

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. R. Werner Schuster, Brigitte Adler, Klaus Barthel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD
– Drucksache 13/5780 –

Stärkung der kommunalen Nord-Süd-Arbeit und Aufbau kommunaler Selbstverwaltungsstrukturen in Entwicklungsländern

In der 12. Wahlperiode hatte die Fraktion der SPD einen Antrag „Stärkung der kommunalen Nord-Süd-Arbeit – Förderung der lokalen Agenda 21 – Umsetzung der Charta von Berlin“ (Drucksache 12/6263 vom 26. November 1993) und die Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. einen Antrag „Aufbau und Stärkung kommunaler Selbstverwaltungsstrukturen in Entwicklungsländern zur Förderung von regionaler und lokaler Selbsthilfe“ (Drucksache 12/6727 vom 2. Februar 1994) eingebracht. Beide Anträge wurden seinerzeit in den Ausschußberatungen als komplementär empfunden und mit geringfügigen Änderungen auf der Basis der Beschlußempfehlung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Drucksache 12/8064 vom 22. Juni 1994 und 12/8021 vom 21. Juni 1994) vom Deutschen Bundestag am 29. Juni 1994 einstimmig beschlossen. Hintergrund des einstimmigen Beschlusses waren einerseits die Konferenzergebnisse von Rio (Agenda 21) und die darauf folgende 1. Nord-Süd-Konferenz der Kommunen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Berlin im Oktober 1992 sowie die gemeinsame Einschätzung, daß Selbsthilfe und Demokratie ohne Partizipation auf lokaler Ebene nicht dauerhaft und funktionsfähig ist und damit dem Aufbau und der Stärkung kommunaler Selbstverwaltungsstrukturen eine besondere Bedeutung in künftiger Entwicklungszusammenarbeit zukommt.

Dies vorausgesetzt, fragen wir die Bundesregierung zwei Jahre nach diesem einstimmigen Beschluß:

1. Welche grundsätzlichen Initiativen hat die Bundesregierung in den letzten zwei Jahren zur Umsetzung dieser beiden Beschlüsse mit welchem Ergebnis ergriffen?

Die Bundesregierung hat zur Vorbereitung der HABITAT II-Konferenz, aber auch in enger Abstimmung mit der Weltbank, dem UN-Zentrum für menschliche Siedlungen in Nairobi (UNCHS) und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) Initiativen ergriffen, ihre Vorstellungen einer umweltgerechten

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 4. November 1996 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Stadtentwicklung in die internationale entwicklungspolitische Zusammenarbeit einzubringen.

Auf den Konferenzen zur Vorbereitung der VN-Konferenz HABITAT II (Juni 1996 in Istanbul) hat die Bundesregierung die Grundsätze der kommunalen Autonomie, der Dezentralisierung und der Partizipation der Bevölkerung offensiv und erfolgreich vertreten. Erstmals in einem VN-Dokument wurde in Istanbul die Autonomie kommunaler Selbstverwaltung und damit die besondere Rolle der Städte und Gemeinden auch seitens der Entwicklungsländer anerkannt und festgeschrieben. Das Prinzip der örtlichen Selbstverwaltung, der Dezentralisierung von Verantwortung und der Ausstattung der örtlichen Körperschaften mit eigenen finanziellen Mitteln ist ein wichtiger Meilenstein zur strukturellen Verbesserung des institutionellen Aufbaus von Kommunen, insbesondere in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Die Bundesregierung hat sich darüber hinaus von Anfang an dafür eingesetzt, daß Städte und Gemeinden in Istanbul erstmals als gleichberechtigte Konferenzpartner mit hervorgehobenen Mitwirkungsrechten verhandeln konnten. Diese aktive Beteiligung der unmittelbar für die Stadtentwicklung Verantwortlichen hat sich positiv auf die Konferenzbeschlüsse ausgewirkt.

Die Bundesregierung beteiligt sich an dem von UNCHS, UNDP und Weltbank federführend geleiteten Urban Management Programme mit bisher 6,8 Mio. DM. Sie unterstützt auch das Metropolitan Environmental Improvement Programm der Weltbank. Neben diesen überregionalen sektorbezogenen Projekten werden in der bilateralen Zusammenarbeit insbesondere mit asiatischen Staaten Projekte und Programme auf den Gebieten der städtischen Infrastruktur durchgeführt.

Das BMZ-Sektorkonzept „Umweltgerechte Kommunal- und Stadtentwicklung“ sowie das BMZ aktuell Nr. 69 „Materialien der Bundesregierung zur UN-Konferenz HABITAT II“ vom Mai 1996 präzisieren die Grundsätze für die Planung und Durchführung von Vorhaben der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit im Bereich der Kommunal- und Stadtentwicklung. Darüber hinaus wurden zu Beginn des Jahres 1996 die Sektorkonzepte „Siedlungswasserwirtschaft“ und „Wohnungsversorgung“ sowie ein auch in der internationalen Zusammenarbeit viel beachtetes neues Sektorkonzept zum Thema „Abfallwirtschaft“ vorgelegt. Sämtliche Konzepte vertreten die zum Aufbau und zur Stärkung kommunaler Selbstverwaltung notwendigen Grundsätze, setzen die Agenda 21 um und befinden sich im Einklang mit der Lokalen Agenda 21.

In Deutschland steht die Bundesregierung in einem Dialog mit den Verbänden der Kommunen, insbesondere mit der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas in Köln, über grundsätzliche Fragen der Einbindung kommunalen Know-hows in die entwicklungspolitische Zusammenarbeit. Ein wichtiger Dialog- und Kooperationspartner des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist auch der Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), zu dessen Mitgliedern auch zahlreiche Organisationen auf kommunaler Ebene gehören.

2. Welche politische Unterstützung und praktische Hilfe, etwa durch ein qualifiziertes Informations- und Koordinationsangebot, hat die Bundesregierung dieser neuen entwicklungspolitischen Kraft (kommunale Gebietskörperschaften und NRO der Umwelt- und Entwicklungszusammenarbeit) zukommen lassen?

Kommunale Gebietskörperschaften und NRO der Umwelt- und Entwicklungszusammenarbeit werden von der Bundesregierung nicht als neue entwicklungspolitische Kraft angesehen, sondern vom BMZ bereits seit geraumer Zeit in vielfältiger Weise unterstützt. Im Rahmen der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit geschieht dies u. a.

- durch finanzielle Unterstützung von Publikationen, die von Institutionen der Erwachsenenbildung zum Thema der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit herausgegeben werden,
- durch unmittelbare Förderung von Projekten kommunaler Institutionen aus dem Aktionsprogramm (1 000 DM-Topf),
- durch mittelbare Förderung kommunaler Initiativen aus dem Aktionsgruppenprogramm über das Zentrum für kommunale Entwicklung in Bonn und
- durch die Förderung von Tagungen und Kongressen über die kommunale Entwicklungszusammenarbeit, zuletzt einer über 50%igen Finanzierung des 6. Bundeskongresses der Kommunen und Nord-Süd-Foren im September 1996 in Bonn.

Die „Beratungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit“ berät im Auftrag der Bundesregierung Entwicklungs-NRO und unterstützt sie bei der Beantragung von Fördermitteln.

3. In welchem Umfang haben sich durch die Unterstützung der Bundesregierung kommunale Aktivitäten in Richtung Mittel- und Osteuropa ergeben?

Die Unterstützung der kommunalen Selbstverwaltung in Entwicklungsländern und in Ländern Mittel- und Osteuropas gehört zu den wichtigen Aufgabengebieten der politischen Stiftungen. In der Regel handelt es sich bei den Stiftungsprojekten um Mischprojekte, die eine Vielzahl unterschiedlicher Aktivitäten abdecken. Der Anteil, der auf die Förderung kommunaler Aktivitäten entfällt, läßt sich deswegen nicht genau ermitteln. – Im übrigen siehe Antwort zu Frage 4.

4. Wie sieht das Prüfungsergebnis der Bundesregierung und der kommunalen Spitzenverbände aus, das bisherige europäische Büro für kommunale Entwicklungszusammenarbeit der Stadt Mainz zu einer gemeinsamen Beratungsstelle für alle deutschen Gemeinden umzugestalten und auszubauen, bzw. inwieweit werden von wem die in der Entschließung formulierten Aufgaben dieser Beratungsstellen tatsächlich wahrgenommen?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, sich an der Finanzierung einer Nachfolgeinstitution für das Europäische Büro für kommu-

nale Entwicklungszusammenarbeit der Stadt Mainz zu beteiligen. Grund: Jede Ebene in unserem Staat (Bund, Länder, kommunale Gebietskörperschaften) muß ihre Aktivitäten selbst finanzieren. Dies gilt auch für Institutionen. Von der finanziellen Eigenverantwortung der Gemeinden geht auch die Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder aus, deren Arbeitskreis III 1985 die rechtlichen und haushaltsmäßigen Grenzen der Auslandsarbeit der Kommunen aufgezeigt hat.

Die Ministerpräsidenten der Länder, die den Kommunen in jeder Hinsicht näher stehen als der Bund, haben mehrfach erklärt, daß sie das Engagement von NRO und Gemeinden in der Entwicklungszusammenarbeit „begrüßen und fördern“ (Beschlüsse vom 28. Oktober 1988 und 1. Dezember 1994). Trotz dieser Beschlußlage sehen die Länder sich nicht in der Lage, das Zentrum für kommunale Entwicklungszusammenarbeit in Bonn, das u. a. die Arbeit des Mainzer Büros fortsetzt, finanziell zu unterstützen. Auch die kommunalen Spitzenverbände gewähren dem Zentrum keine finanzielle Unterstützung.

Die Koordinierung im Rahmen der kommunalen Entwicklungszusammenarbeit wird derzeit vor allem von folgenden Institutionen wahrgenommen:

- Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas. Der Verband fördert den Erfahrungs- und Informationsaustausch unter den Kommunen auch auf entwicklungspolitischem Gebiet.
- Kommunale Nord-Süd-Initiative (KNSI). Der Zusammenschluß von NRO, Stiftungen und Kommunen hat sich zum Ziel gesetzt, die globale Zusammenarbeit in Umwelt- und Entwicklungsfragen auf lokaler Ebene umzusetzen.
- Deutscher Städtetag, Köln (Umweltfragen, Agenda 21)
- Zentrum für kommunale Entwicklungszusammenarbeit im Gustav-Stresemann-Institut Bonn, das vor allem von der Bundesstadt Bonn mit Sachmitteln gefördert wird. Das Zentrum berät und unterstützt die Kommunen und lokalen NRO schwerpunktmäßig bei der Umsetzung der Lokalen Agenda 21.

5. Welches Ergebnis brachte der Prüfauftrag, ob die Bundesregierung (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) die Anschubfinanzierung für diese gemeinsame Beratungsstelle für einen Zeitraum von drei Jahren übernehmen kann oder aber an die Stelle dieser Anschubfinanzierung ein Finanzierungsmodell, z. B. in Form eines Stiftungsmodells treten kann, das eine dauerhafte Absicherung der Beratungsstelle gewährleistet?

Eine Anschubfinanzierung kommt wegen der grundsätzlichen Haltung der Bundesregierung (vgl. Antwort zu Frage 4), aber auch deswegen nicht in Betracht, weil es keine Anhaltspunkte dafür gibt, daß die Finanzierung zu einem späteren Zeitpunkt gesichert sein wird.

Die gleichen Überlegungen gelten für ein Stiftungsmodell.

6. Liegen der Bundesregierung Informationen vor, inwieweit die kommunalen Spitzenverbände die aus der Lokalen Agenda 21 und der Charta von Berlin hervorgehenden Verpflichtungen und Forderungen den Kommunen bekanntgemacht und entsprechende Aktivitäten initiiert und gefördert haben?

Der Deutsche Städtetag hat eine Broschüre zur Umsetzung der Lokalen Agenda 21 veröffentlicht, eine Umfrage zum Stand der Umsetzung in den Kommunen durchgeführt sowie Tagungen (Erfahrungsaustausch, Ausbildung) organisiert.

7. Welche Konzepte zur Förderung demokratischer Institutionen und Aufbau von funktionalen Selbstverwaltungen auf regionaler und lokaler Ebene wurden von der Bundesregierung in welchen Entwicklungsländern nennenswert unterstützt?

Die Bundesregierung unterstützt politische Initiativen von Entwicklungsländern zur Einführung dezentraler Strukturen und kommunaler Autonomie durch bilaterale Projekte und/oder sektorpolitische Programme. Besonders erfolgversprechend sind derzeit die Vorhaben in Indonesien, Nepal, Thailand, Kenia, Paraguay, Bolivien und Ecuador, hier werden die in der Antwort zu Frage 1 beschriebenen Konzepte in die Praxis umgesetzt.

8. Inwieweit ist es gelungen, die technische und wirtschaftspolitische Zusammenarbeit durch staatliche Träger auch auf den Ausbau leistungsfähiger kommunaler Verwaltungsorganisationen auszurichten?

Die sektorpolitische Konzeption des BMZ sieht vor: „Die Projekte müssen möglichst gleichzeitig auf mehreren Ebenen ansetzen. Eine Unterstützung lediglich zentralstaatlicher Planungen ohne unmittelbar verantwortliche Beteiligung von Kommunen findet nicht mehr statt. Neben dem öffentlichen Sektor werden gezielt nichtstaatliche Stellen und informelle Gruppen unterstützt“. Diese Kriterien sind Voraussetzung für die Förderung von Vorhaben auf dem Gebiet der Stadtentwicklung in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit („Umweltgerechte Stadtentwicklung“, BMZ-Materialien Nr. 86, März 1993).

9. Inwieweit ist es gemeinsam mit den EG-Partnern gelungen, eine weltweite Charta für kommunale und lokale Selbstverwaltung nach dem Vorbild der europäischen Charta einzuführen?

Hier handelt es sich um eine Initiative des Rates der Gemeinden und Regionen Europas auf der Vorbereitungskonferenz zur HABITAT II-Konferenz in Istanbul. Dort wurde von den Vertretern der Kommunen gefordert, nach dem Vorbild der europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung eine entsprechende VN-Konvention zu verabschieden. Die internationalen Verbände werden voraussichtlich in nächster Zeit an ihre Regierungen herantreten und um Unterstützung für diese Förderung werben.

10. Inwieweit ist es gelungen, Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung zu einem festen Bestandteil des Politikdialoges mit den Entwicklungsländern zu machen?

Die Bundesregierung führt den Politikdialog vor allem mit denjenigen Entwicklungsländern, mit denen Projekte und Programme auf diesem Sektor durchgeführt oder vorbereitet werden. Dabei richtet sie sich an dem Kriterienkatalog aus, der sich in den Materialien Nr. 86 (vgl. oben in der Antwort zu Frage 8) auf Seite 6 findet und ebenso wie das Sektorkonzept „Umweltgerechte Kommunal- und Stadtentwicklung“ (BMZ-aktuell Nr. 69, Mai 1996) eine Leitlinie für Verhandlungen mit den Entwicklungsländern darstellt.

11. Inwieweit wurden Selbsthilfevorhaben von einer Mitwirkung der lokalen politischen Vertretung abhängig gemacht?

Es ist ein wichtiges Ziel der Vorhaben selbsthilfeorientierter Armutsbekämpfung, die Strukturen im Projektumfeld zugunsten benachteiligter Bevölkerungsschichten zu verändern. Daher wird stets eine Zusammenarbeit mit lokalen Vertretungsgremien sowie Verwaltungen gesucht. Ein Beispiel ist das Projekt der ländlichen Regionalentwicklung im Dhading Distrikt in Nepal, das in der BMZ-Broschüre „Armutsbekämpfung – warum, wozu und vor allem: wie“ näher dargestellt ist (Juni 1995, S. 60 ff.).

12. In welchem Umfang wurden Entwicklungsländer verstärkt gefördert, die dezentrale und föderative Strukturen aufbauen?

Der Wunsch eines Entwicklungslandes nach Zusammenarbeit beim Aufbau dezentraler oder föderativer Strukturen hat hohe Priorität bei der Festlegung des Länderprogramms. So werden gegenwärtig derartige Vorhaben in Afrika (Benin, Burkina Faso, Kap Verde, Kenia, Mauretanien, Marokko, Malawi, Mali, Mosambik, Togo, Sambia, Südafrika), Asien (Indonesien, Nepal, Thailand, Jemen) und Lateinamerika (Bolivien, Dominikanische Republik, Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexiko, Nicaragua, Paraguay, Venezuela) durchgeführt. Für die Länderquoten sind noch weitere Kriterien von Bedeutung, so daß sich die Frage insoweit nicht eindeutig beantworten läßt.

13. Inwieweit wurde bei der Erstellung von Länderkonzepten der Dialog mit allen Beteiligten realisiert?

Sowohl bei der Erstellung der Länderkonzepte als auch bei ihrer ständigen Aktualisierung sowie vor Regierungsverhandlungen werden alle für die bilaterale deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit einem Entwicklungsland relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen und Organisationen unterrichtet und gehört. Dies geschieht in den regelmäßig stattfindenden Ländergesprächen des BMZ.

14. Wie weit ist es gelungen, den Transfer von kommunalem verwaltungstechnischem Know-how zu unterstützen?

Die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) arbeitet in diesem Feld intensiv mit den wesentlichen Institutionen der deutschen Kommunen zusammen, um den Transfer von kommunalem verwaltungstechnischem „Know-how“ zu gewährleisten.

Beispiel: Ende November wird in Medellin, Kolumbien, ein Ausbildungsworkshop zum Thema „Aufbau kommunaler Selbstverwaltung“ durchgeführt. Dieser Ausbildungsworkshop ist Teil eines größeren Vorhabens. Er wird fachlich von Vertretern der kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST), des Deutschen Städtetages, des Kommunalen Umweltamtes Wiesbaden und des Finanzministeriums NRW, Referat Kommunale Finanzen, betreut, die auch weiterhin an dem Vorhaben mitwirken.

15. Welche Initiativen plant die Bundesregierung in dieser Legislaturperiode im Sinne der beiden o. g. Beschlüsse aus der 12. Wahlperiode?

Die Bundesregierung wird ihre vorstehend beschriebene Linie fortsetzen.

