über den Zeithorizont des Einzelvorhabens hinaus zu erwarten. Reformen benötigen aufgrund dieser komplexen Wirkungsgefüge eine langjährige und flexible Steuerung, um die geplanten Wirkungen im Hinblick auf entwicklungspolitische Oberziele, wie Armutsbekämpfung und Demokratisierung, zu erreichen.

III. Dezentralisierung weltweit

15. Wie viele Länder haben die Bundesregierung in den letzten sieben Jahren direkt angefragt, ihren Dezentralisierungsprozess mitzugestalten?

Konkrete Anfragen kamen vor allem aus den in der Antwort zu Frage 8 genannten Kooperationsländern, mit denen im Rahmen des Politikdialogs vereinbart wurde, den Schwerpunkt der gemeinsamen Arbeit auf den Bereich „Demokratie, Zivilgesellschaft, öffentliche Verwaltung“ zu legen. Voraussetzung für ein konkretes Engagement in einem Partnerland ist eine entsprechende Anfrage aus diesem Land.

16. Welche der Kooperationsländer, in denen Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung ein Schwerpunkt deutscher EZ sind, haben in den letzten sieben Jahren die größten Fortschritte zu verzeichnen, welche haben stagniert bzw. Rückschritte gemacht, und welche Lehren zieht die Bundesregierung daraus?

Wie werden die Projektstrategien erstellt, und wie häufig werden sie überprüft?

1. Teil der Frage:

In Westafrika wurden u. a. mit den drei westafrikanischen Schwerpunktpartnern Mali, Burkina Faso und Senegal entsprechende Schwerpunkte vereinbart. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Dezentralisierung in den drei genannten Ländern Fortschritte macht. Den drei Ländern gemeinsam ist, dass die Gemeindefinanzierung, vor allem der Aspekt des Ressourcentransfers von der zentralen Ebene an die dezentralen Gebietskörperschaften, noch ungeklärt ist.

In Burkina Faso gibt es seit kurzem nach langer Stagnation wieder Fortschritte. Bewegung ist in den Dezentralisierungsprozess dadurch gekommen, dass Ende 2004 die Gesetzgebung konkretisiert wurde und seit Anfang 2005 mit Einsetzung von Gouverneuren auch die Dekonzentration voranschreitet. Die flächendeckende Einrichtung von Gemeinden soll im Zuge der für 2006 geplanten Kommunalwahlen stattfinden. Problematisch bleibt die Finanzausstattung der Kommunen.

Im Senegal hat die Dezentralisierung als Gegenstand der Politik wohl die längste Tradition im westafrikanischen Kontext. Derzeit (2004/2005) ist dennoch eher eine Stagnation festzustellen. Zwar sind wesentliche Schritte wie die Einrichtung von Gemeinden und Regionen usw. längst erfolgt, auch finden die Kommunalwahlen periodisch statt (zuletzt 2002), aber die Regierung tut sich schwer, den erreichten Stand zu konsolidieren und zu vertiefen. Auch im Senegal ist die Frage offen, wie ein Finanztransfer von der Zentral- auf die dezentrale Ebene ausgestaltet werden kann, damit letztere die ihnen übertragenen Aufgaben auch wahrnehmen können (s. auch Fragen 27 bis 32).

Die größten Fortschritte sind bislang wohl in Mali erreicht worden. Innerhalb von rund 10 Jahren wurden 703 Kommunen errichtet und 2004 zum zweiten Mal Kommunalwahlen abgehalten, bei denen sich die Wahlbeteiligung im Vergleich zum ersten Mal fast verdoppelt hatte. Die Bevölkerung beginnt offenbar, ihre Einflussmöglichkeiten zu erkennen und zu nutzen. Wie die dezentralen Gebietskörperschaften in den Stand versetzt werden können, die ihnen übertragenen Kompetenzen wahrzunehmen, d. h. wie ein Ressourcentransfer an die dezentrale Ebene aussehen kann, ist aber auch in Mali noch ungelöst.

Auch in Mauretanien sind Fortschritte in dem seit 1986 begonnenen Dezentralisierungsprozess zu verzeichnen. Seit den ersten allgemeinen Kommunalwahlen 2001 verfügen alle Gemeinden über einen gewählten Stadtrat und Bürgermeister, ein vertikaler Finanzausgleich ist eingerichtet und die Gelder werden direkt ausgezahlt. Eine kommunale Rahmengesetzgebung existiert und ist in ihren Grundsätzen in der Landespolitik verankert.

Seit den 90er Jahren finden auch in Lateinamerika (Bolivien, Chile, Ecuador, Kolumbien, Guatemala, Nicaragua und Peru u. a.) wichtige Dezentralisierungsprozesse statt, in deren Folge der Zentralstaat wachsende Finanzressourcen und Aufgaben abgegeben hat. Hoffnungsvoll stimmt, dass dadurch mehr Bürgernähe erzielt werden konnte und dass die politische Teilhabe auf lokaler Ebene und die Legitimität staatlicher Strukturen gestiegen sind. Selbst in einem Klima allgemeinen Vertrauensverlustes in das politische System, in die Parteien und in den Zentralstaat – wie in Bolivien – erhalten die Gemeindeverwaltungen dadurch heute vergleichsweise gute Noten bei der Bevölkerung. Wichtiger Faktor dabei war und ist die zunehmende Beteiligung der bislang fast völlig von Politik und Wirtschaft ausgeschlossenen indigenen Bevölkerungsgruppen.

Schwachstellen der meisten Dezentralisierungsprozesse sind jedoch nach wie vor die nicht abgeschlossene Rollenklärung zwischen Zentralstaat, regionalen/departamentalen und lokalen Institutionen und die konkrete Planung bzw. Umsetzung der dezentralisierten Politikbereiche. Deutschland und andere Geber setzen hier durch mittelfristig ausgelegte Programme an.

Im Regionalbereich Südkaukasus/Zentralasien ist die Förderung von Dezentralisierung und Kommunalentwicklung Teil der Schwerpunktzusammenarbeit mit Georgien. Georgien hat hinsichtlich seiner demokratischen Entwicklung erhebliche Fortschritte erzielt, die schließlich durch die friedliche „Rosenrevolution“ im November 2003 offenkundig wurden. Wie in anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion fehlt Georgien jedoch eine eingeübte Praxis mit eigenständigen lokalen Verwaltungen. Die Übertragung von Aufgaben zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung an die Gemeinden muss mithin einhergehen mit Reformen im kommunalen Rechts- und Finanzbereich, mit Ausbildungs- und Bewusstseinsförderung.

In Nepal haben sich auf der Basis des „Local Self-Governance Act“ (LSGA) 1999 eine Reihe von bilateralen und multilateralen Gebern, darunter auch Deutschland, in den Bereichen Good Governance und Dezentralisierung engagiert. Förderung der kommunalen Selbstverwaltung ist Schwerpunktbereich deutscher Entwicklungszusammenarbeit. In den letzten Jahren wurden diese

Engagements durch den andauernden Konflikt zwischen Regierung und aufständischen Maoisten erheblich beeinträchtigt, Dezentralisierungsbemühungen wurden geschwächt. Entwicklungszusammenarbeit gestaltet sich schwierig. Unter den Gebern vor Ort, die koordiniert arbeiten, herrscht Einvernehmen, dass dort, wo Entwicklungszusammenarbeit konflikt sensitiv ausgerichtet ist, effektives Arbeiten auch weiterhin möglich ist. Dies gilt auch für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit.

2. Teil der Frage:

Schwerpunktstrategien haben in der Regel einen mittelfristigen Horizont, sind also auf 3 bis 5 Jahre hin angelegt. Je nachdem, wie groß die politische Dynamik ist, kann eine Überarbeitung und Anpassung auch häufiger erforderlich sein.

Die Strategien werden im Rahmen eines partizipativen Prozesses erarbeitet, in dem anfangs mit der Partnerseite und den verschiedenen Akteuren der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (neben BMZ auch GTZ, KfW, DED und ggf. weitere) eine Verständigung auf eine gemeinsame strategische Vision und mögliche strategische Ansatzpunkte oder „Achsen“ stattfindet.

Ausgehend davon werden dann die Schwerpunktstrategien und Schwerpunktstrategiepapiere entworfen über die mit den Partnerregierungen Übereinkunft erzielt wird und – davon abgeleitet – die Schwerpunktprogramme der Entwicklungszusammenarbeit geplant. In Absprache mit GTZ, KfW und Partnerregierung werden sie zu Aufträgen konkretisiert. In ständigem Dialog sowie im Rahmen von jährlichen Fortschrittkontrollen und Evaluierungen werden die Programmstrategien regelmäßig überprüft und bei Bedarf angepasst.

17. Werden von der deutschen staatlichen EZ zur Durchführung von Projekten im Bereich Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung Eigenmittel vorausgesetzt?

Die Beteiligung des Staates, der Kommunen und der Zivilbevölkerung stellt ein zentrales Gestaltungsmerkmal bei der Konzeption und Umsetzung von Dezentralisierungsvorhaben im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Die Art der Beteiligung ist jedoch abhängig vom regionalen und lokalen Kontext sowie vom Programmansatz.

So beteiligen sich in vielen Kommunalentwicklungsfonds die Kommunen bzw. Distriktstädte finanziell an den zu realisierenden Infrastrukturmaßnahmen. Der finanzielle Eigenbeitrag der Kommunen stammt in der Regel aus dem kommunalen Haushalt und wird im kommunalen Budget ausgewiesen.

Die Regierung Malis hat im Rahmen der Dezentralisierungspolitik einen kommunalen Investitionsfonds geschaffen, aus dem kommunale Infrastrukturmaßnahmen finanziert werden. Dieser Fonds wird vom malischen Staat, und mittlerweile 8 Gebern (u. a. der EU, AfD und deutsche FZ) alimentiert. Der Beitrag des malischen Staates konnte in den letzten Jahren sukzessiv gesteigert werden, so dass er mittlerweile, nach der Europäischen Kommission, der bedeutendste „Geber“ geworden ist.

Bei der Bereitstellung kommunaler Infrastrukturen ist in der Regel eine finanzielle Eigenbeteiligung der Zielgruppe vorgesehen. Die Höhe des finanziellen Beitrags liegt zwischen 5 und 25 Prozent der Investitionskosten und ist abhängig von der Art der Investitionsmaßnahmen (geringerer Eigenbeitrag bei sozialer Infrastruktur, z. B. Schulen und Gesundheitsstationen; höherer Eigenbeitrag bei produktiven Investitionen, z. B. Märkten). In besonders armen Regionen kann die Eigenbeteiligung jedoch auch in Form von Naturalien (z. B. Baumaterial) und Arbeitskraft aufgebracht werden.

18. Wie groß ist der Anteil der bilateralen deutschen EZ, der für Dezentralisierungs- und lokale Selbstverwaltungsprojekte in Afrika ausgegeben wird?

Welche Schwerpunkte setzt die Bundesregierung hierbei?

Durch die Schwerpunktsetzung des BMZ ist „Demokratie, Zivilgesellschaft, öffentliche Verwaltung“ der wichtigste Schwerpunkt in der Entwicklungszusammenarbeit mit Subsahara-Afrika (vereinbart mit 10 Ländern). Im aktuellen Portfolio der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit in Subsahara-Afrika in diesem Schwerpunkt haben Vorhaben zur Unterstützung von Dezentralisierungsprozessen das deutlich größte Gewicht. Darüber hinaus gibt es auch im Rahmen anderer Schwerpunkte die Unterstützung von Kommunalentwicklung und Dezentralisierungsprozessen. Dies ist in insgesamt 6 Ländern in Subsahara-Afrika der Fall. Damit unterstützt die staatliche deutsche Entwicklungszusammenarbeit Dezentralisierungsvorhaben derzeit in insgesamt 18 Ländern. Das Mittelvolumen der laufenden Vorhaben zur Dezentralisierungsförderung (Stand Mai 2005) innerhalb der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit beläuft sich auf ca. 460 Mio. Euro.

Der Schwerpunkt der Förderung liegt auf der Veränderung institutioneller und rechtlicher Rahmenbedingungen, dem Aufbau institutioneller Kapazitäten, der Neugestaltung der Aufgabenverteilung zwischen Zentralstaat, Gebietskörperschaften, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft sowie der Gestaltung von Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene. Dabei orientiert sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in ihrem Förderansatz an der Eigenverantwortung und Reformbereitschaft der Partner, am Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip sowie der Berücksichtigung von politischen Partizipationsmechanismen und regionalen Ausgleichsmechanismen. Bisher waren jedoch die Förderansätze zu stark auf die kommunale Ebene (Mikroebene) fokussiert und es mangelte an einer konsequenten strategischen Verknüpfung der Interventionen auf den verschiedenen Ebenen. Mit dem Ziel, stärker die Rahmenbedingungen des Dezentralisierungsprozesses auf der Makroebene nachhaltig zu beeinflussen, werden zukünftig folgende Themen besonderes Gewicht für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit erhalten:

- Stärkung der demokratischen Legitimation der lokalen Regierungen (einschließlich Unterstützung von Kommunalwahlen),
- Verbesserung der Politikoordination bei der Konzeption und Umsetzung einer kohärenten und konfliktsensiblen Dezentralisierungspolitik und -strategie,
- Stärkung der fiskalischen Dezentralisierung,
- Aufbau und Weiterentwicklung von nationalen Strukturen für Capacity Building und Investitionsfinanzierung auf kommunaler Ebene,
- Prävention von Korruption auf kommunaler Ebene durch Beachtung von rechtstaatlichem Handeln, Transparenz und Rechnungslegung,
- Stärkung des kommunalen Haushaltsmanagements,
- Aufbau einer Kommunalaufsicht bzw. insgesamt die Stärkung der regulatorischen Funktion des Zentralstaates gegenüber den Kommunen.

Dieser stärkere Fokus auf die Rahmenbedingungen auf Makroebene bedeutet nicht, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sich von dem Mehr-Ebenen-Ansatz verabschiedet. Vielmehr kommt z. B. weiterhin der Verbesserung der Lebensbedingungen durch Weiterentwicklung der kommunalen Dienstleistungen auf lokaler Ebene (materielle Wirkungsdimension) große Bedeutung zu. Fortschritte in diesem Bereich sind entscheidend für den Beitrag von Dezentralisierung bei der Erreichung der MDGs und sie sind von elementarer Bedeutung

für die Absicherung der Legitimität und Glaubwürdigkeit demokratisch gewählter lokaler Volksvertreter und damit eine entscheidende Grundlage für den Aufbau von Demokratie von unten.

Vor dem Hintergrund einer stärkeren Orientierung auf die Makroebene sowie einer konsequenteren strategischen Verknüpfung der verschiedenen Interventionsebenen werden strukturbildende Wirkungen verstärkt über Ansätze in Form von „Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung“ erwartet. In Teilen des Portfolios (FZ) ist diese Reorientierung bereits bei den jetzt geplanten Neuvorhaben als Gestaltungsmerkmal sehr viel deutlicher erkennbar als bei den laufenden Programmen. Komplementär dazu ausgerichtete Regierungsberatung auf den unterschiedlichen Ebenen und Capacity Building zum Aufbau der dafür benötigten Institutionen – auch und gerade auf nationaler Ebene – sind zukünftig verstärkt im Rahmen der TZ erforderlich.

19. Hat die Armutsbekämpfung im Rahmen von Dezentralisierungsprogrammen nach Verabschiedung der Millennium Development Goals (MDG) nach Ansicht der Bundesregierung eine Aufwertung erfahren?

Wenn ja: in welchen Kooperationsländern bzw. Programmen und inwiefern?

1. Teil der Frage:

Die Förderung von Dezentralisierungsprozessen wird als eine Möglichkeit gesehen, zur Erreichung der MDGs beizutragen und einen wichtigen Beitrag zur Armutsminderung zu leisten. Dies wird auch im Rahmen des Aktionsprogrammes 2015 deutlich, in dem Dezentralisierung eine wichtige Rolle im Kontext von „Good Governance“ spielt.

Zunehmend richten sich Dezentralisierungsvorhaben an den Armutsbekämpfungsstrategien der Partner aus. Eine engere Verbindung von Dezentralisierungsansätzen mit den PRSP-Prozessen und der Armutsbekämpfung gewinnt zunehmend an Bedeutung. Mittlerweile ist deutlich geworden, dass Dezentralisierungsprozesse per se keine armutsmindernden Wirkungen haben. Sie können aber durch geeignete Maßnahmen so ausgestaltet werden, dass armutsmindernde Wirkungen eintreten. Dies geschieht zum einen durch konsequente Einbindung regionaler und lokaler Gebietskörperschaften in die Umsetzung des PRSP, zum anderen durch Anwendung armutsrelevanter Kriterien bei der Fiskaldezentralisierung und anderen Finanzquellen. Entsprechend ist zu beobachten, dass Dezentralisierungsreformen in immer mehr Ländern zu einem wichtigen inhaltlichen Gestaltungselement von PRSPs werden.

2. Teil der Frage:

Die Armutsbekämpfung ist das überwölbende Ziel für unser Engagement in unseren Partnerländern. Deswegen ordnen wir uns mit unseren Maßnahmen und auch mit der Unterstützung von Dezentralisierungsvorhaben den Strategien und insbesondere den Armutsbekämpfungsstrategien unserer Partnerländer unter. Die in Frage 16 genannten Länder haben alle eine Armutsbekämpfungsstrategie entwickelt, die das überwölbende Dach für die Aktivitäten der Geber darstellen.

IV. Indonesien

20. Welche Programme unterstützt die Bundesregierung in Indonesien, um Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung voranzubringen, und welche Mittel stellte sie in den letzten Jahren dafür zur Verfügung?

Welche Mittel wird sie 2005 und 2006 für Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung in Indonesien zur Verfügung stellen?

1. Teil der Frage:

Die Förderung von Dezentralisierung und Good Governance hat als Querschnittsthema einen besonderen Stellenwert in der deutsch-indonesischen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Seit Überwindung des Suharto-Regimes tragen folgende Vorhaben unmittelbar zur Konsolidierung des Dezentralisierungsprozesses und zur Stärkung lokaler Selbstverwaltungskompetenz bei:

- Unterstützung von Dezentralisierungsansätzen (SfDM – Support for Decentralization Measures Project); seit 2002: 3,086 Mio. Euro (Gesamtbewilligungen einschließlich der Vorläuferprojekte seit 1990: 15,62 Mio. Euro),
- Stärkung kommunaler Selbstverwaltung in Ost-Kalimantan (Capacity Building for Local Governance in East Kalimantan); seit 2004: 1,28 Mio. Euro,
- Stärkung lokaler Entscheidungsstrukturen (Civil Society and inter-municipal Cooperation for better Urban Services: Urban Quality); seit 2000: 4,35 Mio. Euro,
- Programm Armutsorientierung und Selbstverwaltung in der Region Nusa Tenggara (PROMIS: Poverty Alleviation and Local Governance in Nusa Tenggara Provinces, East Indonesia); seit 2002: 4,55 Mio. Euro,
- Unterstützung einer am Gemeinwohl orientierten Regierungsführung (Support for Good Governance); seit 2000: 4,25 Mio. Euro,
- Schaffung von Rechtssicherheit und Gleichbehandlung im Einwohnerwesen (Good Governance in Citizen Administration); seit 2002: 1,5 Mio. Euro.

Derzeit wird eine Zusammenfassung der Vorhaben im Sinne eines programmatischen Ansatzes mit der indonesischen Regierung vorbereitet. Vorgesehen ist, die Neukonzeption im Januar 2006 zu verwirklichen.

2. Teil der Frage:

Die Regierungsverhandlungen zur Mittelzusage für 2005/2006 werden voraussichtlich im November 2005 stattfinden. Diese werden durch Konsultationen am 6. Juli 2005 in Jakarta vorbereitet. Eine Bezifferung des Zusagevolumens für den Bereich Dezentralisierung ist daher noch nicht möglich.

21. Wie stellt die Bundesregierung die Abstimmung ihrer Programme zu Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung in Indonesien mit anderen internationalen Gebern sicher?

Welche internationalen Geber sind in Indonesien im Bereich Dezentralisierung und lokaler Selbstverwaltung aktiv?

1. Teil der Frage:

Im Rahmen der Consultative Group on Indonesia (CGI) gibt es eine gemeinsame Arbeitsgruppe zu Dezentralisierung, die vom indonesischen Innenministerium und bis Januar 2005 von der GTZ (im Rahmen des o. g. Vorhabens „Unterstützung von Dezentralisierungsansätzen“, SfDM) als Vertreter der Geber koordiniert wurde. Seit Mai 2005 hat turnusmäßig die kanadische Entwicklungshilfeeagentur CIDA die Federführung auf der Geberseite übernommen.

Daneben finden regelmäßige Treffen der Geberorganisationen statt, die maßgeblich von deutscher Seite koordiniert werden.

2. Teil der Frage:

- USA: USAID (zureit der mit Abstand größte bilaterale Geber, Local Government Support Programme und Democratisation Support Programme),
- Weltbank/Niederlande: World Bank Dutch Trust Fund,
- Asian Development Bank (Sustainable Capacity Building for Decentralization, SCBD),
- Kanada: CIDA (Government Reform Support Programme II, in Vorbereitung; Vorhaben mit Fokus auf Sulawesi),
- Australien: AusAID (ANTARA Programm für die Region Nusa Tenggara).

22. Wie beurteilt die Bundesregierung die Revision der im Rahmen der Dezentralisierung erlassenen Gesetze?

Was unternimmt die Bundesregierung, um die Rechtsunsicherheit in Indonesien im Hinblick auf die Dezentralisierungsgesetze zu beheben?

1. Teil der Frage:

Die Einführung der Dezentralisierung dürfte die tiefgreifendste Reformmaßnahme der Post-Suharto-Ära gewesen sein. Ihre Umsetzung ist innenpolitisch ein äußerst schwieriges Unterfangen, das gleichzeitig Fingerspitzengefühl und Durchsetzungsvermögen voraussetzt. Gleichwohl ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Wahrung der staatlichen Einheit des Archipels mit seinen über 6 000 bewohnten Inseln nur im Rahmen einer ausgewogenen dezentralen Ordnung dauerhaft möglich sein wird. Die ersten Dezentralisierungsgesetze waren im Jahr 2000 unter erheblichem Zeitdruck zustande gekommen, so dass unter den politischen Akteuren Einvernehmen über die Notwendigkeit einer Anpassung und Präzisierung bestand. Die Novellierung fiel allerdings in die ausgehende Präsidentschaft von Megawati Sukarnoputri und das Wahljahr 2004 und weist daher weitere Schwächen auf. Präsident Susilo Bambang Yudhoyono hat daher eine erneute Revision angekündigt.

Entscheidend wird aus Sicht der Bundesregierung sein, dass die Gesetzesrevision keine weiteren Verzögerungen des Umsetzungsprozesses zur Folge hat. Die neuen Gesetze erfordern eine Vielzahl von Aus- und Durchführungsverordnungen, bevor sie von den Regionen umgesetzt werden können.

2. Teil der Frage:

Im Rahmen der Beratung durch deutsche Entwicklungszusammenarbeit sind zwei inhaltliche Aspekte besonders hervorzuheben:

1. Erforderlich ist eine klare Regelung der Aufgabenverteilung zwischen den Regierungs- und Verwaltungsebenen.
2. Ferner müssen Mindeststandards für öffentliche Dienstleistungen (Minimum Service Standards) klar und praktikabel festgeschrieben sein.

23. Welche Maßnahmen sind aus Sicht der Bundesregierung nötig, um den regionalen und kommunalen Parlamenten größere Kompetenzen einzuräumen und sicherzustellen, dass sie tatsächlich die Interessen der Bürger vertreten?

Die indonesische Dezentralisierungsgesetzgebung räumt den Parlamenten auf Distrikt- und kommunaler Ebene sehr weit gehende Befugnisse ein. Entschei-

dend kommt es jetzt auf die praktische Verwirklichung dieser Kompetenzen an. Hierzu bedarf es einerseits der Schaffung des erforderlichen Rechtsrahmens (Aus- und Durchführungsvorschriften), ferner der Bereitstellung der nötigen Finanzmittel und schließlich der Qualifizierung von Institutionen und Personen, um die neuen Aufgaben verantwortlich, effizient und bürgernah zu erfüllen. Vor Ort müssen Transparenz und Bürgerbeteiligung sichergestellt werden. Daneben müssen zur Wahrung der Mindeststandards geeignete Aufsichtsmechanismen geschaffen werden. All dies sind Bereiche, in denen die deutsche Entwicklungszusammenarbeit auf der nationalen Ebene berät und im Rahmen exemplarischer Maßnahmen auf der regionalen und kommunalen Ebene bei der Umsetzung hilft.

24. Wie beurteilt die Bundesregierung die starke Auslastung und geringe Finanzausstattung der zweiten Ebene (Städte und Landkreise)?

Ein wesentliches Problem bei der Verwirklichung der Dezentralisierung ist die ungeeignete Verteilung von Verwaltungskapazitäten und die oftmals ungenügende Qualifizierung des Verwaltungspersonals. Das indonesische „Capacity Building Framework“ zielt auf den Aufbau von Personal auf unteren staatlichen Ebenen. Bisher fehlt allerdings eine klare Umsetzungsstrategie der Regierung.

Der Finanzausgleich war und ist eines der umstrittensten Themen bei der Einführung einer dezentralen Staatsordnung. Hier bedarf es klarer innenpolitischer Entscheidungen und Vorgaben. In Fragen des kommunalen Finanzmanagements sowie bei der besseren Verknüpfung von Planung und Budgeterstellung wurden mit deutscher Entwicklungszusammenarbeit auf lokaler Ebene exemplarische Maßnahmen unterstützt, die in die Meinungsbildung bei der Schaffung landesweiter Regelungen einfließen.

25. Inwieweit bezieht die Bundesregierung bei Projekten der Dezentralisierung und lokalen Selbstverwaltung in Indonesien die Zivilgesellschaft mit ein?

Alle Vorhaben auf der lokalen Ebene beziehen NGOs und andere zivilgesellschaftliche Akteure eng in ihre Aktivitäten ein. Beispiele: Einführung von Bürgeranhörungen in Nusa Tenggara, stärkere Einbeziehung von Bürgern im Budget- und Planungsverfahren.

Auf der nationalen Ebene gestaltet sich die Einbeziehung der Zivilgesellschaft schwieriger. Zum einen müssen Vorbehalte der Administration überwunden werden, zum anderen gibt es derzeit nur wenige Organisationen, die entsprechende übergeordnete Aufgaben wahrnehmen und hierfür ein Mandat besitzen. In diesem Zusammenhang wird insbesondere die Schaffung von Kommunalverbänden und kommunaler Interessenvertretungen unterstützt.

26. Welchen Einfluss und welches Engagement haben in Indonesien tätige deutsche Firmen auf Projekte zur Förderung der Dezentralisierung und zur Stärkung der lokalen Selbstverwaltung der Bundesregierung, und was tut die Bundesregierung, um deren Engagement zu fördern?

Da es sich um die Dezentralisierung von staatlichen Verwaltungsstrukturen und die Stärkung lokaler politischer Verantwortung handelt, werden Ansatzpunkte für die Zusammenarbeit deutscher Unternehmen mit staatlichen Einrichtungen z. B. im Rahmen eines PPP-Ansatzes Ausnahmen bleiben. Derzeit ist in diesem Bereich kein Engagement deutscher Unternehmen bekannt.

V. Senegal

27. Inwieweit nutzt die Bundesregierung die bilaterale EZ im Bereich der Dezentralisierung und lokalen Selbstverwaltung im Senegal?

Obwohl erst seit Anfang Juni 2005 feststeht, dass die Förderung der Dezentralisierung im Senegal einer der bilateralen Schwerpunkte wird, war sie inhaltlich doch schon wichtiger Bestandteil des Engagements im Schwerpunkt „Armutsbekämpfung im ländlichen Raum/Erdnussbecken“. Schon seit 2000 wurden lokale Entwicklung und Initiativen mit partizipativen Methoden in den beiden administrativen Regionen Fatick und Kaolack intensiv unterstützt und so die lokale Selbstverwaltung gefördert. Flankiert wurde dieses regionale Engagement durch die deutsche Unterstützung des Prozesses der Erstellung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie. Im Senegal gibt es eine Diskussion zur Regionalisierung der PRS, z. B. auch auf der Ebene der Indikatoren, womit der Tatsache Rechnung getragen wird, dass verschiedene Landesteile in unterschiedlichem Ausmaß von Armut betroffen sind. Das Erdnussbecken, indem sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit engagiert, zählt zu den ärmsten Regionen.

28. Was hat die Bundesregierung in den letzten fünf Jahren hinsichtlich der politischen Ebene der Dezentralisierung im Senegal erreicht?

Wie wird sichergestellt, dass der Prozess im Senegal zu konkreten Veränderungen führt?

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat den politischen Prozess, der Dezentralisierung beinhaltet, von Beginn an nicht im Alleingang unterstützt. Das deutsche Engagement für die Dezentralisierung kann nur Erfolg haben, wenn es eng mit den Bemühungen anderer Geber abgestimmt ist und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sich aktiv am laufenden Prozess der Geberharmonisierung beteiligt. So steht Deutschland gemeinsam mit anderen Gebern im Politikdialog mit der senegalesischen Regierung. Deutschland, vertreten durch die Botschaft Dakar, spielte 2003 und 2004 auch turnusgemäß die Rolle des ‚lead donor‘ in dem Bereich. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit nutzte dies, um das Thema Dezentralisierung in der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie zu verankern. Darauf geht z. B. die Auswahl von PRS-Indikatoren zurück, die Fortschritte im Bereich Dezentralisierung messbar machen. Auch das Thema fiskalische Dezentralisierung wurde federführend von Deutschland betrieben und schlug sich in steigenden Mittelzuweisungen an die dezentralen Gebietskörperschaften durch die Zentralregierung nieder. Dieses Engagement wird nun von Frankreich fortgeführt, welches die ‚lead donor‘-Rolle turnusgemäß am 1. Januar 2005 übernahm.

Die Gebergruppe Dezentralisierung sucht auch jetzt das Gespräch mit der Regierung, um die eingetretene Stagnation zu überwinden. Dazu soll eine Evaluierung der bisherigen Dezentralisierungspolitik beitragen, die dann fortgeschrieben werden soll.

29. Wie unterstützt die Bundesregierung dabei konkret die Landgemeinden im Rahmen der bilateralen Dezentralisierung?

Welche Faktoren hindern die Landgemeinden an der Wahrnehmung der ihnen zugeordneten Aufgaben, und was kann die Bundesregierung dazu beitragen, um dies zu verändern?

Eine „bilaterale Dezentralisierung“ kann es nicht geben, da die Dezentralisierung eine nationale Politik des Senegal ist. Im Rahmen der bilateralen Entwicklungs-

zusammenarbeit werden Landgemeinden im Erdnussbecken jedoch konkret unterstützt bei:

- Einführung und Einübung partizipativer Methoden (Bürgerversammlungen, Einrichtung von Komitees, Transparenz des lokalen Verwaltungshandelns),
- Funktionale Alphabetisierung, v. a. von Frauen, damit sie ihr gesellschaftliches Mandat kompetent wahrnehmen können,
- Aus- und Fortbildung von gewählten Vertretern,
- Sensibilisierung und Information der Bevölkerung zu Fragen im Zusammenhang mit der Dezentralisierung (z. B. über Radio),
- Erstellung realistischer Entwicklungspläne einschließlich Budgetierung,
- Mediation bei Erstellung einfacher Landnutzungs- und deren Einführung in die kommunalen Entwicklungspläne,
- Finanzielle Unterstützung bei der Verwirklichung von kommunalen Investitionen in soziale bzw. wirtschaftliche Infrastruktur (wobei der Eigenbeitrag der Gemeinden bei 10 bzw. 15 % liegt),
- Entwicklung und Umsetzung von Betreibermodellen für solche kommunale Infrastruktur,
- Verbesserung der Einnahmen (v. a. durch Realisierung von und Betrieb wirtschaftlicher Infrastruktur),
- Einführung und Einübung transparenter Verfahren für Planung, Entscheidung, Ausschreibungen, Vergabe und Abnahme solcher Infrastruktur-Investitionen.

Als hinderlich erweisen sich vor allem die unvollständige fiskalische Dezentralisierung, die sich auf der Kommunalebene dahin gehend auswirkt, dass nicht genügend Mittel vorhanden sind, um alle gesetzlich bereits übertragenen Aufgaben tatsächlich wahrnehmen zu können. Damit hängt zusammen, dass sich in bestimmten Sektoren feststellen lässt, dass es der Zentralregierung am politischen Willen zur Umsetzung der Dezentralisierung fehlt. Dies äußert sich darin, dass nicht die Mittel dezentralisiert werden, die nötig wären, damit die Aufgaben auf dezentraler Ebene wahrgenommen werden können. Auch geringe personelle Kapazitäten, sowohl zahlenmäßig wie auch qualitativ, wirken noch immer als Hindernis.

Verbesserungen auf der politischen Ebene können nur in engem Zusammenwirken mit anderen, im Dezentralisierungsbereich engagierten, Gebern bewirkt werden. Ebenso wichtig sind jedoch die Maßnahmen auf dezentraler Ebene (z. B. Aus- und Fortbildung), die dazu beitragen, Abhilfe bezüglich der begrenzten personellen Kapazitäten zu schaffen. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit setzt zudem auf die Stärkung der Regionen als Gebietskörperschaften, die ebenfalls eine wichtige Mittlerrolle zwischen kommunaler und zentralstaatlicher Ebene haben – z. B. durch Verbände von Bürgermeisterinnen und Mandatsträgern, Arbeit mit den dezentralisierten staatlichen Diensten auf Regionalebene.

30. Wie unterstützt die Bundesregierung den Senegal bei der Ausformung der administrativen und fiskalischen Dezentralisierungsmaßnahmen?

Welche Entwicklung ist hierbei über die letzten sieben Jahre zu verzeichnen?

Dadurch, dass sich die bilaterale Schwerpunktzusammenarbeit künftig auf die Förderung der Dezentralisierung als solcher konzentriert, erhält die bilaterale

Entwicklungszusammenarbeit nun einen anderen Impuls. Bisher war die deutsche Unterstützung auf die beiden administrativen Regionen im Erdnussbecken beschränkt, in der die Gemeinden bei der Einübung ihrer Aufgaben und Nutzung ihrer Möglichkeiten unterstützt wurden.

In Bezug auf die administrative Dezentralisierung hat die deutsche Entwicklungszusammenarbeit schon jetzt einen wichtigen Beitrag geleistet. So wurden im Erdnussbecken (s. Frage 29) Instrumente zur Entwicklungs- und Budgetplanung, für Ausschreibungen und Vergabe sowie für Betrieb und Unterhaltung kommunaler Infrastruktur erarbeitet. Diese finden inzwischen Eingang in die nationalen senegalesischen Verfahren.

Im Hinblick auf fiskalische Dezentralisierung leistet die deutsche Entwicklungszusammenarbeit gemeinsam mit anderen Gebern Beiträge im Bereich Politikberatung. So wurden Studien und Initiativen unterstützt, die sich mit der Reform der bislang bestehenden zentralstaatlichen Fonds befassen, aus denen Mittelzuweisungen an die dezentralen Ebenen erfolgen, sowie mit der Dezentralisierung des konsolidierten senegalesischen Investitionsbudgets. In diesem Zusammenhang beteiligt sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit aktiv an den aktuellen Überlegungen der senegalesischen Regierung, ein einheitliches kommunales Finanzierungsinstrument zu entwickeln. In diese könnten Anteile am nationalen Steueraufkommen und sonstige zentralstaatliche Subventionen ebenso einfließen wie die Beiträge der im Dezentralisierungsbereich engagierten Geber. Ein solcher Ansatz böte dann auch die Gelegenheit, die positiven Erfahrungen aus der bisher regional fokussierten Arbeit landesweit auf alle Gebietskörperschaften auszudehnen und damit gezielter strukturbildend zu wirken.

31. Wie beurteilt die Bundesregierung die Finanzmittelausstattung von senegalesischen Regionen und Kommunen in Prozessen der Dezentralisierung und lokalen Selbstverwaltung?

Welchen Einfluss hat die Bundesregierung auf die Finanzmittelausstattung der subnationalen Ebene im Senegal, und wie nimmt sie diese wahr?

Welche alternativen Wege der Finanzmittelausstattung der senegalesischen Kommunen und Regionen gibt es aus Sicht der Bundesregierung?

Die bisherige Finanzausstattung der regionalen Gebietskörperschaften ist unzureichend. Ohne die externen Finanzierungsbeiträge der Geber könnten die Regionen die ihnen zugeordnete Funktion nicht einmal ansatzweise wahrnehmen.

Auf der kommunalen Ebene gibt es seit 2004 einen deutlichen Trend hin zu einem deutlichen Anstieg der Mittelzuweisungen. Sie sind jedoch noch nicht ausreichend, um den Gemeinden ausreichende Einnahmen zu verschaffen. Dafür müsste z. B. das Steuerwesen so reformiert werden, dass die Gemeinden eigene Einnahmen erhalten. Auch die Finanzausstattung der Gemeinden reicht noch nicht aus, damit diese ihre Aufgaben wahrnehmen können.

Die Bundesregierung spielt zwar in den beiden geförderten Regionen Kaolack und Fatick eine sehr wichtige Rolle als externer Finanzgeber. Dies soll jedoch mittelfristig in einem national ausgerichteten Ansatz aufgehen. Auf nationaler Ebene übt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit jedoch nur gemeinsam mit anderen Gebern Einfluss aus, indem Überlegungen und Initiativen der senegalesischen Regierung unterstützt werden, die dahin gehen, ein einheitliches nationales Finanzierungsinstrument zu schaffen. Jeder Zuwachs an Harmonisierung und Abstimmung innerhalb der Gebergemeinschaft stellt bereits einen wichtigen Fortschritt dar.

Alternative Wege sind, neben dem nationalen Instrument wie z. B. einem Fonds, die Verbesserung der Mittelzuweisung an die dezentralen Gebietskörperschaften im Rahmen des nationalen Budgets. Hierzu könnten entsprechende Indikatoren in die makro-ökonomischen Unterstützungsprogramme aufgenommen werden.

32. Was unternimmt die Bundesregierung zur Förderung der Einbeziehung der Zivilgesellschaft im Senegal?

Was trägt die deutsche EZ zur Förderung der Informations- und Rechenschaftspflicht dezentralisierter Einheiten gegenüber der Zivilgesellschaft bei?

Die Zivilgesellschaft ist schon in die bisherige Schwerpunktumsetzung einbezogen. Dies gilt im Hinblick auf Frauen und Jugendliche, die darin unterstützt werden, bessere Voraussetzungen für aktives zivilgesellschaftliches Engagement zu erwerben. Auch werden Maßnahmen in Zusammenarbeit mit bzw. über NROs realisiert. Ferner werden zivilgesellschaftliche Gruppen in Planungsprozesse der Gemeinden einbezogen, auch sind Mitglieder zivilgesellschaftlicher Gruppen im Vergabeausschuss, und Vereinigungen von Mandatsträgern werden ebenso gefördert.

Auch bei Überarbeitung der Schwerpunktstrategie wird die Sicherstellung der Beteiligungsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Gruppen im Fokus der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bleiben.

Informations- und Rechenschaftspflichten werden sodann gefördert, indem eben die Zivilgesellschaft von Anfang an an den Planungsprozessen teilhaben kann, da diese transparent verlaufen. Ein wichtiger Beitrag hierzu wird auch durch die Radio-Kommunikationsplattform geleistet, die im Erdnussbecken existiert. Perspektivisch wichtig ist auch die Unterstützung der Regionen dabei, Anliegen der Zivilgesellschaft in die Umsetzung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie einzubringen.

