

«WIR ALLE SIND GEMEINDE» WIE DIE DEZA DIE DEZENTRALISIERUNG IN BOLIVIEN UNTERSTÜTZT

Bolivien, eines der ärmsten Länder Lateinamerikas, durchlebt turbulente Zeiten. Tiefgreifende Staatsreformen und drastische Wirtschaftsmassnahmen werden begleitet von einem Prozess gesellschaftlichen Wandels. Die internationale Entwicklungszusammenarbeit sieht sich mit einem wechselnden Umfeld konfrontiert, was die Konzentration der Unterstützungsmassnahmen erschwert. Zu den Schlüsselreformen gehört die Munizipalisierung des Landes. Der einschneidende Prozess der Dezentralisierung, der Mitte der achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts begann, setzte den zentralistischen Strukturen der Vergangenheit ein Ende. Seit ihren Anfängen unterstützt die DEZA diese Reformen.

Wer Bolivien bereist und die Gemeindehäuser in den entlegensten Dörfern besucht, wird im Büro der Bürgermeister immer wieder auf das gleiche voluminöse Buch stossen: «Bolivien – Statistischer Atlas der Gemeinden». Die Publikation der geografischen Karten von mehr als 300 Gemeindebezirken war 1999 ein Meilenstein auf dem Weg zur Dezentralisierung des Landes. Erstmals in der Geschichte lernten viele Munizipien ihre wahre Ausdehnung und die genauen Grenzen ihres Territoriums kennen. Mit der Herausgabe und Verbreitung des neuen Standardwerks, das bolivianische Spezialisten erarbeitet hatten, feierte die DEZA seinerzeit ihre 30jährige Partnerschaft mit dem Andenland. Der Atlas wurde zum sichtbaren Zeugen für die Wichtigkeit, die man der Munizipalisierung eines Landes beimass, das in der Vergangenheit die lokale Selbstverwaltung noch und noch geringschätzte.

«Bei der Unterstützung von Projekten in Bolivien sind wir häufig Risiken eingegangen», sagt Marco Rossi, ein früherer



Diese Kinder haben gut lachen: In der letzten Dekade haben sich die Lebensaussichten insbesondere in ländlichen Gemeinden verbessert – nicht zuletzt dank der Dezentralisierung.

Schweizer Botschafter in La Paz. Radikal änderte sich Mitte der neunziger Jahre die Art und Weise, wie die Zentralregierung die öffentlichen Mittel verteilte. Wie nie zuvor in der Geschichte des Landes wurden dabei die Gemeinden gestärkt. Und für viele Projekte der DEZA wurde die Förderung der Selbstverwaltung der Munizipien zur Richtschnur. «Es ging nicht nur darum, die Einkünfte des Staates umzuverteilen, sondern auch Schritt für Schritt die Bürger an den Entscheidungen zu beteiligen, die sie direkt betreffen», unterstreicht Rossi.

MEHR MITTEL FÜR DIE LANDGEBIETE

Viele Bolivianer stimmen darin überein: Der Prozess der Dezentralisierung und der Delegation der Macht an lokale Instanzen ist irreversibel. Niemand wagt es, eine der weitreichendsten Reformen der jüngeren Vergangenheit in Frage zu

stellen. Das Gesetz über die Volksbeteiligung bestimmt, dass 20% der nationalen Steuereinnahmen an die rund 300 Munizipien zu überweisen sei. Damit setzte ein nie zuvor gesehener Umverteilungsprozess ein. Am meisten profitierten von der neuen Regelung die Landgebiete mit mehrheitlich indigener Bevölkerung – Regionen, die über Generationen vom Staat im Stich gelassen worden waren. Das Gesetz übertrug den Gemeinden die Verantwortung für Betreuung und Unterhalt der lokalen Strassen und Wege, die Verbesserung der Infrastruktur für Schulen und Gesundheitsdienste, sowie die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Gleichzeitig schuf das neue Gesetz die Basis dafür, dass die Gemeinden die öffentlichen Gelder korrekt ausgeben und den Bürgern Rechenschaft darüber ablegen.

Ein Handbuch für Promotoren, das auf Initiative eines Projekts der DEZA erarbeitet wurde, spiegelt die Veränderungen

aus der Sicht der Landbevölkerung wieder: «Seit 1994, dem Jahr des Gesetzes über die Volksbeteiligung, haben sich viele Dinge geändert. Früher hat uns niemand ernst genommen. Pläne wurden von Ingenieuren und Technikern entworfen, die weder die Verhältnisse auf dem Land noch unsere Gemeinden kannten. Viele der ausgearbeiteten Projekte waren unbrauchbar, sie entsprachen nicht unseren Bedürfnissen und waren reiner Geldverschleiss. Wir hatten praktisch keine Möglichkeit, auf die Geschicke unserer Gemeinden Einfluss zu nehmen. Nun mussten wir lernen, neue Fähigkeiten zur Selbstverwaltung zu entwickeln. Wir begannen zu planen und zwar nicht nur kurzfristig, sondern in die Zukunft gerichtet: Wir lernten, die partizipative Gemeindeplanung anzuwenden.»

Bereits in den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts – 10 Jahre bevor das Gesetz über die Volksbeteiligung verabschiedet wurde – bereiteten eine Reihe von Projekten der DEZA das Terrain für die Dezentralisierung vor. Carlos Carafa, ein bolivianischer Soziologe, der während vieler Jahre als Berater der DEZA wirkte, erinnert sich an diese Pionierzeit. Auf der Ebene von Mikro-Regionen wurden Erfahrungen mit partizipativen Planungsmethoden gesammelt. Staatliche Entwicklungskörperschaften in den südlichen Departementen Boliviens unterstützten die DEZA bei der Ausarbeitung

von regionalen Entwicklungsplänen, ein Novum für die damalige Zeit. «Als das Gesetz in Kraft trat, verfügte Bolivien bereits über eine Gruppe von erprobten Spezialisten», sagt Carafa. Kaum war das Vizeministerium für Volksbeteiligung geschaffen, stellte die DEZA überdies Mittel zur Verfügung, um der ersten Equipe die Arbeit zu ermöglichen.

VOM ZENTRALISMUS ZUR LOKALEN SELBSTVERWALTUNG

Die Dezentralisierung ist eine der wichtigsten politischen Reformbestrebungen, die sich in den letzten Jahrzehnten weltweit durchsetzte. Bolivien war kein Einzelfall: Die internationale Entwicklungszusammenarbeit sah in der Stärkung der Gemeinden eine Gelegenheit, Demokratie und Gleichberechtigung zu fördern. Zudem schufen die Impulse auf lokaler Ebene eine einzigartige Gelegenheit, die Strukturen der öffentlichen Verwaltung zu modernisieren, die Armut zu reduzieren und die lokale Wirtschaft in Gemeinden und Regionen zu stimulieren. Zusammen mit der Weltbank, den USA und Spanien gehörte die Schweiz zu den wichtigsten Geldgebern, die Bolivien bei der Umsetzung der Reformen unter die Arme griffen. Gleichzeitig nahmen die Transferzahlungen des Zentralstaates dramatisch zu. Zwischen 2000 und 2006

tätigten die Gemeinden nicht weniger als 46% der öffentlichen Investitionen des Landes.

Unabhängige Evaluationen weisen auf eine Reihe erfreulicher Resultate hin. So verbesserte sich in den Gemeinden die Qualität des Erziehungs- und Gesundheitssystems. Verstärkt wurde die Fähigkeit lokaler Instanzen, mit der Zentralregierung in La Paz zu verhandeln. In vielen Fällen wurden sich die Bürger bewusst, welche Rechte und Pflichten ihnen zustehen, was das Aufkeimen einer aktiven Bürgerschaft förderte. Die lokalen Institutionen wurden gestärkt, und es gelang, demokratische Regeln zu schaffen, die den Zugang zur Macht ordnen. Heute sind die meisten Bürgermeister in den Landgebieten Bauern oder Indigene. Auf diese Weise erfüllt sich die populäre Forderung «ojotas al poder», will heissen «Sandalen an die Macht».

EINE NEUE DEMOKRATISCHE KULTUR

Im Rahmen des Programms zur Unterstützung der Gemeindedemokratie (PADEM) wurden im Hochland, in den Tälern und im Tiefland Boliviens hunderte Männer und Frauen als Promotoren für die Volksbeteiligung ausgebildet. Ihr Einsatz war ausschlaggebend für die Ermächtigung der Bürger in vielen Gemeinden. Ziel war es, die Fähigkeit ausgegrenzter Gruppen so zu stärken, dass sie an Mittel gelangen und an demokratischen Entscheidungen teilnehmen konnten. «Erstmals in der bolivianischen Geschichte eröffnet die Munizipalisierung die Möglichkeit, Organisationen von Bauern und Indigenen zu ermächtigen und auf diese Weise die lokale Macht zu demokratisieren», sagt Renata Hofmann, eine Schweizer Soziologin, die seit mehr als 30 Jahren in Bolivien lebt und in den entscheidenden Jahren die Arbeiten des PADEM im Auftrag der Nichtregierungsorganisation AOS/Solidar Suisse koordinierte. Ein herausragendes Merkmal der Munizipalisierung in Bolivien ist in den Augen von Hofmann «die radikale Beteiligung der Einwohner bei Planung und Kontrolle der Gemeindeverwaltung». Beispielhaft ist der Einbezug der Bürger in die Ausarbeitung der kommunalen Entwicklungspläne oder deren Arbeit in den Überwachungskomitees. Das PADEM wird nächstens 20 Jahre alt, eine lange Lebenszeit für ein Projekt, das die DEZA unterstützt. Doch



Schützender Damm: Die erstarkten Gemeinden bestritten zwischen 2000–2006 rund 46% der nationalen Infrastrukturausgaben.



Mehr Demokratie: Die politische Mitsprache der Frauen wird im Rahmen der Dezentralisierungsprogramme gefördert.

das sei gerechtfertigt, sagt Hofmann: «Hier geht es darum, Verhalten zu ändern – und das geschieht nicht von einem Tag auf den anderen.»

Die ersten Promotoren und Promotorinnen des PADEM wollten nicht selber Akteure sein, sondern lediglich Hilfestellung leisten. Ihre Spezialität war es, auf Gemeindeebene den Dialog zwischen Bürgern, Behörden und den bestehenden Organisationen der Zivilgesellschaft zu erleichtern. Immer wieder verbreiteten sie die Losung «Wir alle sind Gemeinde». In den Munizipien wurden – in der Regel dreimal jährlich – erweiterte Workshops durchgeführt. Hier erhielten Behördemitglieder und Bürgervertreter die Möglichkeit, sich zu informieren, Erfahrungen auszutauschen, gemeinsam Überlegungen anzustellen und Absprachen zu treffen. Grundprinzip war dabei der Respekt gegenüber der jeweiligen kulturellen Zugehörigkeit. Bei Zusammenkünften wurde Quechua, Aymara oder Guarani gesprochen, dies insbesondere dann, wenn die Teilnehmer des Spanischen nicht mächtig waren. Auch lokales Wissen und Überlieferungen der Gruppe wurden respektiert. Zur alltäglichen Praxis wurden die aktive Beteiligung der Frauen und der Geschlechterausgleich. «Wir sind uns bewusst, dass nur dann Ermächtigung und Demokratisierung von den Organisationen der Bürgergesellschaft ausgehen können, wenn Beteiligung und ausgewogene Vertretung der Frauen garantiert sind», sagt eine Promotorin für die Volksbeteiligung. Es war dabei von grossem symbolischem Wert,

dass die Teams des PADEM immer gemischt auftraten. Mann und Frau bildeten das Tandem, das in der Aymara-Kultur als «chacha-warmi» bekannt ist.

Martin Pérez, Ökonom und gegenwärtiger Direktor von AOS/Solidar Suisse in Bolivien zählt die Grundaufgaben auf, die es zu erfüllen gilt. Zunächst müssen die Bürger ihre Rechte und Pflichten kennen. Dann sollen sie befähigt werden, Lösungen für die Probleme ihrer Gemeinden vorzuschlagen und die soziale Kontrolle des Gemeinwesens wahrzunehmen. Schliesslich muss ein günstiges Umfeld geschaffen werden, damit neue kommunale Leader heranwachsen können. «Das PADEM setzte sich als Ziel, bei den Organisationen eine neue demokratische Kultur zu entwickeln, um so den Dezentralisierungsprozess zu unterstützen», unterstreicht Pérez. Bald einmal stellte sich die Frage, wie auch andere Gemeinden von den Erfahrungen des Projektes profitieren könnten. Hier spielte der Dachverband der Gemeinden Boliviens (FAM) eine wichtige Rolle. Mit dessen Hilfe gelang es, mehr als die Hälfte der Gemeinden des Landes, vor allem auf dem Land, zu erreichen. Entscheidend war überdies die Mitarbeit hunderter lokaler Medienschaffender. Mehr als 200 Journalisten wurden ausgebildet, um eine gute Qualität der Informationsvermittlung zu garantieren. Die Internet-Plattform www.doctoraedilicia.com gilt heute als Leader bei der Verbreitung von Informationen und den Austausch von Ideen und Prozeduren im Bereich der Munizipalisierung.

KÜRZERE DISTANZEN, BESSERE SERVICELEISTUNGEN

«Hätte die Bevölkerung nicht rasch Resultate gesehen, die Reformen zur Dezentralisierung, die mit dem Gesetz der Volksbeteiligung eingeleitet wurden, wären gescheitert», sagt Marcelo Barrón Arce, ein bolivianischer Ökonom und Berater der DEZA. «Zu Beginn fehlte es den Gemeinden an Management-Kapazitäten», kommentiert Roberto Laserna, ein bolivianischer Sozialwissenschaftler, der das Thema der Dezentralisierung studiert. «Sobald das Gesetz in Kraft trat und die Gemeinden zu Geld kamen, konnten sie Personal anstellen und Equipen mit eigenen Technikern bilden.» Auch die Antwort der internationalen Geldgeber liess nicht auf sich warten. Um die Dezentralisierung zu beschleunigen, suchte die bolivianische Regierung die Unterstützung der Weltbank und der DEZA. Gemeinsam wurde ein Programm für die Regionalentwicklung (PDCR) gestartet. «Im Unterschied zu anderen Projekten, wo der Norden Knowhow einbringt, nahm sich das PDCR der konkreten Anliegen der einzelnen Gemeinden an», betont Barrón Arce. Bei der Zuteilung der Mittel und der erforderlichen fachlichen Ausbildung wurden die individuellen Bedürfnisse jeder Gemeinde berücksichtigt, die um Unterstützung nachsuchte.

Mehr als die Hälfte der rund 300 Gemeinden reichten beim PDCR Gesuche ein. Der Eigenbeitrag bei Infrastrukturbauten betrug 40% der Gesamtsumme. So legten es die Regeln des PDCR anfänglich fest. «Vielen Gemeinden fiel es allerdings schwer, die hohen Beträge aufzubringen, und wir mussten die Eigenleistung auf 25% heruntersetzen», sagt Barrón Arce. Damit erreichte man, dass auch kleinere Gemeinden bedient und die Projekte rascher ausgeführt werden konnten.

Im Rahmen des PDCR wurden – über 20 Jahre verteilt – Projekte für mehr als 170 Millionen Dollar finanziert. Davon entfielen 60 Millionen Dollar auf Beiträge der Gemeinden als Gegenleistung zur internationalen Unterstützung. Die Weltbank steuerte 90 Millionen Dollar bei, die Schweiz und Dänemark je 11 Millionen Dollar. «Zuerst wurde ausgebildet, dann erst wurde ausgeführt», sagt Barrón Arce. Das Programm ermöglichte den Bau und den Unterhalt von Tausenden Kilometern Nebenstrassen, Brücken und produktiven



Rund die Hälfte der rund 300 bolivianischen Gemeinden werden durch DEZA-Programme gestärkt – darunter viele periphere Gemeinden.

Infrastrukturbauten wie etwa Bewässerungsanlagen. In vielen Fällen profitieren die Bauern von kürzeren Wegen und sparen Zeit, wenn sie ihre Produkte zu Märkten und Sammelstellen führen. Der Zugang zu sozialen Diensten wie Schulen und Spitälern wurde erleichtert. Darüber hinaus gelang es, Business-Pläne zu entwerfen und in den Gemeinden neue Aktivitäten in Gang zu bringen, etwa die Förderung des Fremdenverkehrs. Zug um Zug wuchsen die Projekte über einzelne Gemeindegrenzen hinaus. Das PDCR begann, Vorhaben prioritär zu behandeln, die ganze Gemeindeverbände umfassten, und unterstützte die Ausarbeitung von regionalen Entwicklungsplänen.

VERWALTEN UND PRODUZIEREN

Der Prozess der Munizipalisierung war kein Weg ohne Hindernisse. «Es gab Einschränkungen», sagt Laserna. «Die Transferleistungen der Zentralregierung, die beinahe automatisch erfolgten, brachten die Gemeinden in eine ungesunde Abhängigkeit. Die wirtschaftliche Dynamik entstand jenseits der Gemeindegrenzen. Die Folge war eine Art Scheidung zwischen Lokalregierung und lokaler Wirtschaftsdynamik mit dem Resultat, dass die Gesundheit der Gemeindefinanzen

nicht vom Zustand der lokalen Wirtschaft abhängt.»

«In der Tat, die Frage der Produktion ist alles andere als zweitrangig», sagt Carafa. Das Programm zur Förderung der ländlichen Wirtschaft (PADER), das die DEZA lancierte, nahm sich dieser Problematik an und begann wirtschaftliche Tätigkeiten auf Gemeindeebene zu fördern. Unterstützt wurden beispielsweise Pfirsich-Produzenten im Tal von Cochabamba oder Produzenten von Erdnüssen und Knoblauch in Chuquisaca. Im Tiefland, in der Chiquitanía, förderte das Programm kulturelle Anlässe. Die Politik des «Compro Boliviano» – «Ich kaufe bolivianische Produkte» – wurde vom PADER systematisch unterstützt mit dem Ziel, dass auch kleine und mittlere Unternehmen an Staatsaufträge gelangten. Carafa erinnert an das staatliche Programm, das jedem Schulkind ein Frühstück zusichert. Woher sollten die Zutaten stammen? Das PADER lancierte eine Initiative, mit der die Landwirte einer Region Gelegenheit erhielten, den Schulen in der Umgebung die nötigen Nahrungsmittel zu liefern. «Heute ist das Schulfrühstück in praktisch allen Gemeinden Wirklichkeit geworden und der konkrete Vorschlag des PADER entpuppte sich als kleiner Motor für die lokale Entwicklung», urteilt Carafa.

DIE DEZENTRALISIERUNG GEHT WEITER

Vor kurzem hat die DEZA ihre neue Bolivien-Strategie für die Jahre 2013-2016 verabschiedet. Beibehalten wird die starke Unterstützung der Dezentralisierung zugunsten von Gemeindeverbänden und des Ministeriums für Autonomien. Bessere staatliche Dienstleistungen für Erziehung und Gesundheit auf Gemeindeebene genießen Priorität. Darüber hinaus soll die Rolle der Frauen in öffentlichen Positionen gestärkt und der Zugang zur Rechtsprechung für benachteiligte Bevölkerungsgruppen erleichtert werden.

Link zur Bolivien-Strategie:

http://www.deza.admin.ch/de/Home/Laender/Lateinamerika_und_Karibik/Bolivien

Mehr Infos zu Munizipalisierung und Dezentralisierung (nur auf spanisch verfügbar): Se hace camino al sembrar. Revista anual 2008-2009. Ed. COSUDE, La Paz 2009 www.cooperacion-suiza.admin.ch/bolivia/es/Pagina_principal/Revistas

IMPRESSUM

Herausgeber

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)
Abteilung Lateinamerika
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Bern
Tel.: +41 31 322 00 00
E-Mail: info@deza.admin.ch
www.deza.admin.ch

Fotos

Cooperación Suiza - COSUDE en Bolivia

Mehr Infos

www.cooperacion-suiza.admin.ch/bolivia

Diese Publikation ist auch auf englisch, französisch und spanisch erhältlich