EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 15.5.2013
COM(2013) 280 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Stärkung der Gestaltungsmacht der lokalen Behörden in den Partnerländern mit Blick auf eine verbesserte Regierungsführung und wirksamere Entwicklungsergebnisse

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Stärkung der Gestaltungsmacht der lokalen Behörden in den Partnerländern mit Blick auf eine verbesserte Regierungsführung und wirksamere Entwicklungsergebnisse

1. HINTERGRUND

Zentral gesteuerte Entwicklungspolitiken und -programme nach einem Top-down-Konzept reichen alleine nicht aus, um der Vielschichtigkeit von nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung erfolgreich zu begegnen. Öffentliche und private Akteure haben insbesondere auf lokaler Ebene eine Rolle zu spielen. In den letzten beiden Jahrzehnten haben viele Zentralregierungen in Entwicklungsländern Zuständigkeiten an die lokalen Behörden[1] übertragen, damit die Formulierung der öffentlichen Politik und die Erbringung von Dienstleistungen auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmt werden können.

Diese politische Anerkennung ging jedoch nicht immer mit einem angemessenen Maß an Autonomie, Kapazitätsaufbau und finanziellen Ressourcen einher, so dass die Übertragung von Gestaltungsmacht an diese Behörden (oder auch ihr „Empowerment“) lückenhaft blieb. In vielen Partnerländern der EU fließt immer noch nur ein sehr geringer Teil der nationalen öffentlichen Ausgaben und der internationalen Entwicklungshilfe direkt über lokale Behörden.

Es sind einige Hindernisse zu überwinden, um das Entwicklungspotenzial der lokalen Behörden auszuschöpfen. Vor diesem Hintergrund bekräftigt die Europäische Kommission die Bedeutung der lokalen Behörden der Partnerländer für die Verwirklichung der Entwicklungsziele und schlägt vor, bei der Stärkung ihrer Gestaltungsmacht systematischer vorzugehen[2].

In dieser Mitteilung werden die Ergebnisse des *strukturierten Dialogs über die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen und lokaler Behörden in die*

---

[1] In dieser Mitteilung bezeichnet der Begriff „lokale Behörden“ öffentliche Einrichtungen mit Rechtspersönlichkeit, die Teil der staatlichen Strukturen unterhalb der Ebene der Zentralregierung und den Bürgern gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Die lokalen Behörden setzen sich in der Regel aus einem beratenden Gremium oder einem politischen Entscheidungsgremium (Rat oder Versammlung) und einem Exekutivorgan (Bürgermeister oder sonstige Amtsträger), das auf lokaler Ebene direkt oder indirekt gewählt oder ernannt wird, zusammen. Der Begriff umfasst verschiedene Regierungsebenen, z. B. Dörfer, Gemeinden, Bezirke, Distrikte, Provinzen, Regionen usw. Innerhalb dieses weit gefassten Kontexts liegt der Schwerpunkt dieser Mitteilung allerdings auf der kommunalen Ebene, d. h. der im Allgemeinen niedrigsten Regierungsebene mit der größten Bürgernähe innerhalb des öffentlichen institutionellen Systems.

[2] In Kontinuität und Komplementarität zur Mitteilung der Kommission mit dem Titel „*Gebietskörperschaften als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit*“, KOM(2008) 626 endg. vom 8.10.2008. Internet: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:DE:PDF mit der beigefügten *European Charter on development cooperation in support of Local Governance* Internet: https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/European_charter_on_development_cooperation_in_support_of_local_governance_paper_P65.

Entwicklungszusammenarbeit der EU[3], des neuen EU-Konzepts für die Armutsminderung und die nachhaltige Entwicklung gemäß der Mitteilung „*Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel*[4]“ und der damit zusammenhängenden Mitteilungen und Ratsschlussfolgerungen[5] ebenso aufgegriffen wie die Ergebnisse der Konsultation der Interessenträger, die auf der Grundlage des „*Issue Paper: Local Authorities in Development*“ durchgeführt wurde. Darüber hinaus trägt die Mitteilung der internationalen Agenda zur Wirksamkeit der Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit Rechnung, die zuletzt durch das *Abschlussdokument von Busan*[6] aktualisiert wurde.

Bedeutung der lokalen Behörden in der Entwicklungszusammenarbeit

Die Beteiligung der Bürger an Entscheidungsprozessen, die sich auf ihr Leben und ihren Zugang zu Rechenschaftsmechanismen auswirken, ist ausschlaggebend für die Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der Armutsminderung. Dies gilt insbesondere für die lokale Ebene, wo die Bürger leben und arbeiten, wo grundlegende Dienstleistungen erbracht werden und wo die Unternehmen ansässig sind. Die Bürger haben daher ein gemeinsames Interessen daran, Ziele zu setzen und bei der Suche nach Lösungen zusammenzuarbeiten, insbesondere mit Blick auf einen besseren Zugang zu Dienstleistungen, eine ausgewogenere Verteilung der verfügbaren Ressourcen, einen engeren sozialen Zusammenhalt und eine verstärkte Rechenschaftspflicht und Transparenz der öffentlichen Behörden, darunter durch Rechenschaftsmechanismen.

Da die lokalen Behörden bürgernäher angesiedelt sind als andere öffentliche Stellen, tragen sie Verantwortung für die Meinungsbildung innerhalb der Gesellschaft vor Ort und fungieren gleichzeitig als Katalysatoren für Veränderungen. Dies gilt besonders im Hinblick auf eine effizientere öffentliche Verwaltung, stärker inklusiv ausgerichtete Entwicklungsprozesse in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen[7] und Lösungen für die dringenden Herausforderungen, mit denen die lokalen Gemeinschaften konfrontiert sind, wie soziale Ausgrenzung, Migration, Ernährungssicherheit, unzulängliche Infrastrukturen, rasche Urbanisierung, Erschöpfung der Ressourcen, öffentliche Sicherheit und Gewalt, ökologische und soziale Auswirkungen des Bergbaus, Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, Rechtsstaatlichkeit und Zugang zur Justiz.

Eine Good Governance[8] auf lokaler Ebene ist für eine nachhaltige Entwicklung und die Erreichung ausgewogener Ergebnisse unerlässlich. Sie schafft die Voraussetzungen für inklusiv ausgerichtete, flexible und wirksame Entwicklungsprozesse.

---

3 Internet: http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm.

4 KOM(2011) 637 endg. (13.10.2011).

5 KOM (2011) 638 endg. (13.10.2011), KOM (2011) 865 endg. (7.12.2011), COM (2012) 446 final (20.8.2012), COM(2012) 492 final (12.9.2012) und Schlussfolgerungen des Rates (15.10.2012), COM(2012) 586 final (3.10.2012), JOIN(2012) 27 final (3.10.2012), COM(2013) 92 (27.2.2013).

6 Internet: www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf

7 Für die EU gelten als zivilgesellschaftliche Organisationen alle nichtstaatlichen, gemeinnützigen Organisationen (darunter Basisorganisationen, Nichtregierungsorganisationen, Glaubensgemeinschaften, Stiftungen, Forschungseinrichtungen, Gewerkschaften, Frauenorganisationen, Genossenschaften, Berufs- und Branchenverbände und Medien) in denen Menschen sich zusammenschließen, um gemeinsame Ziele und Ideale zu verfolgen, COM(2012) 492 final. Internet: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:DE:PDF

8 „Governance“ bezieht sich auf die Regeln, Verfahren und Verhaltensmuster, über die in einer Gesellschaft Interessen artikuliert, Ressourcen verwaltet werden, Macht von den für öffentliche

Die Qualität der lokalen Governance ist in erster Linie vom politischen Willen der Zentralregierungen abhängig, auf lokaler Ebene durch Rechts- und Regelungsinstrumente[9] günstige Rahmenbedingungen zu schaffen, die den lokalen Behörden ein ausreichendes Maß an Autonomie bei der Ausübung ihrer Befugnisse gewähren und den Erwerb spezifischer Fähigkeiten ermöglichen. Daher hängt die Qualität der lokalen Governance auch damit zusammen, wie die lokalen Behörden mit Hilfe lokaler politischer Entscheidungsprozesse und der Interaktion mit anderen öffentlichen Einrichtungen, den Bürgern und dem Privatsektor sowie durch die Zuweisung der verfügbaren Ressourcen die staatliche Politik umsetzen und Dienstleistungen erbringen.

In ressourcenreichen Ländern könnten die lokalen Behörden Ratschläge zur Funktionsweise der Bergbauindustrie und zur Aufteilung der Einnahmen daraus zwischen den lokalen Gemeinschaften, der Zentralregierung und privaten Betreibern erteilen.

In fragilen Situationen, Krisen und Risikosituationen kommt den lokalen Behörden insofern eine Schlüsselfunktion beim Schutz vulnerabler Bevölkerungsgruppen und Gemeinschaften zu, als sie die Erarbeitung lokaler Resilienzstrategien steuern und die Erbringung grundlegender sozialer Dienstleistungen ermöglichen. In katastrophengefährdeten Gebieten können sie – neben der Koordinierung frühzeitiger Maßnahmen und der Erbringung grundlegender Dienstleistungen für die Bevölkerung – eine entscheidende Rolle bei der Katastrophenvorsorge spielen. Darüber hinaus übernehmen sie häufig wichtige Aufgaben im Rahmen von Frühwarnsystemen und tragen somit über lokale oder traditionelle Streitbeilegungsmechanismen zur Deeskalierung der ersten Stadien von Gewalt bei.

Die Nutzung des komparativen Vorteils der lokalen Behörden kann jedoch durch negative politische Faktoren beeinträchtigt werden, insbesondere durch einen Mangel an wirksamer Führung, der weiten Verbreitung von Korruption und administrativen Missständen, Klientelismus und illegaler Wirtschaft sowie durch institutionelle Schwächen wie dysfunktionale institutionelle Regelungen, begrenzte finanzielle Mittel, mangelnde Verwaltungskapazitäten sowie Unzulänglichkeiten in den Planungsprozessen und in der Verwaltung öffentlicher Finanzen.

Je nach Länderkontext kann die Einbindung des lokalen öffentlichen Sektors in Entwicklungsprozesse folglich erfordern, dass Bemühungen um den Ausbau der Kapazitäten der lokalen Behörden und um die Stärkung der lokalen Verwaltungsstrukturen unternommen werden. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die lokalen Behörden und gleichzeitig auch die Bürger mehr Gestaltungsmacht erhalten, damit letztere Transparenz und Rechenschaft[10] einfordern können und erstere über Mittel und Anreize verfügen, um den Forderungen der Bürger nach einer wirksamen, transparenten und rechenschaftspflichtigen Governance, einer gerechten Aufteilung der Ressourcen und einem fairen Zugang zu Dienstleistungen nachzukommen.

Angelegenheiten zuständigen Einrichtungen ausgeübt und die Mitwirkung sämtlicher relevanten Akteure ermöglicht wird. KOM(2003) 615 endg. (20.10.2003).

9 Z. B. institutionelle Regelungen, Gewaltenteilung, Wahl- und Parteiensysteme, geeignete Dezentralisierungsmaßnahmen, Finanztransfersysteme zwischen den einzelnen Regierungsebenen und Wahrung der Rechtsstaatlichkeit.

10 Lokale zivilgesellschaftliche Organisationen spielen häufig eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, von lokalen Politikern und Beamten Rechenschaft mit Blick auf eine bedarfsgerechte und effiziente Erbringung öffentlicher Dienstleistungen auf lokaler Ebene einzufordern. Darüber hinaus trägt die Interaktion zwischen lokalen Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Schaffung eines lokalen Gemeinwesens bei, in dem politische und Entwicklungsprozesse stattfinden.

2. ERSCHLIESSUNG DES ENTWICKLUNGSPOTENZIALS DER LOKALEN BEHÖRDEN

Bei der Unterstützung des öffentlichen Sektors in den Partnerländern mit dem Ziel einer wirksameren und effizienteren Gestaltung und Umsetzung der nationalen Entwicklungspolitik und der zugehörigen Pläne sollte die wichtige Rolle des lokalen öffentlichen Sektors berücksichtigt werden. Die Hilfe für die lokalen Behörden sollte darauf abzielen, ihre Kapazitäten und Mittel zur Wahrnehmung ihrer gesetzlich vorgesehenen institutionellen Aufgaben und damit zur Ausübung ihres Initiativrechts als vollwertige politische Entscheidungsträger zu stärken.

Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip[11] ist es Ziel der EU, die Rolle der lokalen Behörden als Träger von Politik und Entscheidungen zu stärken, um eine transparente und rechenschaftspflichtige Politik und Dienstleistungserbringung auf lokaler Ebene zu fördern. Dies dürfte den lokalen Behörden mehr Gestaltungsmacht verschaffen und die lokale Entwicklung durch Verbesserungen in den Bereichen demokratische Teilhabe, Justiz, Menschenrechte, aktive Bürgerschaft, Beteiligung von Frauen und Jugendlichen am öffentlichen Leben und Rechenschaftspflicht auf allen Ebenen ankurbeln.

Auf lokaler Ebene sollten Partnerschaften mit den Interessenträgern und Mechanismen für den Dialog, an denen sich Vertreter der lokalen Behörden, sonstige vor Ort tätige Akteure und Bürger beteiligen, als Möglichkeit zum Dialog mit den zuständigen zentralen Behörden gefördert werden, um sicherzustellen, dass die lokalen Bedürfnisse und Anliegen bekannt sind und berücksichtigt werden.

In diesem Rahmen sollte ein territoriales Entwicklungskonzept gefördert werden, das auf die territorialen Gegebenheiten und Bedürfnisse zugeschnitten ist. Dabei handelt es sich um einen dynamischen, langfristig angelegten Bottom-up-Prozess unter Einbeziehung einer Vielzahl von Akteuren und Sektoren, bei dem die verschiedenen lokalen Institutionen und Akteure bei der Festlegung von Prioritäten sowie bei der Planung und Umsetzung von Entwicklungsstrategien zusammenarbeiten. Dank der Steuerung durch die lokalen Behörden und der Mobilisierung zusätzlicher privater und gemeinschaftlicher Kapazitäten und Ressourcen könnte das territoriale Entwicklungskonzept eine Änderung in der Qualität des Lebens und Wohlergehens der Bürger bewirken, indem es für Ausgewogenheit zwischen sozioökonomischem Wachstum, sozioökonomischer Gerechtigkeit und Umweltqualität sowie für die Steigerung der Resilienz der besonders vulnerablen Bevölkerungsgruppen sorgt. Darüber hinaus könnte dieses Konzept lokale politische Prozesse stärken, die Transparenz verbessern und die Übernahme von demokratischer Eigenverantwortung für die Entwicklung fördern, indem die Fortschritte in Richtung Nachhaltigkeit kontinuierlich überwacht werden.

3. GESTALTUNG DER EU-UNTERSTÜTZUNG FÜR BESSERE GOVERNANCE UND WIRKSAMERE ENTWICKLUNGSERGEBNISSE AUF LOKALER EBENE

Die EU sollte demokratisch legitimierte, rechenschaftspflichtige und repräsentative lokale Behörden und lokale Entscheidungsträger in den Partnerländern fördern und dabei besonderes

[11] Nach dem Subsidiaritätsprinzip werden öffentliche Aufgaben, Regulierungsfunktionen und die Abwicklung von Ausgaben der niedrigsten institutionellen oder sozialen Ebene mit der größten Bürgernähe übertragen, die in der Lage ist, diese auszuüben.

Gewicht auf Kommunalbehörden in ländlichen und städtischen Gebieten legen. Darüber hinaus sollte sie auch die Möglichkeiten einer Koordinierung mit regionalen Behörden ausloten.

In fragilen Situationen ist die Zusammenarbeit der EU mit lokalen Behörden besonders relevant und sollte parallel zu umfassenderen Staatsbildungsprozessen erfolgen, die Voraussetzung für den Übergang von Fragilität zu Stabilität sind. Wie in der Agenda für den Wandel hervorgehoben, ist dies vor allem in Ländern wichtig, in denen Menschenrechte verletzt werden. In diesen Fällen kann die EU die Zusammenarbeit mit den Zentralregierungen aussetzen und die Hilfe weiter über lokale Behörden und zivilgesellschaftliche Organisationen bereitstellen.

Ebenso sollte die EU die Bemühungen der Regierungen um die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen unterstützen, damit die lokalen Behörden zur eigenständigen Festlegung und Umsetzung der lokalen Politik und lokalen Pläne sowie zur uneingeschränkten Beteiligung an Prozessen der nachhaltigen Entwicklung befähigt werden. Gemeinsam mit den Regierungen sollte die EU in den Kapazitätsaufbau investieren, um die lokalen Behörden, insbesondere in abgelegenen Gebieten mit begrenzten Kapazitäten und Ressourcen, in die Lage zu versetzen, in Zusammenarbeit mit anderen lokalen Akteuren eine führende Rolle bei der Entwicklung ihrer Gebiete zu übernehmen.

Aus operativer Sicht würde dieses neue EU-Konzept durch Dezentralisierungsreformen, Kapazitätsaufbau und institutionelle Entwicklung die politische, administrative und fiskalische Autonomie der lokalen Behörden fördern.

3.1. Dezentralisierungsprozesse

Die Dezentralisierung ist ein besonderer Aspekt der Reform des öffentlichen Sektors. Sie beinhaltet die Übertragung eines Teils der politischen Autorität und der politischen Befugnisse, einschließlich der Steuererhebung, der Zuständigkeiten für die Erbringung von Dienstleistungen sowie finanzieller, personeller und administrativer Ressourcen von höheren Ebenen des politischen Systems auf Behörden einer niedrigeren Ebene.

Die Dezentralisierung ist grundsätzlich eine politische Entscheidung, die Auswirkungen auf die Gesamtorganisation eines Staates hat. Sie zielt auf mehr Effizienz, Gleichberechtigung und sozialen Zusammenhalt ab und kann nur von einem souveränen Staat beschlossen werden. Folglich sollte die Unterstützung der Dezentralisierung von den Entwicklungspartnern nur dann in Erwägung gezogen werden, wenn ein politischer Wille zur Einleitung und Unterstützung der Dezentralisierung erkennbar ist oder wenn bereits Dezentralisierungsreformen im Gange sind. Sofern ein bereits dezentralisiertes Umfeld vorhanden ist, sollte die EU ihre sektorbezogenen Maßnahmen darauf abstimmen.

Die EU wird sich bei der Unterstützung von Dezentralisierungsprozessen hauptsächlich auf eine Analyse der politischen Ökonomie der Reformen im Hinblick auf territoriale Gegebenheiten stützen. Zudem sollte der Schwerpunkt auf der Schaffung günstiger rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen für die Dezentralisierung und auf dem Institutionen- und Kapazitätsaufbau liegen, damit die lokalen Behörden ein gewisses Maß an Eigenständigkeit bei der Wahrnehmung ihrer gesetzlich vorgesehenen Funktionen genießen.

Erwartete Ergebnisse sind die Zuweisung ausreichender finanzieller Ressourcen an die lokalen Behörden entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften, eine verbesserte Verwaltung der öffentlichen Finanzen und eine Mobilisierung von Einnahmen auf lokaler

Ebene. Parallel dazu sollte die EU-Hilfe darauf abzielen, die Kapazitäten der zentralen Behörden, dezentralisierten Dienstleistungsbehörden und lokalen Politiker und Verwaltungsbediensteten auszubauen und Mechanismen für politische Rechenschaftspflicht und Transparenz sowie für die Überwachung der kommunalen Politik einzuführen.

Beispiel für die Unterstützung eines Dezentralisierungsprozesses durch die EU: Kambodscha

Das von der EU kofinanzierte Programm „Strengthening Democratic and Decentralised Local Government" wurde in Partnerschaft mit dem UNDP von 2006 bis Dezember 2011 durchgeführt, um die „Dekonzentrations- und Dezentralisierungsstrategie" der kambodschanischen Regierung zu unterstützen. Auf kommunaler Ebene wurde durch das Programm eine horizontale Zusammenarbeit zwischen Kommunen aufgebaut, während gleichzeitig das Ansehen der lokalen Behörden bei den Bürgern gehoben und das Wohlergehen der Menschen verbessert wurden. Auf Provinzebene unterstützte das Programm die Einrichtung von 24 rechtlich unabhängigen Verbänden lokaler Behörden. Auf nationaler Ebene zielten die Maßnahmen auf eine Verbesserung der Finanztransfers zwischen den einzelnen Regierungsebenen ab. Die lokalen Behörden haben mit der autonomen Verwaltung der finanziellen Ressourcen begonnen.

In diesem Zusammenhang sollte die EU die Finanzdezentralisierung als strategische Ausgangsbasis für den allmählichen Aufbau einer Rechenschaftskultur betrachten, da sie maßgebend für die Generierung und Verteilung der Ressourcen ist, die verwendet werden, um den Bedürfnissen der Bürger gerecht zu werden. Besondere Aufmerksamkeit sollte Mechanismen gewidmet werden, die es ermöglichen, in- und ausländische Ressourcen in Finanztransfersystemen zu bündeln, um die lokale Steuererhebung und die Planungs-, Haushalts- und Ausgabenverfahren der lokalen Behörden im Entwicklungsbereich zu unterstützen.

3.2. Ausbau der Kapazitäten der lokalen Behörden

Damit die lokalen Behörden einen besseren Beitrag zur Good Governance leisten und die Entwicklungsziele auf lokaler Ebene erreicht werden können, müssen lokale Amtsträger und Verwaltungsbedienstete Kapazitätsprobleme überwinden; dies betrifft die Verwaltung und Mobilisierung öffentlicher Ressourcen, Führungskompetenzen, die Verwaltung öffentlicher Finanzen, die Steuererhebung und die Ausgabenpolitik, die Transparenz, die Einbeziehung anderer Akteure und die Interaktion mit ihnen.

Die Kapazitäten für lokale Good Governance werden durch Faktoren auf individueller, institutioneller und organisatorischer Ebene beeinflusst. Auf individueller Ebene werden die lokalen Kapazitäten durch die Fähigkeiten, die Ausbildung und die Haltung der lokalen Politiker und Verwaltungsbediensteten beeinflusst. Auf institutioneller Ebene hängen sie von den Strukturen und Umsetzungsverfahren ab, die die Tätigkeit der Bediensteten regeln. Auf organisatorischer Ebene sind die Politik und das rechtliche Umfeld sowie die Vorschriften und Methoden für die Beziehungen zu anderen Akteuren für die Kapazitäten maßgebend.

Die Unterstützung des Kapazitätsaufbaus der lokalen Behörden wird auf der Grundlage eines langfristigen und nachfrageorientierten Ansatzes mit Schwerpunkt auf dem Aufbau von Führungsqualitäten, einer inklusiv ausgerichteten Dienstleistungserbringung und einer tragfähigen Finanzverwaltung erfolgen. Dieser Ansatz beinhaltet die Förderung eines von den Ländern selbst gesteuerten Aufbaus der Kapazitäten der lokalen Behörden in ihren Tätigkeitsfeldern, insbesondere durch die Einbeziehung von nationalen Verbänden der lokalen Behörden und Verwaltungsakademien, die horizontale Zusammenarbeit zwischen lokalen Behörden (z. B. durch technische Hilfe großer Kommunen für kleinere) und eine adäquatere Vernetzung von zentralen und lokalen Behörden.

3.3. Nachhaltige Urbanisierung

Aufgrund des rapiden Wachstums der städtischen Bevölkerung ist die *städtische Governance* zu einem weiteren wichtigen Aspekt der lokalen Good Governance geworden. Lokale Behörden in städtischen Gebieten spielen eine entscheidende Rolle bei der Bewältigung der Herausforderungen im Bereich der Urbanisierung; zu nennen sind hier etwa die Bedürfnisse von Menschen, die in illegal errichteten Siedlungen ohne adäquate Dienstleistungen und Einrichtungen leben, sowie Verarmung, Kriminalität und soziale Missstände.

Im Jahr 2025 werden etwa zwei Drittel der Weltbevölkerung in städtischen Gebieten leben, wobei 95 % des städtischen Bevölkerungswachstums auf die Partnerländer und schwerpunktmäßig auf die untersten Einkommensgruppen entfallen. Die Urbanisierung hat verschiedene Ursachen, darunter die Abwanderung aus Kleinstädten und ländlichen Gebieten in die großen Ballungsräume sowie aus ländlichen Gebieten in mittelgroße Städte und das natürliche Bevölkerungswachstum in den Großstädten.

Bei ihrer Zusammenarbeit mit den Partnerländern bemüht sich die EU um die Unterstützung nachhaltiger Strategien, die Diskriminierungen entgegenwirken und die Schranken abbauen, die einige Bevölkerungsgruppen am Zugang zu Ressourcen und zu den durch die Stadtentwicklung gebotenen Möglichkeiten hindern. Auf diese Weise sollen die soziale Inklusion, der territoriale Zusammenhalt und der Umweltschutz gefördert werden.

Besondere Aufmerksamkeit sollte dem Zugang zu Grund und Boden gewidmet werden, der eine Voraussetzung für die nachhaltige Stadtentwicklung darstellt. Die Urbanisierung hat erhebliche Auswirkungen auf die Grundstückswerte und es ist wichtig, dafür zu sorgen, dass höhere Grundstückspreise den Finanzen der Kommunen zugute kommen, damit sie Dienstleistungen und Einrichtungen finanzieren können.

Insbesondere sollte die EU darauf hinwirken, dass die Städte eine Politik für die Verbesserung von Slumgebieten festlegen, die es ermöglicht, die dort herrschenden Lebensstandards schrittweise anzuheben und die Slums offiziell in die Stadtgebiete einzubeziehen, so dass die Slumbewohner Grundstücke, Dienstleistungen und Bürgerrechte in Anspruch nehmen können. Darüber hinaus sollte sich die EU darum bemühen, dass die administrativen Kapazitäten der lokalen Behörden für die Erfassung von Rechten und Interessen in Bezug auf Grundstückseigentum sowie für die wirksame und effiziente Verwaltung städtischer Grundstücke (Kataster, städtische Grundbücher) ausgebaut werden. Durch die Aufwertung der städtischen Grundstücke wird der Immobilienmarkt geöffnet. So werden Eigentumsverhältnisse und Transaktionen transparenter und können besteuert werden, wodurch die finanziellen Kapazitäten der lokalen Behörden zunehmen – eine Voraussetzung für den Ausbau der städtischen Infrastrukturen und die Verbesserung der allgemeinen Lebensqualität.

3.4. Verbände lokaler Behörden

Der Zusammenschluss von lokalen Behörden in Verbänden[12] kann eine wichtige Funktion für die Verwirklichung einer Good Governance und die Erreichung von Entwicklungsergebnissen auf lokaler Ebene ausüben. Die wichtigsten Aufgaben solcher Verbände umfassen Folgendes: i) Vertretung der Interessen der Mitglieder im nationalen Politikdialog mit den Zentralregierungen und anderen nationalen Interessenträgern sowie in internationalen Foren, ii) Lobbyarbeit für eine Dezentralisierungspolitik, die zu mehr Autonomie und Gestaltungsmacht der lokalen Behörden führt, iii) Koordinierung und Plattform für Diskussionen zwischen den Mitgliedern, iv) Erfahrungs- und Wissensaustausch mit dem Ziel des Ausbaus der Kapazitäten der lokalen Behörden, v) qualitative Überwachung der Leistungsfähigkeit der lokalen Behörden bei den lokalen politischen Entscheidungsprozessen und der Dienstleistungserbringung, vi) Förderung und Koordinierung partizipativer lokaler Entwicklungspläne.

In vielen Partnerländern sind die Verbände der lokalen Behörden noch wenig leistungsfähig, in anderen existieren sie überhaupt nicht.

In den letzten beiden Jahrzehnten haben internationale Verbände lokaler Behörden begonnen, für ihre Einbeziehung in die Formulierung der Entwicklungspolitik und die Erbringung der internationalen Hilfe auf lokaler Ebene zu kämpfen. Diese internationalen Organisationen haben außerdem auf die Bedeutung der lokalen Governance und der Dezentralisierungsreformen für die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen hingewiesen, die wiederum eine wirksame Rolle in der lokalen Entwicklung spielen können.

Unterstützung der Verbände lokaler Behörden in den AKP-Staaten

Im Rahmen des Abkommens von Cotonou wird seit 2010 das mit EU-Mitteln finanzierte regionale Programm „Unterstützung und Stärkung von Kommunalverbänden in den AKP-Staaten auf nationaler und regionaler Ebene“ (ARIAL) mit dem Ziel durchgeführt, die Verbände der lokalen Behörden durch einen Kapazitäts- und Institutionenaufbau zur Teilnahme an der Formulierung und Umsetzung der Entwicklungspolitik zu befähigen. Während des dreijährigen Durchführungszeitraums hat ARIAL die Stärkung der Verbände der lokalen Behörden auf nationaler, subkontinentaler und kontinentaler Ebene gefördert. Wichtigste Ergebnisse waren: i) Unterstützung von fünf nationalen Verbänden (in Gabun, Tschad, Swasiland, Kiribati und Vanuatu) durch die Fazilität zur Förderung der Gründung von Verbänden lokaler Behörden (Emerging Local Government Associations Facility – ELGAF) und ii) die Entwicklung einer Reihe von Instrumentarien für den Kapazitätsaufbau, die auf den Bedarf der Verbände der lokalen Behörden zugeschnitten sind und dazu dienen, Finanzierungsmöglichkeiten zu ermitteln, die lokalen Behörden zu ihren Bedürfnissen zu befragen, Projekte zu verwalten und Kommunikations-, Interessenvertretungs- und Lobbypläne auszuarbeiten.

Die EU sollte auf die Einbeziehung der Verbände der lokalen Behörden in die Planung der nationalen und lokalen Prioritäten sowie in die Durchführung der EU-finanzierten Programme, vor allem der Dezentralisierungsmaßnahmen, hinwirken. Darüber hinaus sollte sie die Gründung von Partnerschaften zwischen den Verbänden der lokalen Behörden in den Partnerländern und der EU fördern.

[12] Unter dem Begriff „Verbände lokaler Behörden“ sind Dachorganisationen zu verstehen, die ihren Mitgliedern Repräsentativität auf subnationaler, nationaler, subkontinentaler, kontinentaler und internationaler Ebene bieten. Sie können nach Maßgabe der Vorschriften des Landes der Eintragung als eigenständige Einheit organisiert sein. Verbände lokaler Behörden können sich aus einem von ihren Mitgliedern gewählten Vertretungsorgan und einem ständigen Sekretariat zusammensetzen.

4. KÜNFTIGES VORGEHEN: EFFIZIENTERE UND FLEXIBLERE UNTERSTÜTZUNGSMODALITÄTEN

Die EU sollte ihre Unterstützung an die wachsende Rolle, das Potenzial und die Erfordernisse der lokalen Behörden und ihrer Verbände in den Partnerländern anpassen.

Sie sollte prüfen, ob innovative Finanzierungsmodalitäten, die einen flexiblen, transparenten und kostenwirksamen Zugang zu Ressourcen auf lokaler Ebene ermöglichen, genutzt werden können. Wo Dezentralisierungsprozesse unterstützt werden, könnte dies auch eine leistungsorientierte Vergabe von Zuschüssen für die Erbringung lokaler Dienstleistungen beinhalten, die sich auf die Ergebnisse einer jährlichen Bewertung der institutionellen Leistungsfähigkeit der lokalen Behörden stützen würde. Die EU sollte ferner Initiativen unterstützen, mit deren Hilfe die Bürger die mit öffentlichen Ausgaben zu verwirklichenden Projekte ermitteln, erörtern und priorisieren können (z. B. durch partizipative Haushaltsverfahren).

Die EU setzt Budgethilfemaßnahmen – insbesondere Sektorreformverträge – ein, um die Verbesserung von Dienstleistungen zu unterstützen. Diese könnten dezentralisiert werden, um die Zielgruppe oder die Zieleinrichtungen besser zu erreichen, z. B. in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Wasser- und Sanitärversorgung, Landwirtschaft oder im Dezentralisierungsprozess selbst[13]. Bei der Gestaltung und Durchführung von Budgethilfe sollte die EU sowohl die zentralstaatliche als auch die nachgeordneten Ebenen berücksichtigen. Während der Durchführung sollte sie Systeme unterstützen, mit deren Hilfe überwacht wird, inwieweit die Gelder durch das staatliche Schatzamt an die am besten geeignete Ebene der lokalen Verwaltung weitergeleitet werden. Dadurch kann ein Beitrag zur Verbesserung der Finanztransfers zwischen den Regierungsebenen, zur Stärkung der institutionellen Kapazitäten der lokalen Behörden sowie der Verfahren und Systeme in Bereichen wie Planung und Finanzverwaltung und damit auch zur Qualität der Dienstleistungen geleistet werden.

Die EU sollte ihr Augenmerk besonders auf die politische Koordinierung, Komplementarität und Kohärenz zwischen nationalen und subnationalen und sektoralen Strategien für die Budgethilfe sowie auf die Komplementarität mit den Dezentralisierungsreformen und der Übertragung von Befugnissen richten und diesbezügliche Bedenken im Politikdialog mit den zentralstaatlichen Behörden ansprechen.

Die EU sollte die dezentrale und grenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen den lokalen Behörden in Europa und den Partnerländern, die auf langfristigen und gleichberechtigten institutionellen Partnerschaften basieren sollte, weiterhin unterstützen und koordinieren. Die dezentrale Zusammenarbeit zwischen den lokalen Behörden in der EU und in Drittländern kann durch kontinuierliches Peer-to-Peer-Learning, den Transfer von Know-how und die Stärkung der Teilhabe der lokalen Akteure am öffentlichen Leben auf lokaler Ebene einen Mehrwert für die Umsetzung entwicklungspolitischer Maßnahmen erbringen.

Angesichts der Tatsache, dass viele europäische lokale Behörden inzwischen als Geber tätig sind, fordert die EU diese auf, ihr Sachwissen zu bündeln, um ihre Zusammenarbeit systematischer zu gestalten und so eine größere Wirkung auf lokaler Ebene zu erzielen, womit auch den Grundsätzen der Wirksamkeit der Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit

[13] Leitlinien von EuropeAid für die Budgethilfe (2012): http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/bs_guidelines-part_ii-programming,design_management_en.pdf.

Rechnung getragen würde. Der Ausschuss der Regionen, der den europäischen lokalen Behörden eine politische Plattform für den Austausch von Erfahrungen und bewährten Methoden sowie für den Aufbau von Beziehungen zwischen den Regionen bietet, könnte in dieser Hinsicht eine Schlüsselrolle spielen. Darüber hinaus kommt den europäischen lokalen Behörden eine wichtige Funktion bei der Sensibilisierung der Bürger für die Entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit (DEAR) zu.

Eine vorgelagerte Unterstützung für Reformen des öffentlichen Sektors sollte mit der nachgelagerten Unterstützung koordiniert werden, um die Rolle der lokalen Behörden im Politikdialog und in Entscheidungsprozessen auf nationaler Ebene zu stärken. Die EU sollte auch für genug Flexibilität sorgen, um eigene Initiativen der lokalen Behörden und ihrer Verbände unterstützen zu können.

Es wird vorgeschlagen, die in dieser Mitteilung formulierten Grundsätze zur Unterstützung der lokalen Behörden der Partnerländer und ihrer Verbände auf nationaler, kontinentaler und internationaler Ebene umzusetzen. Die EU sollte sich vor allem für die Stärkung der Gestaltungsmacht dieser Akteure einsetzen, damit sie besser auf die Erwartungen der Bürger eingehen und eine ausgewogenere Verteilung der sozioökonomischen Gewinne auf lokaler Ebene gewährleisten können. Diese Zielsetzungen sollten mit der Förderung entsprechend günstiger Rahmenbedingungen auf nationaler und lokaler Ebene und mit Bemühungen um den Kapazitätsaufbau der lokalen Behörden einhergehen.

Auf internationaler Ebene sollte die EU die lokalen Behörden und ihre Verbände weiterhin in der Rolle unterstützen, die sie bei der Sensibilisierung für Fragen der lokalen und städtischen Entwicklung und bei der Gestaltung der internationalen Entwicklungsagenda mit Schwerpunkt auf den Interessen der lokalen Gemeinschaften spielen. Mit Blick auf die Festlegung der Entwicklungsagenda für die Zeit nach 2015 und auf die Vorbereitung der Konferenz Habitat III sollte die internationale Gemeinschaft stärker anerkennen, dass die verschiedenen Regierungsebenen bei der Bewältigung der globalen und lokalen Herausforderungen durchaus Verantwortung übernehmen und Lösungsvorschläge einbringen könnten.