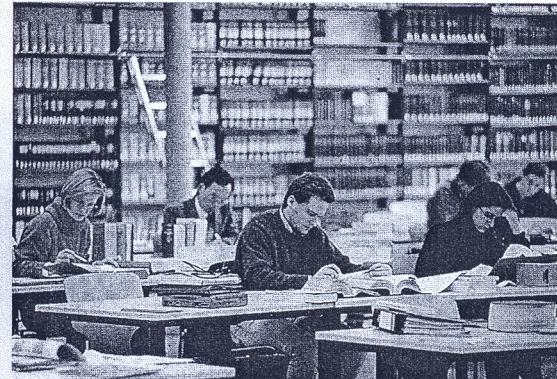


Laure Ognois (Hrsg.)

### **Grenzüberschreitende Entwicklungszusammenarbeit**

Tagung des Arbeitskreises Entwicklung und Verwaltung  
(AKEV) 18.-20. April 2013 an der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer



eine gute und überzeugende Idee. Es ist wünschenswert aber nicht zwingend, dass solche Ideen umgesetzt werden. Ein Beteiligter kann beim Verbesserungsvorschlag stehen bleiben, wenn er an der Durchsetzbarkeit zweifelt oder das Kosten-Nutzen-Verhältnis problematisch ist und daher andere Prioritäten des Handelns gesetzt werden. Dies kann ein sinnvolles Ergebnis eines Benchmarking-Projektes sein.

- **Stufe 3 - Umsetzung:** Es ist klar, dass der finale Zweck von Benchmarking darin besteht Verbesserungen in der betrieblichen Realität zu bewirken. Dies ist auch im Hinblick auf die nicht unerheblichen Kosten von Benchmarking-Projekten wünschenswert. Eine Erfolgskontrolle von Benchmarking-Projekten ist daher nicht nur bezogen auf das Einzelprojekt erforderlich, sondern vor allem auch im Hinblick auf die Optimierung des Instruments.

In jedem Fall wird die Beteiligung an einem Benchmarking-Projekt die Kompetenzen und den Horizont der beteiligten Mitarbeiter und Führungskräfte erweitern.

## „Decentralisation Reloaded“ –

### Der neue Beratungsansatz der GIZ im Themenfeld Föderalismus, Dezentralisierung und Lokale Selbstverwaltung.

#### Ein Werkstattbericht

*Rainer Rohdewohld\**

#### 1. Einleitung

Die Unterstützung von Dezentralisierungsreformen und die Förderung der kommunalen Selbstverwaltung in den Schwellen- und Entwicklungsländern ist seit vielen Jahren ein fester und bedeutender Bestandteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Darin kommt zunächst die Wertschätzung des eigenen, deutschen Systems kommunaler Selbstverwaltung zum Ausdruck, dem eine zentrale Rolle für die politische und soziale Gestaltung des Gemeinwesens zugeschrieben wird. Das im deutschen politischen Diskurs immer wieder hochgehaltene Subsidiaritätsprinzip ist der Kristallisationspunkt dieser Wertschätzung, und soll über die internationale Zusammenarbeit den Partnerländern vermittelt werden (ohne dass dabei deutsche Modelle blaupausenartig übertragen werden!). Basierend auf den konzeptionellen und inhaltlichen Vorgaben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ),<sup>1</sup> und unter Berücksichtigung der spezifischen Kontexte der Partnerländer, sind die beiden großen bundeseige-

\* Rainer Rohdewohld (Dipl.Pol., Mag.rer.publ.) hat mehr als 15 Jahre Beratungserfahrung in Vorhaben zur Unterstützung von Dezentralisierungs- und Verwaltungsreformen auf nationaler und sub-nationaler Ebene. Als GIZ-Fachplaner und Produktmanager „Dezentralisierung“ war er an der Erarbeitung des neuen GIZ-Beratungsansatzes beteiligt. Seit März 2013 arbeitet er im Rahmen des BMZ-finanzierten „EZ-Scout-Programm“ als Senior-Berater Nachhaltige Entwicklung beim Ostasiatischen Verein (OAV) (German Asia-Pacific Business Association) in Hamburg. Der Artikel spiegelt die persönliche Meinung des Autors wieder.

<sup>1</sup> BMZ (2008): Decentralisation and Local Self-Government: Decentralisation in German Development Cooperation, Bonn: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ); BMZ (2009): Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik, Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Konzepte 172); BMZ (2010): Die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen - Legitimität, Transparenz, Rechenschaft, Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Strategiepapier 01-2010).

nen Durchführungsorganisationen der EZ, die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (für die sogenannte „Finanzielle Zusammenarbeit“) und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (für die sogenannte „Technische Zusammenarbeit“) gleichermaßen in die Unterstützung von Reformprozessen in diesem Themenfeld involviert. Beide Organisationen entwickeln ihre spezifischen konzeptionellen Ansätze mit dem Ziel, die ihnen zu Verfügung stehenden Instrumente optimal nutzen zu können. Die GIZ ist momentan dabei, im Rahmen eines Strategieentwicklungsprozesses ihren Beratungsansatz zu überprüfen und zu modifizieren.<sup>2</sup>

Die **Änderung wichtiger Rahmenbedingungen** war der Anlass für diesen auch als „strategische und marktnahe Modernisierung“ bezeichneten Reflexionsprozess.

Zum einen hat die zum 1. Januar 2011 erfolgte Verschmelzung der drei vormalig bestehenden TZ-Organisationen (Deutscher Entwicklungsdienst/DED, InWENT und Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/GTZ) zur neuen GIZ es notwendig gemacht, die konzeptionellen Ansätze der drei Organisationen, die alle im Themenfeld Dezentralisierung/ Kommunale Selbstverwaltung tätig waren, zu integrieren und für die neugeschaffene Organisation GIZ zu aktualisieren. Dabei war neben der inhaltlichen Standortbestimmung auch die Frage wichtig, wie die unterschiedlichen Instrumente, die die GIZ von ihren Vorgängerorganisationen geerbt hatte, in diesem Themenfeld genutzt und weiterentwickelt werden können. Der Reflexionsprozess sollte auch eine gefühlte „Dezentralisierungs-Müdigkeit“ im deutschen EZ-System aufgreifen, die einerseits darin gesehen wurde, dass es kaum noch Stellungnahmen oder inhaltliche Aussagen des BMZ zum Thema gab<sup>3</sup>, andererseits innerhalb der GIZ der Stellenwert des Themas in Frage gestellt

<sup>2</sup> GIZ (Cluster Dezentralisierung) (2013). Chapeau-Papier für den GIZ-Beratungsansatz im Bereich Föderalismus, Dezentralisierung und Lokale Selbstverwaltung: Stärkung bürgernaher Regierungs- und Verwaltungssysteme. Eschborn (mimeo) (Entwurfsversion vom Juni 2013). Frühere Konzeptpapiere, die das Themenfeld Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung für die alte GTZ aufgearbeitet hatten, waren die „Fachlichen Leitlinien Dezentralisierung“ der GTZ von 2001 und die GTZ-Produktbeschreibung „Mehrebenen-Beratung in Dezentralisierungsprozessen“ von 2006.

<sup>3</sup> Die letzte umfangreiche Verlautbarung des BMZ zum Themenfeld stammt von 2008 (BMZ (2008), Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung. Dezentralisierung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung). 2012 erschien eine kurze Darstellung des Themenfeldes im Rahmen einer Sammelmappe mit Projektbeispielen zu verschiedenen Governance-Handlungsfeldern (BMZ: Gute Regierungsführung Konkret – Ansätze und Beispiele aus der entwicklungspolitischen Praxis; Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ-Informationenbroschüre 4/2012).

schien (was sich nicht zuletzt in der Tatsache widerspiegelte, dass das Thema Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung seit Oktober 2011 erstmals seit vielen Jahren in der Aufbauorganisation der GIZ nicht mehr sichtbar ist). Die Gründung der GIZ ging einher mit einer Neubestimmung des Geschäftszweckes des Unternehmens; in der Zukunft spielt die internationale Zusammenarbeit auch mit Industrieländern (das sogenannte „Nord-Geschäft“) und die Betätigung am „Nachhaltigkeitsmarkt Deutschland“ eine große Rolle. Im Kontext des Reflexionsprozesses ergab sich daher die Notwendigkeit, den zukünftigen Beratungsansatz stärker auf die unterschiedlichen Märkte, auf denen die neue GIZ unterwegs sein wird, auszurichten, der starken Diversifizierung des klassischen Marktes der „Entwicklungsländer“ gerecht zu werden, und darüber nachzudenken, welche der Beratungsansätze und Instrumente der GIZ auf welchen Märkten relevant und sinnvoll sind. Dabei sollten auch die Ergebnisse der 2008/2009 durchgeführten Querschnittsevaluierung „Dezentralisierung“<sup>4</sup> und anderer Untersuchungen zu Wirkungen und Wirkungsmessung von Vorhaben, die Dezentralisierungsreformen unterstützen und kommunale Selbstverwaltung stärken sollen, aufgegriffen werden.

Neben diesen der Organisationslogik der deutschen EZ geschuldeten Faktoren gab der **veränderte Kontext der Entwicklungszusammenarbeit** einen wesentlichen Anstoß für den Reflexionsprozeß: die Vereinbarungen zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (*aid effectiveness*) haben die Durchführungsmodalitäten der EZ in den Partnerländern beeinflusst, dabei ist allen Beteiligten zunehmend bewusst geworden dass für *aid effectiveness* die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen und des privaten Sektors, aber auch der sub-nationalen Ebene unabdingbar ist. Die Abschlusserklärung der letzten internationalen Konferenz zur *aid effectiveness*-Agenda in Busan (Süd-Korea) vom November 2012 greift diese Einsicht auf und formuliert: „...local governments play critical roles in linking citizens with government, and in ensuring broad-based and democratic

<sup>4</sup> GTZ (2009), Programm Unabhängige Evaluierung im Thema Dezentralisierung. Synthesebericht 2008. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH (Stabsstelle Evaluierung).

ownership of countries' development agendas".<sup>5</sup> Auch in der internationalen Debatte um Nachfolgevereinbarungen für die 2015 auslaufenden Millenniums-Entwicklungsziele der Weltgemeinschaft ist die unverzichtbare Rolle der sub-nationalen Ebene für eine nachhaltige und inklusive wirtschaftliche, politische und soziale Entwicklung weitgehend akzeptiert.<sup>6</sup> In diesem globalen Konsens spielt auch eine Rolle, dass mittlerweile die überwiegende Zahl aller Staaten Dezentralisierungsreformen der unterschiedlichsten Ausprägung durchgeführt hat – nach Weltbankzahlen verfügten bereits im Jahre 2000 ca. 95 Prozent aller Staaten über gewählte Volksvertreter auf der mittleren oder unteren Regierungs- und Verwaltungsebene.<sup>7</sup> Dies sagt zwar nichts aus über die Effektivität und Effizienz solcher dezentraler Politik- und Verwaltungsstrukturen, zeigt aber, dass das Modell der klassischen Dezentralisierungsunterstützung (= Beratung zur Transformation eines zentralistisch organisierten Staates) mittlerweile eher ein Auslaufmodell ist. In der internationalen Zusammenarbeit geht es – anders als in den achtziger und neunziger Jahren vor der Jahrhundertwende – vorrangig um die kontextspezifische und kontinuierliche Verbesserung der Leistungsabgabe dieser dezentralen Strukturen – nicht sehr viel anders als auch in Deutschland, wo alle paar Jahre – getrieben von politischen Opportunitäten und gesellschaftlichen Veränderungen – Wellen von kommunalen Gebiets- und/oder Funktionalreformen durch die Bundesländer schwappen.

Der überarbeitete Beratungsansatz wird nur für die von der GIZ durchgeführten Vorhaben gelten, er betrifft also nicht die Ansätze der KfW und nicht die strategischen und konzeptionellen Vorgaben des BMZ, in deren Rahmen er sich bewegt. Seine Adressaten sind „GIZ-interne Akteure: Beraterinnen und Berater in den Partnerländern, Konzeptionisten der Fachabteilungen, die

Vorhaben planen bzw. Fortschrittskontrollen durchführen, und Ländermanager und Entscheidungsträger in den Regionalbereichen, die dem BMZ bei der Gestaltung der Länderportfolios zuarbeiten und ein Grundverständnis über die konzeptionelle Ausrichtung der verschiedenen Sektoren brauchen.

Für die GIZ ist das Themenfeld Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung ein bedeutendes Geschäftsfeld: die dem Produkt 005 „Dezentralisierung“ zuordbaren Vorhaben machten Mitte 2012 das größte Einzelprodukt der GIZ-Produktwelt aus. Von 2006 bis 2012 hat sich das Volumen der Aufträge von BMZ und Auswärtigen Amt im Themenfeld fast verdoppelt, wobei das BMZ der mit Abstand größte Auftraggeber bleibt. Auch für die Beauftragung durch andere Geber (in der Regel als Ko-Finanzierung laufender Aufträge) bleibt das Thema geschäftsrelevant, wie das erhebliche Volumen der Beauftragung zeigt. D.h. die neue GIZ „erbt“ von ihren Vorgängerorganisationen die Position als einer der weltweit führenden Dienstleister für die Begleitung von subsidiaritätsorientierten Staatsmodernisierungsprozessen. Der überarbeitete Beratungsansatz soll mithelfen, diese Position zu sichern und auszubauen.

Im Folgenden soll in Form eines Werkstattberichts der Strategieentwicklungsprozess als solcher beschrieben werden (Akteure, Prozessschritte, Methodik), sowie die wesentlichen inhaltlichen Schwerpunkte des neuen Beratungsansatzes dargestellt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei Redaktionsschluss die Endversion des Beratungsansatzes noch nicht vorlag – es kann also noch Abweichungen zu den hier gemachten Ausführungen geben.

## 2. Der Strategieentwicklungsprozess

Der Strategieprozess folgte zeitlich auf eine Restrukturierung der Fachabteilung „Regierungsführung und Menschenrechte“ der GIZ im Oktober 2011. Als Teil der Restrukturierung wurden abteilungsweise arbeitende Themengruppen (sogenannte „Cluster“) gebildet. Eine davon war das „Cluster Dezentralisierung“, welches nicht nur aus Mitarbeitern der Abteilung besteht, sondern auch Mitarbeiter anderer Abteilungen und Organisationseinheiten der GIZ mit Expertise zum Thema Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung einbezieht (darunter z.B. Mitarbeiter des früheren DED oder von ex-InWENT, die nach der Fusion der deutschen TZ-Organisationen in anderen Arbeitsbereichen der neuen GIZ eingesetzt waren; mit ihrer Einbeziehung sollte sichergestellt werden, dass die relevante fachliche Expertise dieser Vorgängerorganisationen nicht verlorengeht). Der Strategieprozess zielte da-

<sup>5</sup> 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan Partnership for Effective Development Cooperation (Artikel 21). Über die *Development Partners Working Group on Decentralisation and Local Governance* (kurz: DeLoG, [www.delog.org](http://www.delog.org)) haben die deutschen EZ-Organisationen die Debatte über die Rolle der sub-nationalen Ebene mitgestaltet. DeLoG hatte für die Busan-Konferenz ein Studie vorgelegt (Busan and Beyond: Localising Paris Principles for More Effective Support to Decentralisation and Local Governance Reforms, DeLoG, Bonn 2011) ([www.delog.org/cms/pdf/DeLoG\\_Busan\\_and\\_beyond.pdf](http://www.delog.org/cms/pdf/DeLoG_Busan_and_beyond.pdf)) und zusammen mit UNDP eine Veranstaltung (*side event*) der Konferenz organisiert.

<sup>6</sup> „Local authorities form a vital bridge between national governments, communities and citizens and will have a critical role in a new global partnership“, aus: *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development. The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda* ([http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP\\_P2015\\_Report.pdf](http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf)).

<sup>7</sup> World Bank (1999). *Entering the 21st Century. The Changing Development Landscape*. Washington DC.; zitiert in GIZ (Cluster Dezentralisierung) (2013) S. 4.

rauf ab, ein „modernes und marktnahes Leistungsangebot“ für die GIZ im Bereich Dezentralisierung auszuarbeiten. Dabei sollte der Prozess „zielorientiert, transparent, inklusiv und ergebnisoffen“ sein. Die Durchführung des Prozesses fand in mehreren Phasen statt, wichtige Schritte im Prozess waren bisher wie folgt:

- Die Erstellung einer Bestandsaufnahme der TZ-Unterstützung im Themenfeld durch das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) (siehe Textbox 1); dazu sollte nicht nur die einschlägige Forschung und die Arbeit anderer EZ-Agenturen berücksichtigt werden, sondern durch Akteursinterviews mit GIZ- und BMZ-Mitarbeitern auch der oben genannten „Dezentralisierungsmüdigkeit“ nachgegangen und Empfehlungen für eine zeitgemäße Neupositionierung des Themenfeldes entwickelt werden.<sup>8</sup>
- Diskussion der Aussagen und Empfehlungen der Studie sowohl in der Inlandsstruktur der GIZ (Fachabteilung), als auch mit den Vorhaben im Ausland.<sup>9</sup>
- Erstellung eines ersten Entwurfs des Beratungsansatzes, der dann über verschiedene Kommentierungsschleifen (innerhalb des Clusters, innerhalb der Abteilung, mit anderen Fachabteilungen) immer weiter verfeinert wurde.
- Eine konsolidierte Fassung wurde im April 2013 bei der Mitarbeitertagung der Abteilung „Regierungsführung und Menschenrechte“ in Berlin vorgestellt; dies führte zu weiteren Ergänzungen vor allem aus der Sicht der Vorhaben in den Partnerländern.<sup>10</sup>

Der Entwurf des Beratungsansatzes befand sich zum Redaktionsschluss in einer abschließenden Diskussionsrunde – die Endversion des Papiers kann also von den hier gemachten Ausführungen noch abweichen.

<sup>8</sup> Die DIE-Studie (Haldenwang, Christian von, Faust, Jörg: GIZ Support to Decentralisation and Local Governance Reforms: Changing Markets, Core Strengths, Future Opportunities. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn 2012) wurde im Oktober 2012 abgeschlossen.

<sup>9</sup> Dazu wurde v.a. die Fachverbandsstruktur der GIZ genutzt. Regionale Konsultationen fanden statt z.B. in Lusaka (Oktober 2012) und in Jakarta (ebenfalls Oktober 2012). Von den Vorhaben in Lateinamerika und Zentralasien/Europa wurde die DIE-Studie schriftlich kommentiert.

<sup>10</sup> Die hier verwendete Version vom Juni 2013 hat diese Diskussion berücksichtigt.

#### Textbox 1

Die Studie des DIE unterstützte die Auffassung, dass Dezentralisierung als Thema der internationalen Zusammenarbeit relevant bleiben wird:

„As the modern nation-state is in a process of diffusing upwards (globalisation), downwards (local governance) and sideways (growing role of non-state actors), the abovementioned question will remain fundamental to public sector reforms. Hence, if decentralisation is understood as a continuous effort to craft state structures based on the principles of subsidiarity, solidarity and efficiency, it may not be an overly innovative concept, but it is here to stay.”<sup>1</sup>

Insbesondere seitens der Partnerländer der deutschen EZ bestehe nach wie vor eine erhebliche Nachfrage nach Beratungsleistungen im Themenfeld.

Die Autoren wiesen darauf hin, dass die gefühlte „Dezentralisierungsmüdigkeit“ zum Teil auf die unscharfe Verwendung des Begriffes „Dezentralisierung“ zurückzuführen ist, der sowohl den Transformationsprozess selber (d.h. den Umbau eines zentralistischen Staatsgefüges in ein dezentrales System) als auch die permanent notwendigen Anpassungsprozesse in einem bestehendem Mehrebenen-System bezeichnen kann:

„Since limits between both perspectives – the reform process and the situation following these reforms – are necessarily blurred, it is quite common for the decentralisation debate to confuse both dimensions, or to treat them as one and the same. Yet, while it is sometimes necessary to engage in major reform efforts, it does not make sense to think of decentralisation as one single process with a pre-defined end. Even in developed countries such as Germany, France or Great Britain, issues related to federalism and decentralisation are among the most difficult and politically sensitive topics, and they constantly reappear on the political agenda.”

Die deutsche EZ, so die DIE-Studie, habe eine hohe Kernkompetenz und Glaubwürdigkeit in diesem Themenfeld, aber es fehle ein strategischer Ansatz, um Einstiegspunkte und Beratungsmodalitäten festzulegen. Die Studie wies auch darauf hin, dass die Erfahrungen und Kenntnisse der deutschen EZ in dem Themenfeld unzureichend aufgearbeitet werden und damit nicht zur Beeinflussung der internationalen Diskussion genutzt würden:

“...too little emphasis is placed on knowledge generation, densification and transfer from local and national to international or global levels. It might be time to rethink the organisational and incentive structures attached to these operations in programme execution and programme support, in order to achieve a strategic shift from the accumulation of individual experiences to the generation of aggregated knowledge.”

Urbanisierung, die Forderung nach verbesserten sektoralen Dienstleistungen und der Fokus auf die Millenniums-Entwicklungsziele der Weltgemeinschaft, Fiskaldezentralisierung und die Auswirkungen des Klimawandels sind wichtige globale Trends, die nach Meinung der Autoren die weitere Durchführung von Dezentralisierungsreformen, und damit die Gestaltung der diese Reformen unterstützenden internationalen Zusammenarbeit prägen. Kritisch äußerte sich die Studie zu den Methoden und Instrumenten der Wirkungsmessung der Reformunterstützung: trotz einer Vielzahl von Evaluierungen und Studien seien nach wie vor die kausalen Wirkungen von Dezentralisierungsreformen schwer nachweisbar, und noch schwerer auf Interventionen durch externe EZ-Agenturen zurückzuführen. Dies gilt nicht nur für die deutsche EZ, sondern ebenso für andere bilaterale oder multilaterale Geber.

Empfehlungen der DIE-Studie für die zukünftige Aufstellung der deutschen TZ beziehen sich vor allem auf ein strategischeres Herangehen an die Unterstützung, das zum einen die Phasen der Dezentralisierung unterscheiden und zum anderen Partnerländer nach bestimmten Charakteristika bündeln sollte. Als Unterscheidungsmerkmale werden die Ausprägung von Fragilität, die Ausstattung mit Ressourcen (im wesentlichen Rohstoffressourcen), und das Einkommensniveau der Länder vorgeschlagen. Im Ergebnis kommt die Studie zu sechs Fallgruppen, für die jeweils typische Ansatzpunkte für Reformen und Unterstützungsmodalitäten formuliert werden können.

### 3. Der Inhalt des neuen Beratungsansatzes

Eine Neuheit des vorgeschlagenen Beratungsansatzes ist der Titel: „Föderalismus, Dezentralisierung und Lokale Selbstverwaltung: Stärkung bürgernahe(r) Regierungs- und Verwaltungssysteme“. Die Hereinnahme des Föderalismus-themas unterstreicht, dass die Ausformung der unterschiedlichen Regierungs- und Verwaltungsebenen eines Staatsgebildes (ihre Kompetenzen, Ressourcen und Verfahren der Rechenschaftslegung) und ihrer Beziehungen zueinander im Mittelpunkt des Beratungsfeldes steht. Was sich im großen Feld der Staatsreform als Föderalismusreform darstellt (die Aufteilung staatlicher Kompetenzen und Ressourcen zwischen dem Nationalstaat und seinen konstitutiven Teilstaaten), setzt sich in unitären Staatssystemen (und innerhalb der föderalen Teilstaaten) fort in der Ausgestaltung funktionaler Zuständigkeiten der sub-nationalen Gebietskörperschaften wie Regionen, Provinzen, Städte und Kreise/Distrikte. In beiden Fällen geht es um Funktionen (wer ist für die Regelung und tatsächliche Bereitstellung welcher staatlicher Aufgaben und öffentlicher Güter zuständig?), um die dafür notwendigen Ressourcen (Geld, Personal, Sachmittel), um Weisungs-, Aufsichts- und Berichtspflichten zwischen den Ebenen, und um Transparenz und Rechenschaftslegung gegenüber dem Bürger als Souverän. Die Zentralität der Behandlung von Kompetenzen, Ressourcen und des Beziehungsgeflechtes innerhalb eines Mehr-Ebenen-Systems ist das wesentliche Alleinstellungsmerkmal des Themenfeldes, und grenzt es von anderen Themenfeldern der Technischen Zusammenarbeit (wie z.B. Verwaltungsreform oder Demokratieförderung), mit denen vielfältige Berührungspunkte und auch Überschneidungen bestehen, ab.

Der zweite Teil des Titels unterstreicht die **Zieldimensionen** des Beratungsansatzes: es geht nicht um Dezentralisierung der Dezentralisierung willen, sondern es geht um positive Effekte auf die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, die man sich –nicht zuletzt gestützt auf die historischen deutschen Erfahrungen- von einer dezentralisierten Gestaltung der staatlichen Organisation erhofft:

„Damit bieten dezentral aufgebaute Regierungs- und Verwaltungssysteme pluralistischen Gesellschaften besonders gute Rahmenbedingungen, um bürgernah und bürgerorientiert Entscheidungen zu treffen, unterschiedliche Interessen auszuhandeln, lokale Dienstleistungen zu erbringen, kulturelle und regionale Identitäten auszubalancieren und wirtschaftliche Innovationen zu fördern.“ (S. 4)

Das Papier unterscheidet idealtypisch **drei Phasen** der Entwicklung bürger-naher dezentraler Regierungs- und Verwaltungssysteme: (i) die eigentliche Transformation eines zentralistisch organisierten Systems hin zu einem dezentral organisierten System (= Dezentralisierung im engeren Sinne), (ii) die Konsolidierung eines so geschaffenen dezentralen Systems (in dieser Phase finden wiederholte Anpassungen von Aufgabenteilung und Finanz- und Aufsichtsbeziehungen zwischen den Ebenen statt), und (iii) die Modernisierung des dezentralen Regierungs- und Verwaltungssystems, in der sich die Akteure des Mehr-Ebenen-Systems – gestützt auf eine gefestigte und systemweit akzeptierte Verteilung von Rollen, Ressourcen und Verfahren – in erster Linie um die Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen und mehr Bürgerbeteiligung kümmern.

Die Version vom Juni 2013 nennt **sechs Märkte**, auf denen die GIZ in der Zukunft Beratungsleistungen zur Unterstützung von Dezentralisierung und kommunaler Selbstverwaltung erbringen will: (i) Fragile und von Gewaltkonflikten betroffene Staaten, (ii) die „klassischen“ Entwicklungsländer in Afrika, Asien und Lateinamerika, (iii) Anker- und Schwellenländer, (iv) Länder in der Nachbarschaft der EU, (v) Potenzielle und tatsächliche Kandidaten-Länder der EU, sowie (vi) Mitgliedsstaaten der EU. Jeder dieser Märkte ist durch unterschiedliche Ausgangssituationen gekennzeichnet, die sich in der Beratungspraxis wiederfinden müssen.

Die langjährige Erfahrung in der Begleitung von Reformprozessen in Partnerländern, die hohe Glaubwürdigkeit und der Zugang zu deutscher Reformexpertise, die Kernkompetenz im Bereich Capacity Development, das Festhalten an einem integrierten Beratungsansatz, die Nutzung flächendeckender Durchführungsstrukturen und Flexibilität bei der Durchführung, die belegte Wirksamkeit der Unterstützungsmaßnahmen und das wertegebundene Beratungsverständnis sind nach Meinung des Papiers die komparativen Stärken der GIZ und ihre Voraussetzung dafür, sich auf den verschiedenen Märkten zu behaupten.

Die Beratung der GIZ orientiert sich an den fünf Grundprinzipien der *aid effectiveness*-Beschlüsse von Paris (2005)<sup>11</sup>: *democratic ownership* wird erreicht, indem nationale, regionale, sub-nationale und zivilgesellschaftliche Partner bei der Formulierung einer gemeinsam getragenen Reformstrategie beraten werden. *Alignment* findet statt durch die Ausrichtung der GIZ-Unterstützung auf diese Reformziele. *Harmonisation* wird erreicht durch die Integration der deutschen EZ-Unterstützung in gemeinsam von Regierung

<sup>11</sup> <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

und Entwicklungspartnern entwickelte Umsetzungsprogramme für die Reform. Reformergebnisse sollen kontinuierlich gemessen und zur Anpassung der Unterstützungsmaßnahmen genutzt werden (*managing for results*). Beide Seiten (Partner und GIZ) arbeiten eng zusammen und erbringen ihre jeweiligen Beiträge zur erfolgreichen Umsetzung der Reform (*mutual accountability*).

Neben der Unterscheidung unterschiedlicher Märkte (s.o.) erhofft man sich von der Unterscheidung verschiedener „Beratungsfelder“ eine kontextspezifische Ausrichtung der Unterstützung von Reformen durch die GIZ. „Die Auswahl und Kombination der Beratungsfelder erfolgt auf der Grundlage der Bedarfe und Prioritäten der Partnerländer sowie einer ausführlichen Analyse der Reformziele, der Reformsituation und der Rahmenbedingungen für die Reform“ (S. 15). Die Beratungsfelder werden als „Bausteine“ verstanden, „die ja nach Beratungssituation flexibel kombiniert werden können“ (S.16). Zehn Beratungsfelder bündeln die inhaltliche Expertise der GIZ unter dem Dach des Themenfeldes „Föderalismus, Dezentralisierung und Lokale Selbstverwaltung“: (i) Ausgestaltung föderaler und dezentraler Regierungs- und Verwaltungssysteme, (ii) Steuerung, Monitoring und Kommunikation von Reformen des dezentralen Regierungs- und Verwaltungssystems, (iii) Stärkung der lokalen Selbstverwaltung, (iv) Stärkung der lokalen Demokratie, Bürgerbeteiligung und Medien, (v) Verbesserung der lokalen Dienstleistungen und Infrastruktur, (vi) Stärkung der lokalen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, (vii) Förderung von Fiskaldezentralisierung und kommunalem Finanzmanagement, (viii) Stärkung von Einrichtungen zur Qualifizierung von lokalen Amts- und Mandatsträgern/innen, (ix) Stärkung kommunaler Spitzenverbände und Netzwerke, und (x) Stärkung internationaler Plattformen für gemeinsames Lernen und Innovationen. Damit wird ein sehr breit gefasstes Menü potentieller Unterstützungsthemen vorgelegt, von denen einige (so z.B. die Beratungsfelder 1, 2 und 7) sehr nah am oben formulierten Alleinstellungsmerkmal des Themenfeldes liegen, andere dagegen (so z.B. die Beratungsfelder 3, 4, und 5) fließende Übergänge zu anderen Reformfeldern wie Verwaltungsreform und Demokratieförderung haben. Auch bei der Festlegung der Beratungsfelder sind Interessen des bestehenden Unterstützungsportfolios, innerorganisatorische Logiken, und Opportunitätsüberlegungen in die Konzeptionsentwicklung eingeflossen.

Das Papier ist ausdrücklich als Chapeau-Papier gedacht, d.h. es bietet den Rahmen für die weitere Detailentwicklung von Beratungskonzepten für bestimmte Märkte oder für bestimmte Beratungsfelder. Es soll ferner die Grundlage sein für die Überarbeitung der Außen- und Innendarstellung des

Thema in den GIZ-Medien (Print-Medien, Intra- und Internet), und als Grundlage für die unternehmensinternen Weiterbildungsmaßnahmen dienen. Im andauernden organisatorischen und konzeptionellen Integrationsprozess des neuen Unternehmens „GIZ“ ist es ein wichtiger Schritt, dieses zentrale Geschäftsfeld der Technischen Zusammenarbeit inhaltlich weiterzuentwickeln, und Veränderungen des Umfeldes konzeptionell aufzunehmen.

Während des laufenden Strategieentwicklungsprozesses hat übrigens die Führungsebene des BMZ deutlich gemacht, dass das Thema „Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung“ keinesfalls von der Bühne der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit verschwunden ist: Bundesminister Dirk Niebel bezeichnete in einer Rede vor Studenten der Universität Leipzig am 23. Januar 2013 Dezentralisierung „als eines der entscheidenden Handlungsfelder der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich Good Governance“, in dem Deutschland den Ruf eines kompetenten, verlässlichen und glaubwürdigen Partners habe. Ähnliche Aussagen kamen von Staatssekretär Hans-Jürgen Beerfeltz (BMZ), der in einem Beitrag der Zeitschrift *Entwicklung & Zusammenarbeit* ebenfalls die hohe Glaubwürdigkeit Deutschlands in diesem Themenfeld unterstrich. „Alleine in Subsahara-Afrika unterstützt Deutschland Dezentralisierungsreformen in 15 Ländern mit einem Gesamtvolumen von fast 400 Millionen Euro. Niemand macht im bilateralen Bereich mehr.“<sup>12</sup> Er betonte auch den Zusammenhang von Dezentralisierungsreformen und Armutsbekämpfung: Allgemein gehe ein höherer Dezentralisierungsgrad mit größeren Fortschritten beim Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele einher. Dieser Zusammenhang sei besonders stark in Ländern, die Dezentralisierungsreformen bereits über einen längeren Zeitraum verfolgen, wie beispielsweise Äthiopien, Ruanda und Senegal. Diese Beobachtung verdeutliche, dass Dezentralisierung ein unbedingt notwendiger, aber auch langfristiger politischer Prozess ist, der erst nach ungefähr einem Jahrzehnt seine Wirkungen voll entfalten kann.<sup>13</sup> Beide Aussagen machen Hoffnung, dass der überarbeitete Beratungsansatz der GIZ im Themenfeld „Föderalismus, Dezentralisierung und Lokale Selbstverwaltung“ in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eine häufige Anwendung finden wird.

<sup>12</sup> Beerfeltz, Hans-Jürgen: Amts- und Regierungsführung - Hebel zur Armutsbekämpfung, in: *Entwicklung & Zusammenarbeit* 2013 Heft 3: S. 104.

<sup>13</sup> Ebd.

## Verwaltungsmodernisierung in der Republik Südafrika: (Wie) kann ausländische Unterstützung helfen?

*Dr. Linda Mory und Dr. Kai Masser*

Modernisierung von Regierungsorganisationen in der Republik Südafrika mit Hilfe des Monitoringverfahrens „Management Performance Assessment Tool“ (MPAT) als erfolgreiches Beispiel der Entwicklungszusammenarbeit.

### 1. Einleitung

Im Rahmen des „Public Service Reform Program“ (PSRP) der Republik Südafrika (RSA) bilden Monitoring- und Evaluationsinstrumente einen zentralen Bestandteil. Mit dem PSRP soll die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung in Südafrika mittels einer Verbesserung von Aufbauorganisation (Strukturen) einerseits, und Geschäftsprozessen (Abläufe) andererseits, gesteigert werden. Derartige Bestrebungen gab und gibt es in sehr vielen OECD-Staaten<sup>1</sup>.

Ziel ist es, die Leistungsfähigkeit von Regierungsorganisationen mit Hilfe eines Evaluations- und Monitoringsystems zu verbessern. Angestrebt wird, dass erwünschte Wirkungen des Regierungshandelns (Outcomes) in höherem Maße erreicht werden und sich die Servicequalität der Verwaltung verbessert. Erreicht werden soll dies, indem sich die Art und Weise, wie staatliche Organisationen arbeiten, positiv entwickelt. Und das bedeutet wiederum Prioritätensetzung sowie Evaluation und Monitoring der Zielerreichung (von Leistungen und Ergebnissen).

#### 1.1 Funktionsweise des Monitoring: Selbstevaluation, Review und Best-Practice Learning

Im Jahr 2011 wurde zunächst ein „Management Performance Assessment Tool“ (MPAT) entwickelt, das es ermöglichen soll, die Leistungsfähigkeit

<sup>1</sup> Vgl. z.B. Blum, J.; Manning, N.: *Public Management Reforms Across OECD Countries*, in: Bovaird, T.; Löffler, L. (Hrsg.): *Public Management and Governance*, New York 2009.



ISSN 0179-2318

Speyer 2014

Deutsche Universität für  
Verwaltungswissenschaften Speyer

Postfach 14 09 · 67324 Speyer  
Freiherr-vom-Stein-Str. 2 · 67346 Speyer  
Telefon: +49(0)6232 654-215  
Telefax: +49(0)6232 654-208  
E-Mail: [grissmer@uni-speyer.de](mailto:grissmer@uni-speyer.de)  
Internet: [www.uni-speyer.de](http://www.uni-speyer.de)