

Carsten Zehner

# Dezentralisierung und partizipative Gemeindeentwicklung in Bolivien

Eine empirische Untersuchung in drei  
ländlichen Gemeinden



Institut für Stadt- und Regionalplanung  
Technische Universität Berlin

ISR  
Graue Reihe

Heft 2



GRAUE REIHE DES  
INSTITUTS FÜR STADT- UND REGIONALPLANUNG  
Technische Universität Berlin

FORUM STADT- UND REGIONALPLANUNG E.V.  
Herausgeber der Schriftenreihe

Heft 2  
Berlin 2007



Carsten Zehner

# **Dezentralisierung und partizipative Gemeindeentwicklung in Bolivien**

Eine empirische Untersuchung in drei ländlichen Gebieten

Die Beiträge der Grauen Reihe dienen der zeitnahen Publikation von Arbeiten im Internet, die aktuelle wissenschaftlich oder planungsbezogen relevante Themen angehen und sich mit unterschiedlichen Positionen in Politikbereichen der Stadt- und Regionalplanung, Stadtgeschichte und Stadtentwicklung, des Wohnungswesens und des Planungs- und Baurechts auseinandersetzen. In dieser Reihe finden Sie u. a. Diplomarbeiten, Tagungs- und Veranstaltungsdokumentationen oder Forschungsberichte.

*Herausgeber der Grauen Reihe:*

Forum Stadt- und Regionalplanung e.V.  
c/o Insitut für Stadt- und Regionalplanung  
Sekretariat B7  
Hardenbergstr. 40a  
10623 Berlin

[www.isr.tu-berlin.de](http://www.isr.tu-berlin.de)  
[publikationen@isr.tu-berlin.de](mailto:publikationen@isr.tu-berlin.de)

*Produktion, Satz und Umschlaggestaltung:*

CarstenZehner  
André Ruppert

Das Titelbild gestaltete Carsten Zehner unter Verwendung eigener Aufnahmen, die in Bolivien entstanden sind.

*Verlag und Vertrieb*

Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin  
Universitätsbibliothek im VOLKSWAGEN-Haus  
Fasanenstraße 88  
10623 Berlin

[publikationen@ub.tu-berlin.de](mailto:publikationen@ub.tu-berlin.de)

# Inhaltsverzeichnis

<b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>7</b>
<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>8</b>
<b>EINLEITUNG .....</b>	<b>11</b>
<b>1 DEZENTRALISIERUNG .....</b>	<b>15</b>
<b>1.1 Dezentralisierung und Entwicklungspolitik .....</b>	<b>15</b>
<b>1.2 Definition und Analyserahmen .....</b>	<b>18</b>
1.2.1 Dimensionen der Dezentralisierung .....	19
1.2.1.1 Politische Dezentralisierung .....	19
1.2.1.2 Administrative Dezentralisierung .....	20
1.2.1.3 Finanzielle Dezentralisierung .....	21
1.2.2 Formen der Dezentralisierung .....	21
1.2.2.1 Dekonzentration .....	21
1.2.2.2 Delegation .....	22
1.2.2.3 Devolution .....	22
<b>1.3 Wirkungen und Ziele von Dezentralisierung .....</b>	<b>24</b>
1.3.1 Verbesserte Ressourcenallokation .....	25
1.3.2 Administrative Effizienz .....	25
<b>1.4 Schlüsselfaktor Partizipation .....</b>	<b>26</b>
1.4.1 Formen politischer Beteiligung .....	27
1.4.2 Voraussetzungen und Bedingungen für Partizipation .....	29
1.4.3 Dezentralisierung und Partizipation .....	30
1.4.4 Partizipation in der lokalen Planung .....	31
<b>2 DEZENTRALISIERUNG IN BOLIVIEN .....</b>	<b>33</b>
<b>2.1 Bolivien: Landeskunde und Problemlagen .....</b>	<b>33</b>
<b>2.2 Der Dezentralisierungsprozess in Bolivien .....</b>	<b>38</b>
<b>2.3 Normativer Rahmen der bolivianischen Dezentralisierungsreform .....</b>	<b>41</b>
2.3.1 Strukturelle Veränderungen .....	42
2.3.1.1 Politische Dezentralisierung .....	43
2.3.1.2 Administrative Dezentralisierung .....	46
2.3.1.3 Finanzielle Dezentralisierung .....	47
2.3.2 Prozessuale Veränderungen .....	49
2.3.2.1 Partizipative Gemeindeentwicklungsplanung .....	49
2.3.2.2 Die beteiligten Akteure .....	50
<b>2.4 Zwischenfazit .....</b>	<b>53</b>

<b>3 UNTERSUCHUNG: UMSETZUNG DER DEZENTRALISIERUNGSREFORM IN DREI CHACO-GEMEINDEN.....</b>	<b>55</b>
<b>3.1 Untersuchungsrahmen .....</b>	<b>55</b>
3.1.1 Untersuchungsfragen, Methoden, Aufbau .....	55
3.1.1.1 Untersuchungsfrage .....	55
3.1.1.2 Methode .....	56
3.1.1.3 Verlauf der Feldforschung .....	58
3.1.1.4 Aufbau der Untersuchung.....	58
3.1.2 Einführung in das Untersuchungsgebiet.....	58
3.1.2.1 Die Region Chaco Boliviano .....	58
3.1.2.2 Die Gemeinden Villamontes, Macharefí und Lagunillas.....	62
<b>3.2 Analyse struktureller Veränderungen in den Untersuchungsgemeinden.....</b>	<b>67</b>
3.2.1 Politische Dezentralisierung.....	68
3.2.1.1 Munizipalisierung .....	68
3.2.1.2 Gemeinderegierung .....	70
3.2.1.3 Zivilgesellschaftliche Basisorganisationen (OTB).....	78
3.2.1.4 Sozialer Kontrollrat (comité de vigilancia) .....	88
3.2.2 Administrative Dezentralisierung .....	90
3.2.2.1 Neue Verwaltungsaufgaben des LPP.....	90
3.2.2.2 Lokale Armutsbekämpfung als Aufgabe des LD .....	94
3.2.3 Finanzielle Dezentralisierung.....	99
<b>3.3 Analyse prozessualer Veränderungen in den Untersuchungsgemeinden .....</b>	<b>105</b>
3.3.1 Gemeindeentwicklungsplanung .....	106
3.3.2 Bürgerbeteiligung .....	113
<b>3.4 Schlußfolgerungen und Handlungsempfehlungen .....</b>	<b>122</b>
<b>AUSBLICK .....</b>	<b>133</b>
<b>ANHANG .....</b>	<b>135</b>
<b>A 1 Gesprächsleitfäden .....</b>	<b>135</b>
A 1.1 Gesprächsleitfaden für zivilgesellschaftliche Gemeindeakteure .....	135
A 1.2 Gesprächsleitfaden für institutionelle Gemeindeakteure.....	138
A 1.3 Gesprächsleitfaden für externe Experten .....	142
<b>A 2 Liste der Gesprächspartner .....</b>	<b>145</b>
A 2.1 Experten auf Gemeindeebene.....	145
A 2.2 Experten auf regionaler und nationaler Ebene .....	148
<b>A 3 Fotodokumentation .....</b>	<b>149</b>
<b>GLOSSAR.....</b>	<b>155</b>
<b>LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS.....</b>	<b>157</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Stufen der Partizipation .....	27
Abb. 2: Stufen der Planung .....	31
Abb. 3: Karte von Lateinamerika .....	33
Abb. 4: Karte von Bolivien .....	34
Abb. 5: Departamentos in Bolivien .....	35
Abb. 6: Hauptelemente der bolivianischen Dezentralisierungsreform .....	42
Abb. 7: Staatsstruktur Boliviens nach Einführung des LPP 1994 .....	43
Abb. 8: Akteursgefüge auf Gemeindeebene .....	46
Abb. 9: Etappen des Prozesses der partizipativen Gemeindeentwicklungsplanung .....	51
Abb. 10: Die Region Chaco Boliviano .....	59
Abb. 11: Chaco Boliviano .....	60
Abb. 12: Gemeindebevölkerung des Chaco Boliviano .....	61
Abb. 13: Typische Straße im Chaco .....	61
Abb. 14: Die Gemeinden Villamontes, Macharetí und Lagunillas .....	62
Abb. 15: Hauptstrasse von Villamontes .....	63
Abb. 16: Dorf der Weenhayek in Villamontes .....	64
Abb. 17: Der Dorfkern von Macharetí .....	64
Abb. 18: Disperse Siedlungsstruktur in Macharetí .....	65
Abb. 19: Dorfkern von Lagunillas .....	66
Abb. 20: Indigene comunidad in Lagunillas .....	67
Abb. 21: Weite Gemeindegebiete .....	68
Abb. 22: Tagung des Gemeinderats von Macharetí .....	70
Abb. 23: Rathaus von Lagunillas .....	75
Abb. 24: Bürgermeister und Verwaltungsteam in Lagunillas .....	76
Abb. 25: Siedlung in Macharetí .....	82
Abb. 26: Versammlung in Isipotinti (Macharetí) .....	83
Abb. 27: Capitanía zonal in Lagunillas .....	83
Abb. 28: Gesundheitsstation in Macharetí .....	91
Abb. 29: Schule in Lagunillas .....	91
Abb. 30: Armut in Villamontes .....	95
Abb. 31: Umsetzungsraten der POA in den untersuchten Gemeinden 2000-2002 .....	112
Abb. 32: Gemeindeveranstaltung in Villamontes .....	115
Abb. 33: wöchentliche Dorfversammlung in Macharetí .....	115

## Abkürzungsverzeichnis

<i>APG</i>	Asamblea del Pueblo Guaraní
<i>CC</i>	Capitán comunal
<i>CIPCA</i>	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
<i>CPE</i>	Constitución Política del Estado
<i>CV</i>	Comité de Vigilancia
<i>CZ</i>	Capitanía zonal
<i>EBRP</i>	Estrategía Boliviana de Reducción de la Pobreza
<i>EZ</i>	Entwicklungszusammenarbeit
<i>FNDPR</i>	Fondo Nacional de Desarrollo Rural
<i>FPS</i>	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
<i>GRL</i>	Gemeinderegierung Lagunillas
<i>GRM</i>	Gemeinderegierung Macharetí
<i>GRV</i>	Gemeinderegierung Villamontes
<i>GTZ</i>	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit mbH
<i>HDI</i>	Human Development Index
<i>HIPC</i>	Highly Indebted Poor Countries
<i>INE</i>	Instituto Nacional de Estadísticas
<i>IWF</i>	Internationaler Währungsfonds
<i>LD</i>	Ley del Dialogo
<i>LDadm</i>	Ley de Descentralización Administrativa
<i>LM</i>	Ley de Municipalidades
<i>LPP</i>	Ley de Participación Popular
<i>MNR</i>	Movimiento Nacionalista Revolucionario
<i>NBI</i>	Necesidades Básicas Insatisfechas, ungedeckte Grundbedürfnisse
<i>NPPM</i>	Norma de Planificación Participativa Municipal
<i>NRO</i>	Nichtregierungsorganisation
<i>OTB</i>	Organización Territorial del Base
<i>PDM</i>	Plan Desarrollo Municipal
<i>POA</i>	Programación Operativa Anual
<i>PRSP</i>	Poverty Reduction Strategy Paper
<i>SISPLAN</i>	Sistema Nacional de Planificación
<i>SISPO</i>	Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones
<i>UN</i>	Vereinte Nationen
<i>UNDP</i>	United Nations Development Program, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
<i>WB</i>	Weltbank

*„Die Dezentralisierung hat die Gemeinden zum Leben erweckt. Die lokalen Akteure sind dabei wie Kinder, die erst lernen müssen, wie man mit dem Kopf denkt, mit den Händen arbeitet und mit den Füßen geht. Sie machen Fehler und stolpern häufig. Aber nur so kann man Laufen lernen und kommt irgendwann schneller voran!“*

Ruben Vaca

Bürgermeister der Gemeinde Villamontes,  
Region Chaco, Bolivien.



## Einleitung

Politikansätze der *Dezentralisierung* erfreuen sich aktuell großer Popularität in der entwicklungspolitischen Diskussion und sind zu einem zentralen Bestandteil politischer Reformprozesse vieler so genannter Entwicklungsländer geworden. Das Konzept der Dezentralisierung sieht den Transfer von administrativen Aufgaben und Kompetenzen sowie finanziellen Ressourcen und politischer Verantwortlichkeit vom Zentralstaat an dezentrale Ebenen vor. Dadurch sollen Entscheidungsprozesse so bevölkerungsnah wie möglich verankert werden. Die *Gemeinde* als dezentrale Regierungs- und Verwaltungsinstanz ist somit in den Mittelpunkt des Interesses gerückt und Austragungsort tiefgreifender Veränderungsprozesse.

Mit Dezentralisierung sind im allgemeinen *hohe Erwartungen* verbunden, die in der Vielfalt der aus dem Konzept abgeleiteten Wirkungshypothesen und Zielsysteme ihren Ausdruck finden. Von dezentralem Verwaltungshandeln erhofft man sich erhöhte Leistungsfähigkeit durch effizientere Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, die aufgrund der räumlichen Nähe zur Bevölkerung verstärkt an den lokalen Bedürfnissen orientiert werden können. Außerdem verspricht Dezentralisierung eine erhöhte Verbindlichkeit und Verantwortung dezentraler Verwaltungsebenen gegenüber der lokalen Bevölkerung, indem sie Rechenschaft und soziale Kontrolle über das öffentliche Handeln ermöglicht. Somit wird von dezentralem Verwaltungshandeln eine erhöhte Verteilungsgerechtigkeit erwartet, die Wohlfahrtsgewinne für die Bevölkerung generiert sowie einen Abbau von sozialräumlichen Disparitäten und Armut fördert. Aus politischer Sicht verspricht Dezentralisierung erweiterte Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe, u.a. durch Bürgerbeteiligung im Rahmen von Entscheidungsprozessen in der lokalen Selbstverwaltung.

Partizipation ist somit sowohl eigenständiges Ziel von Dezentralisierung im Sinne von Demokratisierung als auch ein Instrument, um lokales Wissen und Engagement verstärkt für die dezentrale Ausgestaltung und Steuerung von Entwicklungsprozessen zu nutzen.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit dem *Dezentralisierungsprozess in Bolivien*. In dem ehemals sehr zentralistisch strukturierten Land wurde im Jahre 1994 ein ambitioniertes und umfangreiches Reformprojekt im Bereich der Dezentralisierung und Bürgerbeteiligung eingeleitet, welches als besonders weitgehend und innovativ gilt und daher international große Aufmerksamkeit auf sich gezogen hat. Herzstück der bolivianischen Dezentralisierungsreform ist das Gesetz zur Bürgerbeteiligung (*Ley de Participación Popular, LPP*), das im Land zu weitreichenden Umstrukturierungen geführt hat und einen tiefgreifenden Wandel des politischen und administrativen Systems darstellt. Strukturelle Grundlage ist eine Gemeindereform, durch die eine dezentrale Verwaltungsebene von 314 autonomen Gemeinden mit eigenständigen Munizipalregierungen geschaffen wurde, an die weitreichende Verantwortlichkeiten und Regelungskompetenzen für lokale Selbstverwaltung vor allem in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Infrastruktur übertragen wurden. Zur Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben überweist die Zentralregierung den Gemeinden

regelmäßig Finanzmittel, über deren Verwendung die Gemeinden selbständig entscheiden können.

Innovativer Bestandteil der Dezentralisierungsreform ist die Institutionalisierung zivilgesellschaftlicher Partizipation und sozialer Kontrolle. Zu diesem Zweck hat das Gesetz Basisorganisationen der Bevölkerung (Organizaciones Territoriales del Base, OTB) rechtlich anerkannt und mit Beteiligungsrechten ausgestattet. Partizipation findet im Rahmen der Gemeindeentwicklungsplanung statt, die als zentrales Steuerungsinstrument der Lokalverwaltungen und als Mechanismus zur Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene eingeführt wurde. Dieses Planungskonzept hat zum Ziel, langfristige Strategien für die generelle Entwicklung der Gemeinde partizipativ zu erarbeiten und daraus abgeleitete Investitionsmaßnahmen im Bereich lokaler Infrastruktur und öffentlicher Dienstleistungen verbindlich zu planen und durchzuführen. Die zivilgesellschaftlichen Basisorganisationen haben in diesem Zusammenhang das Recht, eigene Präferenzen für Projekte und Maßnahmen einzufordern.

Die Bedeutung der dezentralen Strukturen wurde durch nachfolgende Gesetze deutlich erweitert. Im Zusammenhang mit der bolivianischen Armutsbekämpfungsstrategie (EBRP) und den Regelungen des Gesetzes des Nationalen Dialoges (Ley del Diálogo) von 2001 wurden die Gemeinden als Hauptakteure der nationalen Armutsbekämpfung identifiziert und in der Folge mit zusätzlichen Finanzmitteln, Kompetenzen und Aufgaben der lokalen Armutsbekämpfung ausgestattet.

Die lokale Ebene, auf der vor Inkrafttreten der Reform keinerlei staatliche Repräsentation existierte, gewann somit stark an Bedeutung innerhalb der bolivianischen Staatsstruktur. Bei der Umsetzung der Dezentralisierungsreform sind die neu entstandenen Gemeinden allerdings vor große Herausforderungen gestellt und von tiefgreifenden Veränderungsprozessen geprägt. Die lokalen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Akteure sind die Protagonisten des Implementierungsprozesses und werden beim Aufbau und der Etablierung funktionierender Strukturen und Prozesse auf dezentraler Ebene äußerst gefordert. Besonders die Steuerung lokaler Entwicklung und die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben sowie die Beteiligung der Bevölkerung an öffentlichen Entscheidungen verlangen hohe Kapazitäten auf Seiten der lokalen Akteure.

***Vor diesem Hintergrund hat die vorliegende Arbeit zum Ziel, die Umsetzung der bolivianischen Dezentralisierungsreform auf lokaler Ebene der Gemeinden zu analysieren und diesbezüglich sowohl Implementationsdefizite als auch daraus entstehende Schwierigkeiten bei der lokalen Selbstverwaltung zu identifizieren sowie daran orientierte Handlungsansätze für eine Optimierung zu entwickeln.***

Die Untersuchung orientiert sich an den Grundsätzen der *Implementationsforschung*. Zielsetzung ist dabei die Beschreibung und Analyse von Prozessen im Rahmen der Umsetzung politischer oder planerischer Konzepte. Die Wahrnehmungen, individuelle Handlungsweisen und Entscheidungslogiken der beteiligten Akteure stehen dabei im Mittelpunkt des Interesses, denn die Implementation der Dezentralisierung ist ein

Aushandlungsprozess zwischen lokalen Routinen und den konzeptionellen Innovationen der Reform. Die Implementationsforschung hat zum Ziel, Eigendynamiken aufzuzeigen, die politische Konzepte im Prozess ihrer Umsetzung oft annehmen und deren Funktionsweise in der Realität zu analysieren. Insofern geben die Untersuchungsergebnisse exemplarische Einblicke in die Umsetzungs- und Anwendungspraxis politischer Konzepte wie dem der bolivianischen Dezentralisierungsreform.

Die vorliegende Untersuchung orientiert sich an folgenden forschungsleitenden Fragestellungen:

***1. Sind auf lokaler Ebene die durch die Dezentralisierungsreform vorgesehenen strukturellen Veränderungen umgesetzt worden und bilden sie die Voraussetzungen für eine lokale Selbstverwaltung der Gemeinden?***

***2. Ist in den Gemeinden im Sinne der Reform ein partizipativer Planungsprozess zur Steuerung lokaler Entwicklung etabliert worden, im Rahmen dessen die Bevölkerung ihre Interessen und Bedürfnisse konkret einbringen kann?***

Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit stehen die Ergebnisse empirischer Forschung in drei bolivianischen Gemeinden. Die qualitative Untersuchung wurde während eines Forschungsaufenthaltes in Bolivien von Februar bis Oktober 2003 durchgeführt.

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile. In **Kapitel 1** wird der Begriff der Dezentralisierung im Rahmen einer allgemeinen Literaturanalyse näher erläutert. Dabei wird der Begriff zunächst definiert und die Genese des Konzeptes in der entwicklungspolitischen Debatte nachgezeichnet. Daran anschließend wird ein Analyserahmen erarbeitet, der sowohl die inhaltlichen Dimensionen als auch die verschiedenen Formen von Dezentralisierung aufzeigt. Anschließend werden die Zielelemente von Dezentralisierung beschrieben und unter diesen der Aspekt der Partizipation gesondert herausgegriffen. **Kapitel 2** geht nach einer kurzen Landeskunde auf die Historie des politischen Dezentralisierungsprozess in Bolivien ein. Daran anschließend wird durch eine Analyse der entsprechenden Gesetzestexte der normative Rahmen der bolivianischen Dezentralisierungsreform dargestellt und anhand des in Kapitel 1 erarbeiteten Analyserahmens eingeordnet und bewertet. **Kapitel 3** beinhaltet die empirische Untersuchung der Implementation. Dafür werden zunächst methodische Aspekte erläutert und darauffolgend die Region Chaco und die drei Untersuchungsgemeinden vorgestellt. Der Hauptteil dieses Kapitels beinhaltet die thematische Auswertung der qualitativen Interviews, orientiert an der Struktur des normativen Rahmens von Kapitel 2. Abschließend werden Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen gezogen und Handlungsansätze für eine verbesserte Umsetzung der Reform im Sinne einer effizienteren lokalen Selbstverwaltung und Bürgerbeteiligung entwickelt. Die Arbeit endet mit einem **Ausblick**, in dem weitergehende Überlegungen zusammengefasst sind.



# 1 Dezentralisierung

Der Begriff Dezentralisierung wird in verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen, unter anderem in der Politikwissenschaft (Dezentralisierung von Regierungssystemen), der Betriebswirtschaft (Dezentralisierung von Unternehmen), der Soziologie (Dezentralisierung von Strukturen), der Volkswirtschaft (finanzielle Dezentralisierung) und der Verwaltungswissenschaft (Dezentralisierung von Verwaltungsstrukturen) verwendet (Metzger 2001: 64). Im Rahmen dieser Arbeit wird Dezentralisierung bezüglich des politisch-administrativen Systems eines Staates verstanden und benutzt.

Im Allgemeinen wird unter Dezentralisierung die Verteilung von Entscheidungskompetenzen innerhalb eines Systems auf autonome oder teilautonome Subsysteme verstanden. Auf Staaten bezogen bedeutet dies die Übertragung von Entscheidungskompetenzen und administrativer Verantwortung auf dezentrale Autoritäten.

*“Decentralization is the transfer or delegation of legal and political authority and resources to plan, make decisions and manage public functions from central government and its agencies to field organizations and those agencies, subordinate units of government, semi-autonomous local governments or public corporations, area-wide or regional development authorities or functional authorities, autonomous local governments or non-governmental organizations”. (Rondinelli 1983: 13)*

Als besonderes Merkmal von Dezentralisierung verweist ILLY auf das Subsidiaritätsprinzip.

*„Dezentralisierung wird üblicherweise verstanden als die Verteilung von Entscheidungskompetenzen innerhalb eines Systems auf autonome oder teilautonome Subsysteme, wobei das sogenannte Subsidiaritätsprinzip zugrunde liegt, d.h. dass die Erfüllung staatlicher Aufgaben einem möglichst niedrig angesiedelten Subsystem (z.B. Gemeinde) zugewiesen wird und dass übergeordnete Subsysteme oder die Zentralregierung Aufgaben nur dann an sich ziehen, wenn nachgeordnete Subsysteme diese Aufgaben nicht selbständig erfüllen können.“ (Illy 1986: 11)*

## 1.1 Dezentralisierung und Entwicklungspolitik

Eine besondere Rolle spielt das Konzept der Dezentralisierung in der Entwicklungspolitik. In der entwicklungspolitischen Debatte wurde seit den 1950er Jahren der Staat und die Rolle öffentlicher Institutionen im Entwicklungsprozess sehr kontrovers diskutiert. Die dabei zugrundeliegenden Paradigmen sind grundverschieden und haben in der Vergangenheit zu unterschiedlichen Politikansätzen geführt.

Vom Beginn der 1950er bis in die späten 1970er Jahre dominierten so genannte ‚strukturalistische Ansätze‘, die den Grund für Unterentwicklung in erster Linie in einem Marktversagen sahen und daher das Ideal eines ‚Entwicklungsstaates‘ vertraten, der die Planung der Wirtschaftsentwicklung, die Allokation von Investitionen und den außenwirtschaftlichen Verflechtungsgrad bestimmt sowie Marktkorrekturen durch Interventionen vornimmt. Somit nahm der Staat die zentrale Rolle eines Entwicklungsmotors ein (Fuster 1998: 27).

Die strukturalistische Entwicklungstheorie geriet mit Beginn der 1980er Jahre zunehmend in die Kritik von Seiten neoklassisch orientierter Ökonomen, was zu einem grundlegenden

Paradigmenwechsel führte. Das Ideal eines allmächtigen Entwicklungsstaates wich dem negativen Bild eines paternalistischen Zentralstaates, der sich durch Überdimensionierung und Ineffizienz entwicklungshemmend auswirkt. Diese entwicklungspolitische Neuorientierung fand in der Praxis bald ihren Niederschlag in neoliberalen Reformansätzen makroökonomischer Strukturanpassung<sup>1</sup>, die darauf abzielten, in erster Linie das wirtschaftliche Wachstum zu stärken. Der Abbau des Staates durch Privatisierung und Deregulierung sowie eine konsequente Öffnung der Märkte standen dabei im Mittelpunkt. Das zugrundeliegende Ideal war das eines neoliberalen Minimalstaates, der sich auf die Schaffung einer marktfreundlichen Wirtschaftsordnung konzentriert (Sehring 2003: 12). Die Erfolge dieser Reformen blieben in vielen Fällen weit hinter den Erwartungen zurück. Die erhofften „trickle-down“-Effekte, durch die wirtschaftliches Wachstum mit sozialer Entwicklung und Armutsbekämpfung gleichgesetzt wurde, blieben weitgehend aus. Vielmehr waren diese Politiken mit hohen sozialen Kosten verbunden. Plakativ wird die Entwicklungsdekade der 1980er Jahre auch als das „verlorene Jahrzehnt“ bezeichnet (Nuscheler 1996: 54-63).

Diese Einsicht führte zu einer generellen entwicklungspolitischen Trendwende, die von neoinstitutionellen Ansätzen geprägt war und damit die Diskussion um die Rolle des Staates und seiner Institutionen im Entwicklungsprozess wieder in den Vordergrund rückte. Dadurch fand eine Umorientierung von Staatsabbau hin zu einer Staatsmodernisierung statt (Fuster 1998: 37).

Im Sinne dieses so genannten ‚Post-Washington-Consensus‘ und seines Leitsatzes „get the institutions right“ gewannen Strategien und Konzepte zur Stärkung und Reformierung staatlicher Institutionen mit dem Ziel einer effizienten Regierungsführung an Bedeutung. In diesem Zusammenhang wurde auch das Konzept der „Good Governance“<sup>2</sup> entwickelt, welches seither die entwicklungspolitische Diskussion prägt und als Grundvoraussetzung einer nachhaltigen Entwicklung gilt. Allerdings bedeutete dieser Paradigmenwechsel nicht

---

<sup>1</sup> Für die Inhalte dieser neoklassischen Reformprozesse wurde der Begriff des *Washington Consensus* geprägt. Dieser spielte auf die Führungsrollen der Bretton-Woods-Institutionen Internationaler Währungsfonds (IWF) und Weltbank (WB) an und beinhaltete folgende Komponenten: (1) staatliche Finanzdisziplin zur Vermeidung von Budgetdefiziten; (2) Prioritäten bei den öffentlichen Ausgaben zugunsten von Bereichen wie Gesundheit, Bildung, Infrastruktur; (3) Steuerreformen; (4) finanzielle Liberalisierung; (5) freie Wechselkurse; (6) Handelsliberalisierung; (7) Förderung von ausländischen Direktinvestitionen; (8) Privatisierung; (9) Deregulierung; (10) Sicherung der Eigentumsrechte. Der Maßnahmenkatalog umfasste die Kürzung der öffentlichen Ausgaben, Währungsabwertung, Privatisierung, keine oder sehr niedrige Lohnerhöhungen, Handelsliberalisierung, Preissteigerungen auf landwirtschaftliche Produkte, Abbau von Subventionen und Preiskontrollen sowie steigende Steuern auf Konsumgüter (Sehring 2003: 12).

<sup>2</sup> „Good Governance“ beinhaltet nach dem Konzept des BMZ folgende Elemente: (1) Achtung der Menschenrechte (u. a. Freiheit von Folter, Religionsfreiheit, Minderheitenschutz); (2) Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen (u. a. Vereinigungsfreiheit, demokratische Wahlpraxis, Pressefreiheit); (3) Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit (Unabhängigkeit der Justiz, gleiches Recht für alle, Transparenz und Berechenbarkeit staatlichen Handelns); (4) Marktorientierte soziale Wirtschaftsordnung (u. a. Schutz des Eigentums, Preisfindung auf Märkten, Wettbewerbsprinzip); (5) Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns (Regierungspolitik bemüht sich u.a. um ökologisch, ökonomisch und sozial nachhaltige Entwicklung, Korruptionsbekämpfung, Effizienz der staatlichen Verwaltung; Höhe der Militärausgaben) (BMZ 2002b: 8).

die Rückkehr zu einem zentralistischen und paternalistischen Entwicklungsstaat. Vielmehr stand die Etablierung möglichst effizienter institutioneller Arrangements im Vordergrund. In diesem Zusammenhang fanden Konzepte der *Dezentralisierung* des Staatsaufbaus wachsende Bedeutung als ein wichtiges Gestaltungsprinzip ‚guter Regierungsführung‘ (Villadsen 1999: 17) und wurden in vielen so genannten Entwicklungsländern zu einem wichtigen Bestandteil politischer Reformprozesse (Burchardt 2001: 329).

Die für Dezentralisierung relevanten Motivationen sind sehr verschieden und wurden von den jeweils aktuell geltenden entwicklungspolitischen und -ökonomischen Überzeugungen stark beeinflusst. So waren beispielweise in den 1980er Jahren die Erwartungen an Dezentralisierung durch ökonomische Ansätze geprägt. Demnach wurden in erster Linie die administrative und finanzielle Dezentralisierung propagiert, mit dem Ziel einer höheren Gesamteffizienz durch dezentrale und marktförmige Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen. Dies implizierte auch die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und Unternehmen, um somit den Staatseinfluss aus der Wirtschaft zurückzudrängen. Dezentralisierung konzentrierte sich danach hauptsächlich auf die Aufgaben- und Ressourcenfunktion von staatlicher Verwaltung (Rondinelli 1999b: 11).

In den 1990er Jahren wurde Dezentralisierung verstärkt im Zusammenhang mit *Demokratisierung* diskutiert, wodurch der Debatte neben den ökonomischen Interpretationen eine politische Dimension hinzugefügt wurde. Dieser politische Ansatz geht davon aus, dass die Ergebnisse aus einem demokratischen Prozess aller Beteiligten hervorgehen sollten. Dezentralisierung wird insofern als ein Mittel verstanden, um Partizipation zu erhöhen, politische und soziale Prozesse zu demokratisieren und eine größere Nähe zwischen politischen und administrativen Entscheidungen und den Interessen der Bürger in ihrem Lebensumfeld herzustellen (Rondinelli 1999b: 18). Besonders in Lateinamerika hat sich Dezentralisierung in dieser ‚politisch angereicherten‘ Form seit Beginn der 1990er Jahre in der Debatte um die so genannten „Staatsreformen der zweiten Generation“<sup>3</sup> durchgesetzt und ist zu dem am weitesten fortgeschrittenen Teil dieser Reformgeneration geworden (Burchardt 2001: 329).

Insbesondere in den letzten zehn Jahren ist das Konzept der Dezentralisierung als entwicklungspolitisches Instrument von höchster Popularität, wobei dezentrale Verwaltungsstrukturen als notwendige Bedingung einer leistungsfähigen und entwicklungsorientierten öffentlichen Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat gelten (Steinich 1997: 70). Die Erwartungen an Dezentralisierungsprozesse sind dabei sehr weitreichend und sowohl ökonomisch als auch politisch geprägt.

*„Obwohl Dezentralisierung nicht automatisch zu Entwicklungserfolgen führen muss, sind effiziente dezentrale Regierungs- und Verwaltungsstrukturen ein Bestandteil verantwortungsvoller Regierungsführung und bilden damit die Grundlage für strukturelle Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung: Lokale Regierungs- und Verwaltungseinheiten bieten die Chance zu höherer Effizienz, Transparenz und*

---

<sup>3</sup> Als Reformen der „ersten Generation“ werden die Politiken makroökonomischer Strukturanpassung der 1980er Jahre bezeichnet.

*Bürgernähe und können damit einen Beitrag zu Demokratieentwicklung und einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung leisten.“ (BMZ 2002a: 6)*

Aktuell wird Dezentralisierung besonders im Zusammenhang mit Armutsbekämpfung diskutiert. So beschreibt der ‚Human Development Report 2003‘ des UNDP Dezentralisierung als ein Instrument zur Erreichung der ‚Millennium Development Goals‘<sup>4</sup>. Dabei stehen folgende Wirkungserwartungen im Vordergrund: „(1) *Faster responses to local needs*, (2) *More accountability and transparency and less corruption*, (3) *Improved delivery of basic services*, (4) *Better information flows*, (5) *More sustainable projects*, (6) *Stronger means for resolving conflict*, (7) *Increased energy and motivation among local stakeholders*, (8) *Expanded opportunities for political representation*.“ (UNDP 2003: 134-143)

## 1.2 Definition und Analyserahmen

Dezentralisierung stellt sich als ein sehr vielfältiges und umfangreiches Konzept dar, das unterschiedlichste Aspekte vereint und in der Praxis verschiedene Formen und Ausprägungen annehmen kann. So kann der Grad der Entscheidungsbefugnisse, die von zentraler Ebene an lokale Einheiten transferiert werden, stark variieren. Die Bandbreite erstreckt sich dabei von schlichter Aufgabenumverteilung innerhalb zentraler Verwaltungseinheiten bis hin zu vollständiger Übertragung von politischer Autorität und Verwaltungskompetenzen an autonome lokale Regierungen. Die einleitend angeführte Definition kann die Gesamtheit dieser Varianten schwerlich erfassen und hat insofern nur eine rahmengebende Funktion.

Erst die Analyse des Einzelfalls, wie sie in Kapitel 2 dieser Arbeit für das Beispiel der bolivianischen Dezentralisierungsreform erfolgen wird, führt zu einem näheren Verständnis von Dezentralisierungspolitik und bietet die Möglichkeit zur Einordnung und Bewertung. In Kapitel 1 soll daher der Eingrenzung der vorliegenden Begriffsvielfalt und der Spezifizierung der allgemeinen Definitionen dienen.

---

<sup>4</sup> Die Millennium Development Goals wurden auf der Grundlage des Weltsozialgipfels (Kopenhagen 1995) und des von der OECD 1996 aufgestellten Ziels von der UN-Sondergeneralversammlung zu Kopenhagen+5 (Genf 2000) und von den Staats- und Regierungschefs im UN-Millenniumsgipfel (September 2000) beschlossen. Sie bestehen aus folgenden sieben Zielen:

1. Halbierung des Anteils der in extremer Armut lebenden Menschen bis zum Jahr 2015.
2. Universale Grundschulbildung bis zum 14. Lebensjahr in allen Ländern bis zum Jahr 2015.
3. Nachprüfbar Fortschritte auf dem Weg zur Gleichberechtigung von Mann und Frau und zur Befähigung der Frauen zur Selbstbestimmung, indem das Gefälle in der Primar- und Sekundarschulbildung von Jungen und Mädchen bis zum Jahr 2005 beseitigt wird.
4. Senkung der Sterblichkeitsraten bei Säuglingen und Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel bis zum Jahr 2015.
5. Verringerung der Müttersterblichkeit um drei Viertel bis 2015.
6. Zugang – über das System für die gesundheitliche Grundversorgung – zur Familienplanung für alle Personen im entsprechenden Alter zur Senkung der Geburtenquote sobald wie möglich, spätestens jedoch bis zum Jahr 2015.
7. Weitere Umsetzung der nationalen Strategien für eine nachhaltige Entwicklung in allen Ländern bis zum Jahr 2005, um zu gewährleisten, dass der gegenwärtige Trend, der auf einen Schwund an Umweltreserven hinausläuft, bis 2015 auf globaler wie nationaler Ebene effektiv umgekehrt wird (BMZ 2001: 4).

An die Analyse von Dezentralisierungspolitiken lässt sich auf verschiedene Art und Weise herangehen. Der im Folgenden erarbeitete Analyserahmen bezieht sich auf zwei sehr häufig angewendete Ansätze. Dabei werden vor dem Hintergrund der verschiedenen funktionalen Bereiche staatlichen Handelns drei **Dimensionen der Dezentralisierung** unterschieden. Darüber hinaus bezeichnen die **Formen der Dezentralisierung** verschiedene Ausprägungen und Intensitäten. Diese Unterscheidung nach Dimensionen und Formen stellen den Analyserahmen für den zweiten Teil der Arbeit dar.

## 1.2.1 Dimensionen der Dezentralisierung

Dezentralisierung findet in verschiedenen funktionalen Bereichen staatlichen Handelns statt. Die unterschiedlichen Handlungsfelder bestimmen die Art der jeweiligen Kompetenzen und Verantwortungen, die an die dezentrale Ebene übertragen werden. In der einschlägigen Literatur werden in diesem Zusammenhang mindestens drei Dimensionen unterschieden: die **politische**, die **administrative** und die **finanzielle Dezentralisierung**.

### 1.2.1.1 Politische Dezentralisierung

Mit politischer Dezentralisierung ist die Übertragung von politischer Entscheidungsmacht von der nationalen Ebene auf die dezentrale Ebene gemeint. Dies erfordert das Vorhandensein oder die Schaffung funktionierender subnationaler Einheiten, wie z.B. Gemeinderegierungen. Durch politische Dezentralisierung werden die Bevölkerung und deren Repräsentanten in die Lage versetzt, eigenständig lokale Politikansätze zu formulieren und umzusetzen (Rondinelli 1999a: 2).

In Anlehnung an die Unterscheidung in die drei Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative im Sinne der klassischen Staatslehre unterscheiden AGRAWAL/RIBOT vier Arten von Entscheidungsmacht, die im Rahmen von politischer Dezentralisierung an subnationale Einheiten transferiert werden können.

*Die Macht, neue Regelungen zu schaffen* (Regulierungsmacht) oder Regeln zu ändern ist dem Bereich der Legislative zuzuordnen. Diese Macht beschränkt sich in erster Linie auf die Verantwortungsbereiche, die von zentraler Ebene auf dezentrale Einheiten übertragen werden. Dezentralisierte Regulierungsmacht erlaubt der lokalen Legislative festzulegen, wie Entscheidungsprozesse (z.B. über die Gestaltung von Politik und über die entsprechende Verwendung von Ressourcen) gestaltet sind und welche Rechte und Pflichten die involvierten Akteure haben. Der Transfer von Regulierungsmacht an subnationale Einheiten ist somit ein zentrales Element politischer Dezentralisierung und ein ausschlaggebender Faktor für dezentrale Autonomie (Agrawal/Ribot 2002: 8).

*Die Macht Entscheidungen zu treffen* (Entscheidungsmacht) liegt im Bereich der Exekutive. Sie steht aber im Zusammenhang mit der Regulierungsmacht, da die Autorität über Entscheidungen die Voraussetzung für die Regulierung entsprechender Entscheidungsprozesse ist. Allerdings kann Entscheidungsmacht auch unabhängig von

Regulierungsmacht übertragen werden. Sie erhöht die Autorität lokaler Institutionen signifikant, indem sie die Formulierung lokaler Politiken und damit zusammenhängender Entscheidungen (im Rahmen der übertragenen Verantwortungsbereiche) ermöglicht. Dies beeinflusst direkt die Verwendung der zur Verfügung stehenden Ressourcen und ist somit von großer Relevanz (Agrawal/Ribot 2002: 8).

Die *Umsetzungs- und Überprüfungsmacht* ist ebenfalls der exekutiven Gewalt zuzuordnen. Sie beinhaltet die Autorität, Entscheidungen umzusetzen, wofür die Übertragung von administrativen Aufgaben und finanziellen Ressourcen notwendig ist. Dabei ist zu überprüfen, ob die festgelegten Regelungen von den involvierten Akteuren eingehalten und übertragene Aufgaben erfüllt werden. Somit bedingt die Übertragung von Regulierungs- und Entscheidungsmacht auch die Verfügbarkeit von Umsetzungs- und Überprüfungsmacht (Agrawal/Ribot 2002: 9).

Die *Macht der Rechtsprechung* liegt im Bereich der Judikative und ist von großer Bedeutung für eine dezentrale Ebene, auf der legislative und exekutive Macht ausgeübt werden und dadurch Klärungsbedarf im Bereich der Regelungen, Entscheidungen und Umsetzungen entsteht. Dabei stehen zwei Bedingungen im Vordergrund. Einerseits müssen Instanzen der Rechtsprechung für lokale Bevölkerung und Akteure verfügbar und zugänglich sein. Andererseits müssen Rechtsinstitutionen eigenständig institutionalisiert sein und unabhängig von sektoralen Interessen und vom Einfluss der Legislative bzw. Exekutive arbeiten. Somit ist der Transfer von Rechtssprechungsmacht an dezentrale Einheiten nicht zwingend erforderlich, solange die Erreichbarkeit der entsprechenden Institutionen und deren Unabhängigkeit gesichert sind (Agrawal/Ribot 2002: 9).

Zentrales Zielelement der politischen Dezentralisierung ist eine stärkere Einbindung und Beteiligung der Bevölkerung an lokalen politischen Entscheidungsprozessen (Rondinelli 2001: 2). In diesem Zusammenhang spielen Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht (accountability) der subnationalen Einheiten gegenüber der Bevölkerung eine große Rolle.

*“The allocation of different sets of powers of decision-making and rule-making to lower-level actors creates decentralization. The effectiveness of decentralization hinges on a third dimension: accountability. We suggest that if powers are decentralized to actors who are not accountable to their constituents, or who are accountable only to themselves or superior authorities within the structure of the government, then decentralization is not likely to accomplish its stated aims.”*  
(Agrawal/Ribot 2002: 10)

Dies kann sich in politischen Wahlen von lokalen Autoritäten ausdrücken. Aber auch andere Instrumente wie z.B. Überprüfungen, Referenden oder Berichterstattungspflichten können zur ‚accountability‘ zwischen lokalen Autoritäten und der Bevölkerung beitragen.

### **1.2.1.2 Administrative Dezentralisierung**

Bei administrativer Dezentralisierung werden Kompetenzen im Bereich der öffentlichen Verwaltungsaufgaben an Verwaltungseinheiten der subnationalen Ebene delegiert. Die Zentralverwaltung überträgt die Verantwortung für die Planung, das operative Management

und zum Teil auch für die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben und Dienstleistungen ganz oder teilweise an die untergeordneten Einheiten. Typische Verwaltungskompetenzen, die an lokale Ebenen transferiert werden, sind z.B. die Bereitstellung und das Management öffentlicher Dienstleistungen im Gesundheits- und Bildungsbereich, das dazugehörige Personalmanagement, der Bau und die Instandhaltung von Straßen und anderer Infrastruktur sowie die Abfallentsorgung (Rondinelli 1999a: 2).

### 1.2.1.3 Finanzielle Dezentralisierung

Die finanzielle Verantwortung lokaler Institutionen ist eine wichtige Komponente, die durch eine finanzielle Dezentralisierung erreicht wird. Sie ist eine der grundlegenden Bedingungen für die Umsetzung politischer und administrativer Dezentralisierung und besteht aus zwei Elementen: Einerseits werden von der Zentralregierung finanzielle Ressourcen an die lokalen Verwaltungseinheiten/Regierungen transferiert. Andererseits kann den dezentralen Institutionen die fiskalische Kompetenz übertragen werden, eigenständig Ressourcen generieren zu können. Dies geschieht meist durch die Autorisierung zur Erhebung lokaler Steuern. Darüber hinaus kann dezentralen Einheiten die Kreditfähigkeit verliehen werden. Dabei ist es wichtig, dass die lokalen Institutionen über die Verwendung der ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmittel im Rahmen ihrer Verwaltungsaufgaben frei entscheiden können. Dadurch ist die finanzielle Dezentralisierung ein Schlüsselfaktor für lokale Selbstverwaltung und eine Grundvoraussetzung zur eigenständigen Wahrnehmung dezentraler Verwaltungsaufgaben (Rondinelli 1999a: 3).

## 1.2.2 Formen der Dezentralisierung

Eine weitere Möglichkeit, sich den verschiedenen Ausprägungen von Dezentralisierung zu nähern, ist die weit verbreitete Unterteilung in drei Formen<sup>5</sup>: **Dekonzentration**, **Delegation** und **Devolution** (Silverman 1992: 1; Rondinelli et al. 1983: 14). Diese Begriffe drücken verschiedene Intensitäten von Dezentralisierung aus. Sie unterscheiden sich nach der Reichweite der übertragenen Funktionen und greifen dabei die vorangehend behandelten inhaltlich-funktionalen Dimensionen auf.

### 1.2.2.1 Dekonzentration

Dekonzentration ist die am wenigsten intensive Form von Dezentralisierung und bezeichnet die Übertragung von Verantwortlichkeiten und Kompetenzen auf rangniedrigere Ebenen innerhalb der zentralstaatlichen Verwaltungshierarchie (Thomi et al. 2001: 17). Dabei werden lokale Untereinheiten der Zentralregierung geschaffen, die organisatorisch gesehen ein Teil der nationalen Ebene sind und somit als dezentrale Zweigstellen nationaler Behörden zu verstehen sind. Diese Einheiten setzen vordefinierte Verwaltungsaufträge z.B. bei konkreten Projekten oder Sektorprogrammen der verschiedenen Ministerien um. Dekonzentration “[...] involves merely the shifting of workload from central government ministry headquarters to

---

<sup>5</sup> In manchen Fällen wird ‚Privatisierung‘ als eigenständige, vierte Form von Dezentralisierung unterschieden. Sie bezeichnet die Übertragung von öffentlichen Aufgaben an private Unternehmen (Thomi et al. 2001: 18).

*staff located in offices outside the national capital*“ (Rondinelli et al. 1989 zit. nach Agrawal 1999: 54). Hier wird deutlich, dass es sich bei Dekonzentration lediglich um Arbeitsteilung zwischen nationalem und dezentralem Personal<sup>6</sup> handelt und die dezentralen Verwaltungseinheiten keiner klaren räumlichen Struktur unterliegen, sondern sich lediglich außerhalb der Hauptstadt befinden. Im Rahmen von Dekonzentration vollzieht sich kein Machtransfer. Demnach haben die dekonzentrierten Verwaltungseinheiten keine Autonomie bei der Definition von Projektinhalten. Politik und öffentliches Verwaltungshandeln werden nach wie vor auf zentraler Ebene definiert. Dadurch sind auch die Möglichkeiten zur Bürgerbeteiligung eingeschränkt.

### 1.2.2.2 Delegation

Delegation meint die Übertragung spezifischer Aufgaben mit eingeschränkten Entscheidungsmöglichkeiten an Ausführungseinheiten. Dabei handelt es sich in der Regel um nicht- oder halbstaatliche Träger aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich (Thomi 2001: 17) oder private Unternehmen (Metzger 2001: 73). Entscheidende Merkmale sind dabei die Eigenständigkeit der Einheiten und die Positionierung außerhalb bürokratischer Strukturen (Ostrom et al. 1993: 166 zit. nach Agrawal 1999: 54; Klugman 1994: 3). Sie sind somit nicht direkt der Kontrolle der Zentralregierung unterstellt, ihr gegenüber aber verantwortlich. Diese Einheiten werden mit der Durch- oder Ausführung bestimmter staatlicher Aufgaben wie z.B. Energieversorgung oder Nahverkehr beauftragt. Im weitesten Sinne kann darunter demnach die Bereitstellung öffentlicher Güter durch private Anbieter unter staatlicher Einflussnahme (z.B. im Sinne von Privatisierung) verstanden werden.

### 1.2.2.3 Devolution

Devolution ist *“[...] the most extensive form of decentralization involving creating, or strengthening independent levels and units of government through the direct assignment of decision-making responsibility”* (Samoff 190: 528 zit. nach Agrawal 1999: 54). Dabei handelt es sich um eine tatsächliche Übertragung von legislativen und exekutiven Funktionen auf selbständige lokale Gebietskörperschaften (Thomi 2001: 18). Den subnationalen Einheiten wird dabei die vollständige Verantwortung über ganze Entscheidungsbereiche (besonders öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktur) übertragen, wodurch sie in diesem Rahmen eigenständig handeln können (z.B. Projekte entwerfen, finanzieren und durchführen). Die lokalen Autoritäten besitzen somit alleinige Entscheidungsmacht innerhalb der ihnen übertragenen Kompetenzbereiche (Litvack et al. 1998: 6).

Voraussetzung für diesen Transfer ist die Existenz von dezentralen Strukturen, für die nach SAUERLAND folgendes zu gelten hat.

*„Eine dezentrale Gliederung eines Staatsgebietes setzt zunächst voraus, dass das betrachtete Gesamtgebiet in Teileinheiten gegliedert wird. Diese Teileinheiten müssen*

---

<sup>6</sup> Dies wird auch bei OSTROM ET AL. (1993) deutlich: Dekonzentration *“[...] refers to institutional changes that shifted the authority to make certain decisions from national civil personnel in the capital to national civil personnel in dispersed locations”* (Ostrom et al. 1993: 166 zit. nach Agrawal 1999: 54).

*über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen und zumindest in Teilbereichen eigene Kompetenzen für bestimmte Politikbereiche besitzen. In diesem Sinne geht es beispielsweise um die Selbstverwaltung von Regionen, die mehr oder weniger unabhängig von einer zentralen Instanz durchgeführt wird. [...] Eine vollkommen dezentrale Gliederung zeichnet sich durch völlige Unabhängigkeit der Teilgebiete aus.“ (Sauerland zit. nach Metzger 2001: 66)*

In diesem Zusammenhang spricht RONDINELLI von Gemeinden und lokalen Regierungen, an die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten übertragen werden und die folgende Merkmale erfüllen.

*„Devolution usually transfers responsibilities for services to municipalities that elect their own mayors and councils, raise their own revenues, and have independent authority to make investment decisions. In a devolved system, local governments have clear and legally recognized geographic boundaries over which they exercise authority and within which they perform public functions.“ (Rondinelli 1998: 2)*

TÉLLEZ-RIVERO beschreibt ähnliche Charakteristika dezentraler Selbstverwaltungskörperschaften.

- Die Gebietskörperschaften verfügen über eine demokratisch gewählte Volksvertretung.
- Sie haben eine eigene Regierung mit eigener Personalhoheit.
- Sie haben einen eigenen Haushalt und können über die Verwendung der Mittel selbständig entscheiden.
- Sie haben Entscheidungsfreiheit (Autonomie) über die ihnen zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung nachgeordneten Aufgaben und verfügen über eine entsprechende Entscheidungsstruktur.
- Sie verfügen über eine eigene Rechtspersönlichkeit.  
(Téllez-Rivero 1998: 41)

Devolution ist somit die Voraussetzung für eigenständiges dezentrales Verwaltungshandeln im Sinne einer lokalen Selbstverwaltung und setzt ein hohes Maß an politischer, administrativer und finanzieller Dezentralisierung voraus. Die Bildung und Stärkung lokaler Institutionen steht dabei klar im Vordergrund und ist eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von Devolution (Agrawal 1999: 54).

Ein wichtiges Merkmal von Devolution ist nach KLUGMAN, dass gegenüber der Zentralregierung keine Rechenschaftspflicht besteht und die lokalen Autoritäten keiner zentralstaatlichen Kontrolle unterliegen (Klugman 1994: 4). SILVERMAN räumt der Zentralregierung dagegen ein beschränktes Kontrollrecht ein, um die Einhaltung nationaler Politikrichtlinien auf dezentraler Ebene zu gewährleisten (Silverman zit. in Metzger 2001: 75). In jedem Falle besteht bei Formen der Devolution eine Rechenschaftspflicht lokaler Regierungen gegenüber der Bevölkerung. In diesem Zusammenhang kommt der Wahl lokaler Volksvertreter und der Bürgerbeteiligung an lokalen Entscheidungsprozessen eine wichtige Rolle zu. Nach AGRAWAL/RIBOT ist diese sogar eine Grundvoraussetzung für eine funktionierende Dezentralisierung (Agrawal/Ribot 2000: 2).

### 1.3 Wirkungen und Ziele von Dezentralisierung

Wie bereits erwähnt, sind an Dezentralisierung vielfältige Erwartungen geknüpft und die Liste der damit verfolgten Ziele ist umfangreich. Entwicklungsrelevante Wirkungen von Dezentralisierung sind aufgrund der inhaltlichen Breite des Konzeptes allerdings nur sehr schwer nachweisbar. Dabei erweist es sich als besonders problematisch, kausale Wirkungszusammenhänge darzulegen und zu analysieren. STEINICH stellt fest, dass eine empirische Beweisführung aus methodischen Gründen kaum zu leisten ist und spricht in diesem Zusammenhang von „*empirischer Unfassbarkeit von Entwicklungsbeiträgen dezentraler Verwaltungsstrukturen*“ (Steinich 1997: 70). Der Begriff der Wirkung ist insofern im Folgenden nicht als empirisch nachgewiesen zu verstehen. Er wird im Sinne von Erwartungen oder Zielen, die mit Dezentralisierung verbunden werden, verwendet.

Nichtsdestotrotz besteht unter den Befürwortern der Dezentralisierung weitgehende Einigkeit, dass von der Dezentralisierung politischer und administrativer Systeme positive Entwicklungsimpulse ausgehen. Der Dezentralisierung wird dabei offenbar eine Katalysatorfunktion zugeschrieben, deren „*erwartetes Wirkungsgefüge weit in die Bereiche Staat und Zivilgesellschaft hinein reicht und dessen Förderung entsprechend attraktiv und Erfolg versprechend erscheint*“. (Thomi 2001: 20)

THOMI trägt folgende Wirkungserwartungen an Dezentralisierung zusammen. Demnach soll Dezentralisierung beitragen zu:

- mehr Bürgerbeteiligung in Planung und Entwicklung
  - einer effizienteren Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen
  - einer dienstleistungsorientierten und rechenschaftsfähigen Verwaltung
  - verbesserten Entwicklungsergebnissen durch Einbeziehung lokalen Wissens und Mobilisierung endogener Potenziale
  - einer verbesserten Nachfrageorientierung
  - mehr Basisdemokratie und Partizipation
  - politischer Stabilität
  - mehr Verteilungsgerechtigkeit
- (Conyers 1985; Silverman 1992; Fuhr 1999 zit. nach Thomi 2001: 20)

Diese Zusammenhänge sieht THOMI aus verschiedenen wissenschaftlichen Perspektiven bestätigt (Thomi 2001: 20). Aus ökonomischer Sicht werden von Dezentralisierung verbesserte Wohlfahrtseffekte bzw. eine erhöhte Allokationseffizienz erwartet, wenn bei lokal heterogener Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen diese auf der Ebene bereitgestellt werden, die eine bestmögliche Integration der unterschiedlichen Präferenzen und Erwartungen gewährleisten kann (Tiebout 1956; Oates 1972; Musgrave/Musgrave 1984 zit. nach Thomi 2001: 20). Aus Sicht der Organisationstheorie erwartet man erhöhte Effizienz und Verbindlichkeit des Verwaltungshandelns durch klare Aufgabenverteilung sowie Verantwortlichkeit durch Partizipation und Kontrolle durch die lokale Wählerschaft (Ostrom et al. 1993 zit. nach Thomi 2001: 21). Aus der Perspektive der Planungswissenschaften werden von Dezentralisierung nachhaltige Planungsergebnisse und bessere Zielerreichung erwartet (Rondinelli divers zit. nach Thomi 2001: 20). Politologen und Soziologen verbinden mit

Dezentralisierung die Möglichkeit zu mehr Partizipation, Legitimität und Mobilisierung (Crook/Manor 1998 zit. nach Thomi 2001: 20).

Die am häufigsten artikulierten Erwartungen an Dezentralisierungswirkungen sind somit verbesserte Ressourcenallokation, effizienteres Verwaltungshandeln und Partizipation der Bevölkerung, welche im Folgenden näher erläutert werden. Partizipation ist sowohl im Konzept der Dezentralisierung als auch im Untersuchungsfokus der vorliegenden Arbeit ein Schlüsselfaktor und wird daher gesondert in Abschnitt 1.4 behandelt.

### **1.3.1 Verbesserte Ressourcenallokation**

Eine der zentralen Erwartungen an Dezentralisierung ist die effizientere und bedarfsgerechtere Verwendung finanzieller Ressourcen (Litvack et al. 1998: 5). Hauptaspekt ist dabei die räumliche Nähe dezentraler Verwaltungseinheiten zur Bevölkerung und dadurch ihr verbesserter Zugang zu Informationen über lokale Spezifika (Illy 1986, 13).

Somit haben dezentrale Verwaltungen einen Informationsvorteil gegenüber der Zentralregierung und dadurch die Möglichkeit, in ihren Entscheidungen besser die lokal-spezifische Situation zu reflektieren und auf die Bedürfnisse der Bevölkerung einzugehen. Die Beteiligung der Bevölkerung an öffentlichen Entscheidungen und die damit verbundene Artikulierung von Bedürfnissen sind dabei von zentraler Bedeutung. Lokale Verwaltungen bieten somit ein größeres Potenzial an individuellen, flexiblen und innovativen Lösungsansätzen für lokal-spezifische Problemlagen (Illy 1986: 14). In diesem Zusammenhang wird von erhöhter ‚responsiveness‘ gesprochen (Faguet 2001: 2). Dies spiegelt sich besonders in der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktur als einem Haupthandlungsbereich dezentraler Verwaltungen wider. Die auf lokaler Ebene getroffenen Investitionsentscheidungen bezüglich öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktur reflektieren stärker die tatsächlichen Bedürfnisse der Bevölkerung. Dies hat zur Folge, dass lokal angebotene öffentliche Güter besser an die Bedürfnisse angepasst sind und in der Konsequenz auch intensiver genutzt werden (Silverman 1992: 4). Dieser verbesserte Zugang der Bevölkerung zu öffentlichen Gütern steigert wiederum die Entwicklungspotenziale. Durch dezentrale Verwaltungen können öffentliche Gelder folglich effizienter eingesetzt und bedürfnisgerechter verteilt werden. In diesem Zusammenhang spricht man von gesteigerter Ressourcenallokation oder ‚targeting‘ (Ford 1999: 6).

Darüber hinaus verspricht Dezentralisierung eine gleichmäßigere und gerechtere Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel unter der Bevölkerung. Somit wird mit Dezentralisierung eine ausgleichende Wirkung in Bezug auf Entwicklungsunterschiede verbunden (Illy 1986: 13). Grundvoraussetzung für eine effiziente und gerechte Ressourcenallokation durch lokale Autoritäten ist allerdings deren Repräsentativität und Verantwortung bzw. Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung sowie die Beteiligung der Bevölkerung an lokalen Entscheidungsprozessen (Agrawal/Ribot 2000: 2).

### **1.3.2 Administrative Effizienz**

Eine weitere Erwartung an die Wirkung von Dezentralisierung ist eine Effizienzsteigerung des Verwaltungsmanagements. Dies wird durch mehrere Faktoren begünstigt. Aufgrund der

räumlichen Nähe zu ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich und der dort lebenden Bevölkerung sind die für dezentrale Verwaltungseinheiten relevanten Informations- und Kommunikationswege sowie Reaktionszeiten kürzer, weshalb sie schneller und flexibler auf Problemlagen reagieren können (Rondinelli et al. 1983: 9). Besonders bei sehr spezifischen Problemen, z.B. bei der Implementierung von lokalen Programmen, können dezentrale Verwaltungen spontaner und individueller reagieren (Silverman 1992: 4). Auch die Koordination zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten und -ebenen im Bereich der Planung und Umsetzung von Vorhaben wird durch Dezentralisierung erleichtert und somit effizienter gestaltet (Agrawal/Ribot 2000: 2). In diesem Zusammenhang versprechen lokale Verwaltungen kostengünstigere Lösungen bei der Bereitstellung von Dienstleistungen und Infrastruktur durch die Nutzung lokaler Ressourcen, Technologien und die Einbindung der Nutzer in die Projektimplementierung und Wartung (Kälin 1999: 52). Verbesserte Verwaltungseffizienz erhöht somit die Quantität und Qualität der angebotenen öffentlichen Güter (Rondinelli et al. 1983: 9).

Dezentralisierung verspricht außerdem die Förderung verantwortungsvolleren Verwaltungshandelns. Durch die räumliche Nähe hat die Bevölkerung die Möglichkeit, Rechenschaft von der Verwaltung einzufordern und Kontrolle über ihr Handeln auszuüben. Diese Rechenschaftspflicht und Kontrollfunktion kann dabei durchaus institutionalisiert sein und klaren Regeln folgen. Somit kann Korruption abgebaut und Transparenz der öffentlichen Institutionen gefördert werden (Agrawal/Ribot 2002: 10).

Darüber hinaus können dezentrale Verwaltungseinheiten aufgrund ihrer räumlichen Nähe Monitoring und Evaluation effizienter leisten und entsprechende Ergebnisse direkt und flexibel in die Anpassung von Maßnahmen bzw. die Entwicklung zukünftiger Vorhaben einfließen lassen.

### **1.4 Schlüsselfaktor Partizipation**

Eines der wichtigsten Ziele von Dezentralisierung ist eine intensivere Beteiligung der Bevölkerung an politischen Prozessen. Durch Dezentralisierung wird Entscheidungsmacht auf Institutionen der dezentralen Ebene übertragen und somit räumlich näher an die Bevölkerung herangetragen. Dadurch erhöhen sich deren Möglichkeiten, die eigene Entwicklung zu beeinflussen und im Sinne ihrer Bedürfnisse und Interessen zu gestalten (Agrawal/Ribot 2000: 6).

Der Begriff der Partizipation ist allerdings sehr ambivalent besetzt und wird in vielfältigen Zusammenhängen verwendet. Um die zahlreichen Formen und Variationen von Partizipation zu analysieren, ist es daher notwendig, den Begriff genauer zu erfassen.

Grundsätzlich findet Partizipation in verschiedensten Bereichen Anwendung. Folgend wird sich auf den politisch-administrativen Bereich eines Staates bezogen. In diesem Rahmen bezeichnet Partizipation *„jede Art von Versuchen der Einflussnahme oder Beteiligung an dem durch die staatlichen Institutionen und den Bestand der öffentlichen Aufgaben ausgewiesenen politisch-administrativen Bereich und umfasst insbesondere auch die Mitwirkung der Bürger an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.“* (Asher zit. nach Buse/Nelles

1978: 41) BUSE/NELLES gehen davon aus, dass diejenigen sozialen Gruppen, die am intensivsten auf den politischen Willensbildungsprozess Einfluss nehmen, auch den meisten Nutzen aus den Ergebnissen dieses politischen Prozesses ziehen. Sie räumen aber vor allem der Umkehrung dieser These gesellschaftspolitische Relevanz ein, da durch eine verstärkte politische Partizipation gerade der sozial und wirtschaftlich benachteiligten Gruppen das bestehende Maß an sozialer Ungleichheit und Ungerechtigkeit hinsichtlich der Sozialchancen abgebaut werden könnte (Buse/Nelles 1978: 43).

### 1.4.1 Formen politischer Beteiligung

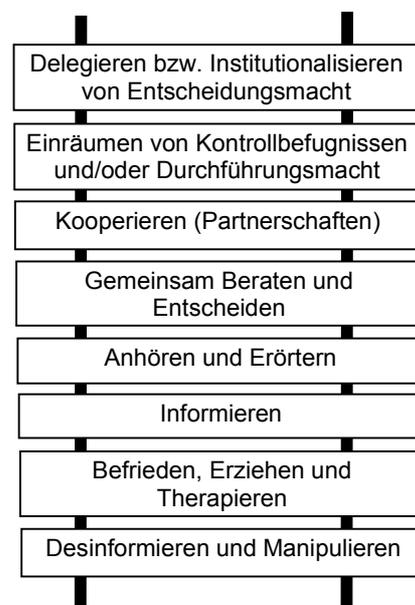
Partizipation als zielgerichtete Einwirkung auf einen Entscheidungsprozess bietet verschiedene Möglichkeiten und Formen. Dafür gibt es diverse Unterscheidungskriterien. Zunächst besteht ein wichtiger Unterschied zwischen einzelnen Partizipationsformen in Hinsicht auf ihr Entstehen. BECKMANN unterscheidet dabei einerseits zwischen Partizipationsmöglichkeiten, die von Seiten öffentlicher/staatlicher Institutionen *zugestanden bzw. gewährt* werden und andererseits der *erkämpften* Partizipation, die von der beteiligungswilligen Bevölkerung gewollt und eingefordert wird. Daraus entsteht eine unterschiedliche Wertschätzung des Beteiligungsrechtes und in der Folge unterschiedliche Motivationen bei dessen Wahrnehmung (Beckmann 1997: 12-13).

Darüber hinaus kann nach dem Grad der Übernahme von Entscheidungskompetenz durch die Partizipierenden und der Beteiligungsintensität unterschieden werden. Dafür gibt es verschiedene Ansätze, die mehrere Stufen identifizieren. Dabei wird besonders deutlich, wie vielschichtig der Begriff Partizipation verwendet wird und für unterschiedliche Zwecke instrumentalisiert bzw. ausgelegt werden kann. Abb. 1: Stufen der Partizipation

VILMAR unterscheidet grundsätzlich drei Stufen von Partizipation:

Unter *unverbindlicher Partizipation* werden Informations-, Beratungs- und Mitwirkungsrechte gefasst, die lediglich die Transparenz zentral getroffener Entscheidungen erhöhen und als passive Beteiligung bezeichnet werden. Die Beteiligten können auf unverbindliche Weise durch ihre Meinung lediglich indirekten Einfluss auf bereits vordefinierte Entscheidungen nehmen. Häufig dienen diese Beteiligungsformen der Erstellung eines Meinungsbildes oder der Informationsbeschaffung.

*Verbindliche Partizipation* geht hingegen einen deutlichen Schritt weiter, indem sie die Entscheidungsvollmacht der Regierenden verbindlich eingeschränkt zugunsten von Vetorechten oder verbindlicher Berücksichtigung von Argumenten und Interessen der Bevölkerung. Der Hauptteil der Entscheidungskompetenz ist bei dieser Stufe nach wie vor zentralisiert. Partizipation im



Quelle: Selle 2000: 165

dritten Grad bedeutet eine Dezentralisierung von Entscheidungsvollmacht und somit das institutionalisierte Recht, Entscheidungen in bestimmten Bereichen eigenständig zu treffen. Diese Form wird als *Selbstverwaltung* bezeichnet und setzt Souveränität, Kompetenz und Verantwortlichkeit der Partizipierenden voraus (Vilmar 1983: 340).

Diese Unterteilung korrespondiert mit anderen Ansätzen, die ähnliche Stufen unterscheiden. In Anlehnung an die ‚Ladder of Partizipation‘ von ARNSTEIN (1969) unterscheidet SELLE acht Stufen der Partizipation, die um eine Stufe der ‚Nicht-Partizipation‘ im Falle von Desinformationen, Befrieden und anderen Formen von Kommunikation, die vor allem manipulierend sind, ergänzt werden (Selle 2000: 165) (siehe Abb. 1). EBERLEI verweist in ähnlicher Weise auf verschiedene Intensitäten von Partizipation und gibt dabei folgende Stufen an: Information, Konsultation, Mitwirkung, Mitentscheidung, Eigenverantwortung und Selbstbestimmung (Eberlei 2001: 11).

Eine weitere Unterscheidungsmöglichkeit von Partizipationsformen ist die Art der institutionellen und gesellschaftlichen Verankerung von Partizipation in öffentlichen Entscheidungsprozessen. KAASE unterscheidet dabei vier Kriterien:

- 1) *Verfasst vs. nicht verfasst*: Unter verfasster Partizipation wird die direkte Wahl einer gesetzgebenden Körperschaft verstanden, während die nicht-verfasste Beteiligung beispielsweise die Mitarbeit in einer Bürgerinitiative oder in neuen sozialen Bewegungen einschließt.
- 2) *Legal vs. illegal*: Zu legaler Partizipation zählen gesetzmäßige und rechtlich abgesicherte Formen wie z.B. Volksentscheide; illegale Partizipation umfasst nicht gesetzmäßige Formen wie z.B. Aktionen des so genannten gewaltlosen, zivilen Ungehorsam, sowie aggressive, politische Gewaltanwendung.
- 3) *Legitim vs. nicht legitim*: Als legitim gelten diejenigen Partizipationsformen, die der Mehrheit der individuellen Einstellungen einzelner Bürger entsprechen.
- 4) *Konventionell vs. unkonventionell*: Dieses Kriterium verbindet die Dimension der Verfasstheit mit dem der Legitimität. Konventionell sind diejenigen Beteiligungsformen, die mit hoher Legitimitätsregelung auf institutionalisierte Elemente des politischen Prozesses bezogen sind. Unkonventionelle Formen zielen auf institutionell nicht verfasste Einflussnahme auf den politischen Prozess ab.

(Kaase zit. nach Görlitz/Prätorius 1987: 376)

BECKMANN hingegen unterteilt die Partizipationsformen allgemein in einerseits *formalisierte/institutionalisierte* Partizipation, die mit festgelegten Regeln und in Regelmässigkeit stattfindet. Andererseits kann Partizipation *informell/sporadisch* sein, indem sie lediglich zu konkreten Anlässen stattfindet und wenig geregelt ist. In diesem Zusammenhang spricht Beckmann einerseits von institutionalisierten Partizipationsrechten und andererseits von sporadischen Partizipationschancen. Darüber hinaus wird zwischen *direkter* und *vermittelter* Partizipation unterschieden. Die direkteste Form ist die Abstimmung aller Mitglieder einer Gruppe im Sinne eines Plebiszits, bei dem jedes einzelne Mitglied seine Stimme abgibt. Hingegen ist indirekte Partizipation die Vermittlung von Positionen,

Interessen und Meinungen durch einen Vertreter, wobei das Prinzip der Repräsentativität zugrunde liegt (Beckmann 1997: 9).

Die hier beschriebenen Unterscheidungen dienen im Folgenden der Analyse der Partizipationsformen im Rahmen der bolivianischen Dezentralisierungsreform.

### **1.4.2 Voraussetzungen und Bedingungen für Partizipation**

Um Partizipation überhaupt zu ermöglichen, sind bestimmte Bedingungsfaktoren und Voraussetzungen relevant. BUSE/NELLES unterscheiden dabei *akteursbezogene* und *strukturelle Bedingungen*.

*Akteursbezogene Bedingungen* beziehen sich hauptsächlich auf die Bevölkerung. Dabei spielen der sozio-ökonomische Status, soziodemographische Faktoren, die jeweilige Persönlichkeit und auch Einstellungen sowie Erwartungshaltungen der potentiell Partizipierenden eine wichtige Rolle. Es ist nachgewiesen, dass diese Faktoren sowohl die Qualität als auch die Intensität der Beteiligung bedingen. BUSE/NELLES gehen Ende der 1970er Jahre davon aus, dass die politische Beteiligung umso intensiver ist, je höher der sozio-ökonomische Status gemessen an Bildungsstand, Einkommen und Berufsstand ist. Außerdem ist die Teilnahme bei Männern typischerweise höher und bei Menschen unter fünfzig Jahren intensiver. Ethnische Minderheiten zeigen eine geringere Teilnahme als die Mehrheit der Bevölkerung. Darüber hinaus beteiligen sich kontaktfreudige und persönlichkeitsstarke Menschen eher als verschlossene Persönlichkeiten. Das politische Selbstvertrauen im Sinne eines Bewusstseins, durch Partizipation Veränderungen bewirken zu können, ist ausschlaggebend für eine engagierte Teilnahme (Buse/Nelles 1978: 45-48). Vor dem Hintergrund dieser akteursbezogenen Bedingungen stellen BUSE/NELLES folgende Bedingungsfaktoren zusammen, die seitens der Bevölkerung für eine politische Beteiligung im positiven Sinne ausschlaggebend sind.

- Information und Wahrnehmung von gesellschaftlichen Problemen sowie daraus resultierende Betroffenheit
- Artikulationsfähigkeit für individuelle oder kollektive Interessenslagen
- Bereitschaft zur Partizipation und politische Kultur
- Politische Sozialisation und positive Einstellung zu Partizipationsprozessen
- Motivation und Gratifikation (materiell oder immateriell) für partizipatives Verhalten
- Ausreichendes Zeitbudget (auch finanzielle Ressourcen) der Partizipanten (Buse/Nelles 1978: 50-56)

Die *strukturellen Voraussetzungen* für Partizipation beziehen sich auf die politischen und gesellschaftlichen Strukturen, die sich auch in direkten politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen durchsetzen. Entsprechend müssen die Handlungsträger im politisch-administrativen System ihr Handeln nach den Bedingungen ausrichten, die ihnen von diesen Strukturen gesetzt werden (Buse/Nelles 1978: 58).

### 1.4.3 Dezentralisierung und Partizipation

In dem hochkomplexen Gebilde eines Staates spielen die Verteilung von Macht, Kompetenzen und Ressourcen sowie politische Steuerungsprozesse für die Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten eine wichtige Rolle. In diesem Zusammenhang kommt der Dezentralisierung politischer Macht, administrativer Kompetenzen und finanzieller Ressourcen an lokale Einheiten eine besondere Bedeutung zu. Denn sie ermöglicht Entscheidungsprozesse dort, wo „[...] die meisten politischen Entscheidungen, die konkrete Lebensverhältnisse betreffen, umgesetzt und damit direkt erfahrbar werden.“ (Buse/Nelles 1978: 61) Diese lokalen Entscheidungsprozesse bieten ihrerseits direkte Ansatzpunkte für Partizipationsmöglichkeiten.

Somit stehen Dezentralisierung und Partizipation in engem Zusammenhang zueinander. Dabei bedingen sich beide Elemente gegenseitig, weshalb SEDDON von einer „*symbiotischen Beziehung*“ (Seddon 1999: 15) zwischen Dezentralisierung und Partizipation spricht. Auf der einen Seite ist die Existenz dezentraler Strukturen durch die räumliche Nähe zur betroffenen Bevölkerung eine wichtige Voraussetzung für deren verstärkte Einflussnahme auf die öffentliche Verwaltung und deren Entscheidungen.

*„The process of decentralization can itself enhance the opportunities for participation by placing more power and resources at a closer, more familiar, more easily influenced level of government. In environments with poor traditions of citizen participation, decentralization can be an important first step in creating regular, predictable opportunities for citizen-state interaction.“ (Seddon 1999: 15)*

Dabei ist Partizipation ein Wert an sich und im Sinne von Demokratisierung und Selbstbestimmung ein eigenständiges politisches und ethisches Ziel. In diesem Kontext ist Partizipation ein „*elementares Grundbedürfnis*.“ (Kreft 1988: 22)

Auf der anderen Seite ist Partizipation wichtige Voraussetzung und Instrument zur Erreichung weiterer Zielsysteme, die auch mit Dezentralisierung verbunden werden.

*„Successful decentralization requires some degree of local participation. Subnational governments' proximity to their constituents will enable them to respond better to local needs and efficiently match public spending to private needs only if information flows between citizens and local governments.“ (Seddon 1999: 15)*

*„Politische Beteiligung ist zweckgerichtetes Handeln, mit Hilfe dessen durch eine Einflussnahme auf den politischen Entscheidungsprozess die Verwirklichung von Interessen und die Befriedigung von Bedürfnissen angestrebt wird.“ (Buse/Nelles 1978: 42)*

Nach dieser Interpretation hat Partizipation keinen eigenen Wert, sondern wird als Mittel für bedürfnisgerechtere Entwicklung, verbesserte Ressourcenallokation und Verwaltungseffizienz gesehen. Zudem dient sie als Voraussetzung zur Erreichung von verantwortlichem Verwaltungshandeln (accountability) (Metzger 1999: 79).

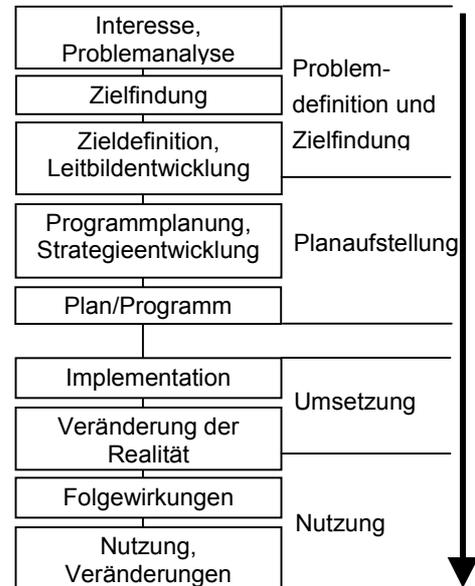
Zusammenfassend ist festzustellen, dass im Zusammenhang mit Dezentralisierung Partizipation einerseits in einem normativen Verständnis als eigenständiges Ziel zur „Ausweitung der Demokratisierung“ (Coly/Breckner 2004: 6) gesehen wird. Andererseits ist Partizipation im instrumentellen Verständnis ein Mittel und Voraussetzung zur Erreichung

weiterer Zielsysteme von Dezentralisierung. Insofern ist Partizipation in zweifacher Hinsicht ein „wesentliches Element funktionierender Dezentralisierung.“ (Metzger 2001: 79)

#### 1.4.4 Partizipation in der lokalen Planung

Wie lässt sich aber dezentrales Verwaltungshandeln und Partizipation konkret kombinieren? Bei der Steuerung lokaler Entwicklung und damit zusammenhängender Investitions- und Haushaltsentscheidungen kommen bei öffentlichen Verwaltungen im Idealfall Instrumente und Methoden der Planung zum Einsatz. Planung wird dabei verstanden als „[...] mehrstufiger Prozess der Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung mit dem Ziel, zukünftiges Handeln rational im Hinblick auf die Zweck- Mittel- und Zeitwahl zu gestalten und dafür ein System von operationalisierbaren Handlungsanweisungen, den Plan, zu erstellen.“ (Rucht 1982: 27) Bei der Planung lokaler Entwicklung finden die Formen strategischer Planung sehr häufig Anwendung, die aus verschiedenen Planungsschritten bestehen (vgl. vereinfachte Darstellung in Abb. 2).

Abb. 2: Stufen der Planung



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Seite 2001: 64

Planungsprozesse auf dezentraler Ebene sind ein essentielles Instrument des Verwaltungshandelns und somit äußerst relevant für die Gestaltung lokaler Entwicklung. Insofern bieten sie einen idealen Ansatzpunkt und ‚Austragungsort‘ für Partizipation, die zum Ziel hat, eben diese planerischen Entscheidungen zu beeinflussen und entsprechend auf die Bedürfnisse der Bevölkerung auszurichten.

Mithin schafft Dezentralisierung strukturelle Voraussetzungen für sehr weitgehende, institutionalisierte Formen von Partizipation im Rahmen partizipativer Gemeindeentwicklungsplanung, für die EBERLEI folgende Ansprüche formuliert.

- Nachhaltige und kontinuierliche Partizipation, die in allen Phasen eines (Entscheidungs)prozesses stattfindet.
- Strukturell verankerte Partizipation, die sich auf klare (auch bereits bestehende) Strukturen stützt und somit eine nachhaltige Partizipation ermöglicht.
- Thematisch eingebettete Partizipation, die nicht nur einen Teilaspekt, sondern den gesamten Entwicklungsprozess thematisiert.
- Politisch relevante Partizipation, die alle politischen Themenbereiche behandelt.
- Breit angelegte, inklusive Partizipation, die niemanden ausschließt und besonders Frauen integriert.
- Dezentralisierte Partizipation, welche nicht nur in zentralen Orten stattfindet, sondern auch die lokale Ebene und die Bevölkerung mit einbezieht.

- Qualifizierte Partizipation, bei der die Teilnehmenden inhaltlich qualifiziert und vorbereitet sind, Informationen zur Verfügung stehen und die materielle, zeitliche und personelle Ausstattung gesichert ist.
- Repräsentative Partizipation, die alle Bevölkerungsgruppen und zivilgesellschaftlichen Akteure mit einbezieht und besonders Randgruppen und marginalisierte Minderheiten integriert.
- Konfliktbewusste Partizipation, die eine balancierte und lösungsorientierte gesellschaftliche Aushandlung von Verteilungskonflikten anstrebt.
- Rechtsstaatlich abgesicherte Partizipation, die verbindliche Rechte und Sicherheiten für die Teilnahme an Partizipationsprozessen gewährt.  
(Eberlei 2001: 14-17)

Als Protagonisten lokaler Entscheidungsprozesse im Bereich der partizipativen Planung kommen dabei sowohl institutionelle als auch zivilgesellschaftliche Akteure mit spezifischen Funktionen, Rechten und Pflichten zusammen und treten in Verhandlung über Aspekte lokaler Entwicklung. In dieser Akteursinteraktion wird schließlich deutlich, ob und wie die einzelnen Akteure ihre Funktionen ausfüllen bzw. ihre Rechte und Pflichten wahrnehmen. Es zeigt sich außerdem, wie auf lokaler Ebene mit dezentralisierter politischer Macht, Verwaltungskompetenzen und Finanzmitteln umgegangen wird. Generell lässt sich sagen, dass erst im Zusammenspiel der Akteure im Prozess der partizipativen Planung deutlich wird, ob Dezentralisierung wirklich im Sinne der Erwartungen umgesetzt wurde und ob sie zur Erreichung ihrer Ziele dient.

In der Konsequenz lässt sich schlussfolgern, dass partizipative Planung auf lokaler Ebene eine Schlüsselfunktion im Dezentralisierungsprozess einnimmt und sowohl ein Indikator für eine erfolgreich umgesetzte Dezentralisierung als auch eine Voraussetzung zur Erreichung ihrer Ziele ist.

## 2 Dezentralisierung in Bolivien

### 2.1 Bolivien: Landeskunde und Problemlagen

Bolivien ist ein Binnenland in Südamerika und grenzt im Westen an Peru und Chile, im Süden an Argentinien und Paraguay, im Osten und Norden an Brasilien.

Das Land hat eine Fläche von 1.098.581 km<sup>2</sup> und ist somit etwa dreimal so groß wie Deutschland. Bolivien wird von zwei großen und weit auseinander liegenden Ketten der Anden durchzogen, deren Höhe bis über 6.500 m reicht. Dazwischen erstreckt sich das 3.000 bis 4.000 m hohe zentrale Hochland (*Altiplano*), wo der Titicaca-See und die höchste Hauptstadt der Welt, La Paz<sup>7</sup> (3606m) liegt. Zwischen dem Ostabhang der Anden und dem Ostbolivianischen Bergland erstrecken sich die *Yungas und Valles* in einer Höhe zwischen 1.200 und 1.800 m. Der flächenmäßig größte Teil Boliviens ist die östliche Tiefebene (*Llanos*), die sich vom Ostbolivianischen Bergland bis an die Grenzen nach Brasilien und Paraguay erstreckt. Dieses tropisch-heiße Tiefland untergliedert sich in die trockenen Savannen des Gran Chaco im Südosten und die tropischen Regenwaldgebiete Amazoniens im Norden und Nordosten.

Insgesamt hat Bolivien 8,27 Mill. Einwohner<sup>8</sup> und eine sehr niedrige Bevölkerungsdichte von 7,5 Einw./km<sup>2</sup>. 62% der Gesamtbevölkerung leben in Städten<sup>9</sup> und 33% im ruralen Raum. Über die Hälfte der bolivianischen Bevölkerung sind indigener Abstammung (55-65%). Von den insgesamt rund 40 verschiedenen indigenen Stämmen sind die drei größten Gruppen die in den Tälern der Kordilleren lebenden Quechua, die auf dem Hochplateau und um den Titicaca-See lebenden Aymara und die den Chaco bevölkernden Guaraní (Pampuch/Echalar 1998: 21). Der nicht-indigene Bevölkerungsteil besteht zu 26% aus Mestizen<sup>10</sup> und 14% aus Weißen. Die Bevölkerung ist räumlich sehr ungleich verteilt. Im Altiplano leben 31% der

Abb. 3: Karte von Lateinamerika



Quelle: <http://de.wikipedia.org> (Zugriff: 13.10.04), eigene Bearbeitung

<sup>7</sup> Die offizielle Hauptstadt Boliviens ist Sucre, der Sitz der Regierung befindet sich jedoch in La Paz.

<sup>8</sup> Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich alle Zahlenangaben in diesem Abschnitt auf das Jahr 2001 und entstammen der Volkszählung des bolivianischen Statistikinstitutes INE (Instituto Nacional de Estadística).

<sup>9</sup> Die größten Städte Boliviens, geordnet nach der Zahl ihrer Einwohner, sind Santa Cruz de la Sierra (1.113.582 Einwohner), La Paz (789.585), El Alto (647.350), Cochabamba (516.683), Oruro (201.230), Sucre (193.876), Tarija (135.783) und Potosí (132.966) (INE 2001: [www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo), Zugriff 18.09.04).

<sup>10</sup> Nachkomme eines weißen und eines indianischen Elternteils.

Bevölkerung und 47% konzentrieren sich in den Yungas und Valles, während das Tiefland im Osten mit 22% nur sehr dünn besiedelt ist.

Abb. 4: Karte von Bolivien



Quelle: <http://bolivien.info-centro.com> (Zugriff: 15.10.04).

Die Staatsform Boliviens (Präsidentialrepublik) und die Funktionsweise des demokratischen Systems sind in der 1995 verabschiedeten Verfassung geregelt. Bolivien versteht sich als ein Vielvölkerstaat, in dem die Sprachen und Kulturen der indianischen Völker anerkannt werden. Die *Exekutive* besteht aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und den Ministern. Der Präsident wird durch direkte und allgemeine Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt. Die *Legislative* tagt im Nationalkongress (Honorable Congreso Nacional) in La Paz, dem Regierungssitz, und besteht aus zwei Kammern, dem Abgeordnetenhaus (cámara de diputados) mit 130 Sitzen und dem Senat (cámara de senadores) mit 27 Sitzen. Die Mitglieder der Kammern werden ebenfalls in allgemeinen Wahlen für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt. Das höchste Organ der *Jurisdiktion* ist der Oberste Gerichtshof. Er besteht aus 12 Mitgliedern, die für einen Zeitraum von zehn Jahren vom Abgeordnetenhaus gewählt werden.

Das Land ist in neun Verwaltungsbereiche (departamentos) aufgeteilt. Die Departamentos werden von einem Präfekten verwaltet, den der Präsident ernannt. Intern gliedern sich die Departamentos in insgesamt 112 Provinzen (provincias), die jeweils von einem ernannten Unterpräfekten (subprefecto) verwaltet werden. Die Provinzen sind wiederum in insgesamt 314 Gemeinden (municipios) untergliedert.

Abb. 5: Departamentos in Bolivien

Departamento	Fläche (km <sup>2</sup> )	Einwohnerzahl	Bevölkerungsdichte (Einw./Km <sup>2</sup> )	Hauptstadt	NBI
Beni	213.564	362.521	1,70	Trinidad	76.0
Chuquisaca	51.524	531.522	10,32	Sucre	70.1
Cochabamba	55.631	1.455.711	26,17	Cochabamba	55.0
La Paz	133.985	2.350.466	18,04	La Paz	66.2
Oruro	53.588	391.870	7,31	Oruro	67.8
Pando	63.827	52.525	0,82	Cobija	72.4
Potosí	118.218	709.013	6,00	Potosí	79.7
Santa Cruz	370.621	2.029.471	5,48	Santa Cruz de la Sierra	38.0
Tarija	37.623	391.226	10,40	Tarija	50.8
<i>Bolivien gesamt</i>	<i>1.098.581</i>	<i>8.274.325</i>	<i>7,56</i>		<i>58,6</i>

Quelle: Volkszählung (Censo) 2001 (INE 2001: [www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo), Zugriff: 15.10.03)

Bolivien ist von starken sozio-ökonomischen und räumlichen Disparitäten geprägt.

Mit 8 Mrd. US \$ BSP<sup>11</sup> insgesamt und 890 US \$ BSP pro Person im Jahr 2002 hat Bolivien eine sehr schwache Volkswirtschaft. Der Abbau von Metallerzen (Zink, Zinn, Silber, Gold, Kupfer) hat zwar stark an Bedeutung abgenommen, ist aber nach wie vor ein sehr wichtiger Wirtschaftsfaktor und konzentriert sich auf die Hochebene Altiplano. Die verarbeitende Industrie ist in Bolivien generell wenig entwickelt - Hauptindustriezweige sind die Lebensmittel- und Textilindustrie sowie die Metallverarbeitung. Die Landwirtschaft hat einen Anteil von 15% am BSP und ist im Altiplano vorwiegend subsistenzorientiert (Kartoffeln), während in den Yungas und Valles tropische Plantagenprodukte und Coca angebaut

<sup>11</sup> Bruttonettoprodukt.

werden. Große Teile des östlichen Tieflandes sind dünn besiedelt und wenig erschlossen. Signifikante wirtschaftliche Aktivitäten finden daher hauptsächlich in zwei Agrar-Wachstumspolen, in Santa Cruz (Baumwolle, Zucker, Reis, Mais, Soja) und Beni (Rinderzucht) statt. Darüber hinaus gibt es im Südosten Öl- und Erdgasförderung. Gas ist wichtigstes Exportgut, es wird vorwiegend nach Argentinien und Brasilien geliefert (Nohlen 2002: 121). Das sehr geringe Potenzial für Wirtschaftsentwicklung in vielen Teilen des Landes verschärft die desolate Situation der öffentlichen Finanzen auf allen Ebenen und treibt die Verschuldung des Landes weiter in die Höhe. Diese Umstände schränken sowohl die Möglichkeiten des Staates betreffend der Rückkehr auf einen stabilen Wachstumspfad, als auch betreffend der Verbesserung der Grundversorgung der Bevölkerung mit einer ausreichenden sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur ein.

Bolivien ist das ärmste Land Südamerikas. Mit einem Human Development Index<sup>12</sup> von 0,681 liegt Bolivien im weltweiten Vergleich an 114. Stelle von insgesamt 177 Ländern und ist somit den armen Ländern der Welt zuzuordnen (UNDP 2004: 148). Allerdings ist Bolivien ein Land extremer ökonomischer Gegensätze und sozialer Exklusion. Im Jahre 1999 entfielen 4% der Einkommen auf die am schlechtesten gestellten 20% der Bevölkerung, während die am besten situierten 20% der Bevölkerung über einen Einkommensanteil von 32% verfügten.

Große Teile der bolivianischen Bevölkerung leben in elenden Umständen, ohne ihre grundlegendsten Bedürfnisse befriedigen zu können. Aus materieller Sicht leben 63% der bolivianischen Bevölkerung unter der nationalen Armutsgrenze<sup>13</sup> und 14% haben weniger als einen US Dollar am Tag<sup>14</sup> zur Verfügung (34% der Bevölkerung haben weniger als 2 US\$ am Tag zur Verfügung) (WB 1999: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), Zugriff 16.10.04). Dies deckt sich in etwa mit Untersuchungen, die weitere Armutsaspekte wie Behausung, Versorgung mit Wasser, Abwasser und Energie, Bildung und Gesundheit mit einbeziehen. Gemäß dem Index der ungedeckten Grundbedürfnisse<sup>15</sup> (Necesidades Basicas Insatisfechas, NBI) leben

---

<sup>12</sup> Der HDI (Human Development Index) basiert auf dem von UNDP geprägten so genannten Lebenslagenansatz, der den Armutsbegriff weit fasst und sich somit deutlich vom Konzept der Einkommensarmut der Weltbank abgrenzt. Dabei geht es um die Frage: Reichen die verfügbaren Ressourcen aus, um das eigene Leben individuell und menschenwürdig zu gestalten? Es werden Indikatoren wie Bildungschancen, gesellschaftliche Teilhabe an Entscheidungen, Lebensstandard, Selbstbestimmung, Rechtssicherheit u.v.m. berücksichtigt. Auf Grundlage des Lebenslageansatzes errechnet UNDP den HDI. Auf einer Skala zwischen 0,0 und 1,0 beschreibt er den Entwicklungsstand eines Landes auf Grundlage der Indikatoren *Lebenserwartung bei der Geburt, Alphabetisierungsrate, Bildungsniveau und reale Kaufkraft pro Kopf* (UNDP 2004: 137).

<sup>13</sup> Der Armutsgrenzen-Ansatz definiert die arme Bevölkerung eines Landes als die Individuen/Haushalte, deren Einkommen unter den Kosten für einen Warenkorb mit Basisprodukten- und Dienstleistungen liegt.

<sup>14</sup> Da Armutsaspekte wie Hunger, Krankheit oder Verletzbarkeit nicht oder nur schwer messbar sind, hat die Weltbank die Ein-Dollar-Marke eingeführt. Sie definiert sich über das Einkommen und Vermögen. Sie basiert auf dem so genannten Ressourcenansatz und ist leicht mess- und vergleichbar. Als absolut oder extrem arm gilt, wer weniger als einen US-Dollar pro Tag zur Verfügung hat (in lokaler Kaufkraftparität). Als weitere Schwellenwert gilt die Zwei-Dollar-Marke (Weltbank 2000: 17).

<sup>15</sup> Der NBI (Índice de Necesidades Basicas Insatisfechas, Index der ungedeckten Grundbedürfnisse) ist ein Armutsexindex der bolivianischen Regierung auf der Grundlage der Lebenslagenansatzes und setzt sich aus vier gleichgewichteten Subindices zusammen: *Wohnungsqualität*: Größe (mehr als 5 Personen in 2 Räumen, oder keine extra Küche), Material (Erdbodenflur, Lehmwände, Strohdach).

58,6% der bolivianischen Bevölkerung in Armut. Dabei werden folgende Problembereiche unterschieden: 39% der Bevölkerung leben in Unterküften aus schlechtem Material, 71% leben in zu kleinen Unterküften, 58% haben keinen Zugang zu Trinkwasser und Abwasserversorgung, 44% haben keine Energieversorgung und 53% sind nur unzureichend ausgebildet. 38% der Bevölkerung haben keinen oder nur schlechten Zugang zu medizinischer Versorgung.

Räumlich gesehen ist die Armut eindeutig in den ländlichen Gebieten konzentriert, was die strukturellen Ungleichheiten und die Stadt-Land-Polarisierung verdeutlicht, von denen Bolivien stark geprägt ist. 90% der ruralen Bevölkerung sind arm im Gegensatz zu lediglich 40% der Bevölkerung in urbanen Zentren. Städtische Armut ist geprägt von fehlendem Zugang zum lokalen Arbeitsmarkt und steht in engem Zusammenhang zu Niedriglohnarbeit im informellen Sektor und unsicheren Einkommensquellen. Ländliche Armut ist in vielen Teilen des Landes durch niedrige Produktivität im Bereich der Land- und Viehwirtschaft bedingt und dabei besonders durch fehlende Produktions-Infrastruktur und mangelhaften Zugang zu Absatzmärkten für landwirtschaftliche Produkte gekennzeichnet (EBRP 2001: 35).

Von Armut am stärksten betroffen sind die Hochebene Altiplano (besonders Departamento Potosí: 80% NBI) und die tropischen Regenwaldgebiete in Beni (76% NBI) und Pando (72% NBI). Dieses Problem ist gekoppelt mit sozialer Exklusion und betrifft vor allem die indigenen Bevölkerungsgruppen. Sie leben meist in weit verstreuten ländlichen Siedlungen, die infrastrukturell unzureichend angebunden sowie wenig in die Siedlungszentren integriert sind und nur mangelhaften Zugang zu öffentlichen Basisdienstleistungen haben (EBRP 2001: 35). Diese räumliche Marginalisierung sowie die soziale Ausgrenzung und ethnische Diskriminierung der Indígenas sind nach wie vor sehr aktuelle Probleme in Bolivien.

Zusätzlich zur prekären Armutssituation im Land ist Bolivien seit 2000 durch einen hohen Grad an politischer Instabilität gekennzeichnet. Zunehmende Zweifel und Kritik an der Entwicklungs- und Gemeinwohlorientierung staatlichen Handelns haben zu einer zunehmend gewaltsamen Konfliktaustragung geführt. Die schweren Unruhen im Oktober 2003, die mehr als 70 Menschenleben forderten, führten zum Sturz des Präsidenten Gonzalo Sánchez de Lozada. Neben dem zentralen Thema des Gasexportes, an dem sich der Konflikt schließlich entzündete, machten die Ereignisse generell deutlich, dass die staatlichen Institutionen noch nicht in der Lage sind, auf die Bedürfnisse der verschiedenen sozialen Gruppen angemessen einzugehen und gesellschaftliche Konflikte innerhalb demokratischer Institutionen zu lösen. Die Politik der neuen Regierung des ehemaligen Vizepräsidenten Carlos Mesa wird sich demnach den Themen politische Stabilisierung, Integration und Inklusion widmen müssen, um die Handlungs- und Regierungsfähigkeit zu sichern.

---

*Basisdienstleistungen:* Basissanitär und Wasser (kein Trink- und Abwasser in der Wohnung), Energie (kein Strom, Abhängigkeit von Holz, Kerosin oder Kohle für Kochen). *Bildung:* Alphabetismus, Ausbildungsdauer, Schulbesuch. *Gesundheit:* Arztkonsultation von Frauen. Im Ergebnis gibt der NBI die Prozentzahl der Bevölkerung an, deren Basisbedürfnisse nicht gedeckt sind (INE 2001: www.ine.gov.bo, Zugriff: 15.10.04).

## 2.2 Der Dezentralisierungsprozess in Bolivien

Der Dezentralisierungsdiskurs in Bolivien lässt sich bis in die Zeit der Nationalen Revolution von 1952 zurückverfolgen. Vor der Revolution war Bolivien ein “[...] *typical racist state in which the non-Spanish speaking indigenous peasantry was controlled by a small, Spanish speaking white elite, [their power] based ultimately on violence more than consensus or any social pact*” (Klein 1993 zit. nach Faguet 2003: 3). Die von einer Koalition aus Arbeitern und avantgardistischen Intellektuellen getragene Revolution hatte zum Ziel, die nationale Integration zu fördern und leitete mit Maßnahmen wie der Einführung des allgemeinen Wahlrechts, der Verstaatlichung von Minen- und Bergbauunternehmen und einer Landreform zugunsten der armen Landbevölkerung eine neue Epoche für Bolivien ein (Pampuch/Echalar 1998: 63-67). In der Konsequenz führte die Politik der Regierungspartei MNR<sup>16</sup> allerdings zu einem zentralistischen Staatskapitalismus mit hohem Maß an Korporatismus, Klientelismus und Korruption (Nohlen/Mayorga 1992: 185-186). Wenngleich auf Ebene der Departamentos im Zeitverlauf dekonzentrierte Verwaltungseinheiten geschaffen wurden, so war doch eine territoriale Logik von Ressourcenallokation und Entwicklungsplanung auch nach 1952 größtenteils inexistent (Faguet 2003: 4). Daran änderte sich auch während der Militärdiktaturen der 1970er Jahre nichts, vielmehr verschlechterte sich die Situation für breite Teile der Bevölkerung noch insofern, als dass für sie neben den wirtschaftlichen Ungleichheiten die Möglichkeiten von Beteiligung und politischer wie ökonomischer Mitgestaltung gegen null sanken (Pampuch/Echalar 1998: 80).

Bereits seit den 1950er Jahren forderten besonders die rohstoffreichen Departamentos Santa Cruz und auch Tarija mehr Autonomie und damit direkte Kontrolle über die Abgaben der internationalen Unternehmen an den Zentralstaat durch den Kauf von Förderlizenzen für den Bergbau. Im Mittelpunkt der Diskussion stand eine politische Dezentralisierung. Auch die administrative Dimension von Dezentralisierung spielte insofern eine Rolle, als dass der zentralistische Entwicklungsstaat sich im Zeitverlauf als zunehmend ineffizient und korrupt erwiesen hatte, worauf zumindest durch eine Dekonzentration der Verwaltung Abhilfe geschaffen werden sollte (Seemann 2004: 10).

Schon in den 1970er Jahren machten sich einige Verhandlungserfolge der Dezentralisierungsanhänger in Form von Zugeständnissen seitens der Zentralregierung bemerkbar und verhalfen den Departamento-Hauptstädten Santa Cruz und Tarija zu sichtbarem wirtschaftlichem Aufstieg. Gleichzeitig erhöhten sich jedoch die ohnehin existierenden regionalen Disparitäten im Land. Dabei wurde deutlich, dass es den Befürwortern dieses Regionalismus vor allem um die Stärkung ihrer Regionen ging und weniger um eine gemeinwohlorientierte Politik des Ausgleichs und der Integration in sozio-ökonomischer und politischer Hinsicht im gesamten Land. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, warum die zentralstaatlichen Eliten keineswegs auf die Dezentralisierungsforderungen eingehen wollten, denn politische Machtabgabe an die Regionen könnte zu einer bedeutsamen Schwächung der nationalen Ebene führen (Blanes 1999: 4).

Nach dem Ende der Militärdiktaturen wurde in Bolivien zu Beginn der 1980er Jahre ein Demokratisierungsprozess eingeleitet, der mit verschiedenen Reformen einer ‚ersten

---

<sup>16</sup> Movimiento Nacional Revolucionario (Nationalrevolutionäre Bewegung).

Generation' einherging. So wurde seit 1985 die erste Reformgeneration makroökonomischer Strukturanpassungsmaßnahmen (Nueva Política Económica) eingeleitet und sehr konsequent durchgeführt. Sie gingen mit weitgehenden Maßnahmen einher wie der Privatisierung von Staatsunternehmen, Reduzierung der staatlichen Investitionen und Handelsliberalisierung, wodurch Bolivien einen Ruf als „*Musterschüler des IWF*“ (Strack 2001: 5) erhielt.

Die makro-ökonomischen Strukturanpassungsprogramme brachten zwar den wirtschaftlichen Verfall zum Stillstand (Abnahme des Haushaltsdefizites und Senkung der Inflation), führten aber zu deutlich negativen sozialen Effekten (Krakowski 2003: 27). Dies brachte schließlich auch Bewegung in die Dezentralisierungsdebatte, da ein Staatsmodell gesucht wurde, das helfen sollte, diese Negativeffekte abzufedern und durch den Zuwachs an Partizipationsmöglichkeiten die sozialen Einschnitte des neoliberalen Wirtschaftskurses zu legitimieren.

1989 kam Jaime Paz Zamora an die Macht, der den Dezentralisierungsdiskurs schon in der Vergangenheit mitgetragen hatte, um seinem Departamento Tarija Privilegien zu verschaffen. 1992 einigten sich dann die relevanten regionalen und nationalen Akteure auf einen Gesetzesvorschlag, der eine politische Dezentralisierung auf die intermediäre Ebene der Departamentos vorsah. Unter Zamora wurde das Gesetz allerdings nicht mehr verabschiedet und unter seinem Nachfolger Sanchez de Lozada, der von 1993 bis 1997 regierte, beschloss das Parlament zunächst eine neue Verfassung (Constitución Política del Estado). Diese legte allerdings fest, dass die Präfekten der Departamentos direkt durch den Präsidenten ernannt werden und somit direkte Repräsentanten der nationalen Regierung sind. Dadurch wurden eine politische Dezentralisierung und gewählte regionale Regierungen in den Departamentos verhindert (Seemann 2004: 11).

Die Diskussion um Dezentralisierung sollte aber bald wieder aufkommen, da der Druck seitens der Befürworter groß geworden war und auch die internationale Kooperation Dezentralisierungsreformen deutlich befürwortete. Ein kompromissfähiger Vorschlag urbaner Eliten war schließlich ein municipalistisches Modell, was eher den Interessen der nationalen Ebene entsprach. Eine Dezentralisierung im Sinne einer Atomisierung auf lokaler Ebene der Gemeinden versprach zu verhindern, dass zuviel Macht und Einfluss seitens der zentralstaatlichen Eliten aufgegeben werden musste. Dadurch wollte man dem Risiko eines zu großen Einflussgewinns subnationaler Akteure entgegenwirken (Blanes 1999: 4). Die Debatte zwischen *regionalistas* und *municipalistas* wurde somit zugunsten einer Dezentralisierung an die lokale Ebene im Sinne einer Gemeindereform entschieden.

Gesetzlich verankert wurde die Dezentralisierungsreform schließlich im Jahr 1994 mit dem Gesetz zur Bürgerbeteiligung (Ley de Participación Popular, LPP). Es etabliert die neue Ebene der Gemeinden, an die weitgehende Verantwortlichkeiten, Regelungskompetenzen und finanzielle Ressourcen zur kommunalen Selbstverwaltung übertragen wurden. Darüber hinaus wurden Strukturen und Mechanismen zur lokalen Bürgerbeteiligung und sozialen Kontrolle geschaffen.

Diese dezentrale ‚Grundstruktur‘ wurde im Folgenden weiter ergänzt und intensiviert. Der 1999 in Köln abgehaltene G8-Gipfel thematisierte die Verschuldungsproblematik von

Entwicklungsländern und legte den Grundstein für die Entschuldungsinitiative HIPC II (Highly Indebted Poor Countries). Im Nachgang dazu wurde das Instrument der Poverty Reduction Strategies Papers (PRSP)<sup>17</sup> als Voraussetzung zur Entschuldung durch die HIPC II-Initiative geschaffen (Schulz-Heiss 2000: 18-19).

Da das PRSP grundsätzlich partizipativ zu erarbeiten ist, führte die bolivianische Regierung im Sommer 2000 einen Nationalen Dialog (Dialogo Nacional 2000) als Beteiligungsprozess an der Strategieformulierung durch. Dieser Prozess wurde von vielen Seiten wegen des Ausschlusses bestimmter Gruppen und konfliktiver Themen kritisiert, was die Katholische Kirche und andere zivilgesellschaftliche Gruppen dazu bewegte, einen weiteren Beteiligungsprozess (Foro Jubileo 2000) durchzuführen und die Übernahme der erarbeiteten Resultate in das PRSP einzufordern (Müssig 2001: 13).

Im April 2001 legte die bolivianische Regierung die endgültige Fassung ihres Poverty Reduction Strategy Papers<sup>18</sup> (Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, EBRP) vor, das trotz der erkennbaren Schwächen<sup>19</sup> und Protesten von Teilen der Zivilgesellschaft von WB/IWF als Grundlage zur Erreichung des so genannten HIPC II-Completion Point akzeptiert wurde. Die Auslandsschulden Boliviens belaufen sich auf knapp 4,3 Mrd. US\$, wobei durch HIPC II ca. 1,2 Mrd. US\$ erlassen werden. Durch Einsparungen bei der Zahlung

---

<sup>17</sup> Weltbank (WB) und Internationaler Währungsfond (IWF) wurden mit der Ausgestaltung und Verwaltung des Entschuldungsprozesses beauftragt und stellten im Rahmen ihrer Jahrestagung im Herbst 1999 ihren Umsetzungsplan für HIPC II vor. Dieser sah die Einführung eines neuen Instrumentes vor: das Armutsbekämpfungsstrategiepapier (*Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP*). Das PRSP ist ein Strategieprogramm zur mittelfristigen Steuerung nationaler Politiken und soll sicherstellen, dass die durch die Entschuldung freiwerdenden Finanzmittel (wegfallende Schuldentilgung und Zinszahlungen) für die nationale Armutsbekämpfung eingesetzt werden. Durch das PRSP als zentrales Planungsinstrument des jeweiligen Landes soll Armutsbekämpfung zum übergeordneten Politikziel festgelegt werden und alle wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen in der Folge auf dieses Ziel hin ausgerichtet werden. Dabei hat das PRSP einen holistischen Ansatz und umfasst sowohl soziale als auch makroökonomische, strukturelle und sektorale Politikmaßnahmen. Es beinhaltet einen klassischen Policy-Zyklus mit den Elementen Analyse (der Armutssituation), Strategieentwicklung (zur Armutsbekämpfung), Implementierung, Monitoring und Evaluierung. Alle drei Jahre sollen die beteiligten Länder ein neues PRSP vorlegen. Die Weltbank hat für die PRSP folgende Prinzipien aufgestellt: (1) Gestaltung und Leitung des Prozesses durch das jeweilige Land unter breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft und des Privatsektors in allen Schritten der Operationalisierung. (country-driven), (2) Orientiert auf Resultate, die der armen Bevölkerung zugute kommen (results-oriented), (3) Umfassende Wahrnehmung der multidimensionalen Bereiche von Armut (comprehensive), (4) Partnerschaftlich orientiert durch koordinierte Beteiligung entwicklungsrelevanter Akteure (bilateral, multilateral, Nicht-Regierungsbereich) (partnership-oriented), (5) Langfristige Perspektive der Armutsbekämpfung (long-term perspective) (WB: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), Zugriff: 12.05.04).

<sup>18</sup> Das bolivianische PRSP (EBRP) enthält vier miteinander verknüpfte **Sektorstrategien**: (1) *Beschäftigungs- und Einkommenspolitik*: Durch Investitionen in die Infrastruktur soll sich die Produktionskapazität von Kleinbäuerinnen und -bauern sowie Kleinunternehmerinnen und -unternehmern erhöhen. (2) *Humankapital*: Verbesserung des Primärbildungssystems, der Basisgesundheitsversorgung und der Versorgung mit Wohnungen sowie der Trink- und Abwassersysteme. (3) *Schutz verletzlicher Gruppen*: Soziale Sicherung für Bevölkerungsgruppen, die besonderen Risiken ausgesetzt sind. Besitzrechte definieren und Maßnahmen treffen, um Naturkatastrophen vorzubeugen. (4) *Soziale Integration und Partizipation*: Politische Beteiligung der Bevölkerung verstärken und Dezentralisierung der Verwaltung vorantreiben.

<sup>19</sup> Die EBRP baut auf einer sehr hohen jährlichen Wirtschaftswachstumsquote auf, die äußerst unrealistisch und für die Finanzierung eines Reformprojektes vom Ausmaß der EBRP unzureichend ist. Dafür werden hauptsächlich die niedrige Ersparnisbildung, die niedrige Exportentwicklung und niedrige Staatseinnahmen verantwortlich gemacht (Schweikert et al. 2003: 6-10).

von Schuldendiensten (Tilgung, Zinsen) stehen über die nächsten 15 Jahre jährlich ca. 105 Mill. US\$ für die Armutsbekämpfung zur Verfügung (EBRP 2001: 161).

Im Juni 2001 wurde schließlich das Gesetz des Nationalen Dialogs (Ley del Diálogo Nacional, LD) verabschiedet, das die Durchführung der Armutsstrategie regelt. Das LD definiert die Gemeinden als Hauptakteure der Armutsbekämpfung und legt fest, dass die durch die Entschuldung zur Verfügung stehenden Gelder (HIPC II) den Munizipien direkt zugute kommen. Zugleich werden ihre administrativen Aufgaben erweitert und sie erhalten dafür zusätzliche Finanzressourcen.

Das LD erhebt somit die Dezentralisierung zum wesentlichen Umsetzungselement der Armutsbekämpfungsstrategie. Durch diese Verknüpfung wurde Armutsreduzierung zur wichtigsten Wirkungshypothese des bolivianischen Dezentralisierungsprozesses.

## 2.3 Normativer Rahmen der bolivianischen Dezentralisierungsreform

Die bolivianische Dezentralisierungsreform sieht weitreichende Umstrukturierungen auf lokaler Ebene vor, die hauptsächlich durch die zwei Gesetze bestimmt werden:

- ‚**Gesetz zur Bürgerbeteiligung**‘ von 1994 (Ley de Participación Popular, **LPP**<sup>20</sup>) als Grundlage.
- ‚**Gesetz des Nationalen Dialogs**‘ von 2001 (Ley del Diálogo Nacional, **LD**) als Ergänzung.

Nachfolgend wird der *normative Rahmen* der Reformgesetze dargestellt und analysiert. Für die Untersuchung in Kapitel 3 gilt er als Bezugsrahmen. Insofern liegt der Schwerpunkt in diesem Kapitel auf der Darstellung des Reformkonzeptes, wohingegen die Untersuchung in Kapitel 3 zum Ziel hat, es zu analysieren und zu bewerten.

Als Oberziele definiert das LPP folgende Aspekte:

- die Schaffung, Integration und Konsolidierung des Prozesses der Bürgerbeteiligung in das juristische, politische und wirtschaftliche System des Landes unter Einbeziehung der indigenen, ländlichen und urbanen Bevölkerungsgruppen/Siedlungen.
- die Verbesserung der Lebensqualität der Bolivianischen Bevölkerung durch eine gerechtere Verteilung und bessere Verwaltung öffentlicher Ressourcen.
- der Ausbau der repräsentativen Demokratie durch Stärkung notwendiger politischer und wirtschaftlicher Instrumente mit dem Ziel, eine Beteiligung der Bevölkerung und eine Gleichheit der Entwicklungsmöglichkeiten für alle zu garantieren.“ (LPP, Art. 1)

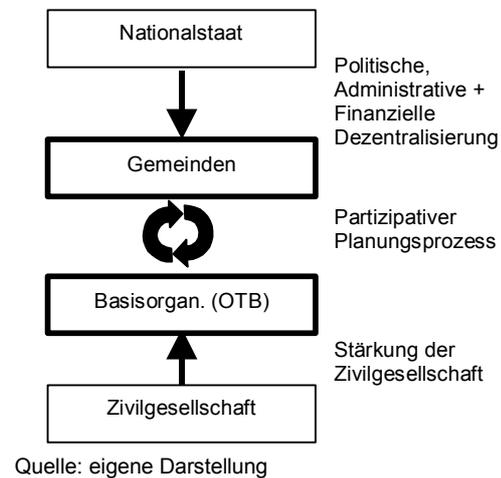
---

<sup>20</sup> Das LPP bildet die Grundlage für weiterführende Gesetze und ergänzende Regelungen, die im Zusammenhang mit den Reformen zur Bevölkerungsbeteiligung und Dezentralisierung stehen. Dazu zählen das Gesetz zur administrativen Dezentralisierung (Ley de Descentralización Administrativa, LDadm), das Gesetz der Gemeinden (Ley de Municipalidades, LM), die Norm der Partizipativen Gemeindeplanung (Norma de Planificación Participativa Municipal, NPPM), das Nationale Planungssystem (Sistema Nacional de Planificación, SISPLAN), System für Maßnahmenplanung (Normas Básicas de Sistema de Programación de Operaciones, SISPO).

Das LD definiert als hauptsächliche Nutznießer die arme Bevölkerung des Landes mit Fokus auf Frauen, indigene Gruppen in ländlichen Gebieten und die marginalisierte Stadtbevölkerung (LD: Art. 3).

Einerseits bewirkt die Reform durch eine umfassende politische, administrative und finanzielle Dezentralisierung **strukturelle Veränderungen**. Hauptaspekt ist die Gemeindereform, durch die eine dezentrale Ebene autonomer *Gemeinden*<sup>21</sup> (municipios) mit lokalen Institutionen geschaffen und in die Staatsstruktur integriert wird. An die Gemeinden werden Selbstverwaltungs-kompetenzen und Finanzmittel transferiert<sup>22</sup>. Darüber hinaus werden durch die Reform *Basisorganisationen* der Bevölkerung offiziell als lokale Akteure (im Sinne juristischer Personen) anerkannt und mit Beteiligungsrechten ausgestattet. Andererseits werden **prozessuale Veränderungen** im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung vorgenommen. Für die Steuerung der lokalen Entwicklung wird das Instrument der *partizipativen Gemeindeentwicklungsplanung* eingeführt, das die Interaktion zwischen den lokalen Institutionen und den zivilgesellschaftlichen Akteuren formalisiert. Es ermöglicht dadurch Bürgerbeteiligung an Entscheidungen bezüglich lokaler Entwicklung. (siehe Abb. 6) Im Folgenden wird der normative Rahmen der bolivianischen Dezentralisierungsreform näher dargestellt und dabei besonders die strukturellen und prozessualen Veränderungen **auf dezentraler Ebene der Gemeinden** analysiert.

Abb. 6: Hauptelemente der bolivianischen Dezentralisierungsreform



### 2.3.1 Strukturelle Veränderungen

Die durch die Dezentralisierungsreformen in Bolivien vorgenommenen strukturellen Veränderungen enthalten Aspekte der in Abschnitt 1.2.1 dargestellten Dezentralisierungsdimensionen: der *politischen*, *administrativen* und *finanziellen* Dezentralisierung.

<sup>21</sup> Im Folgenden wird für den Begriff ‚Gemeinde‘ synonym auch ‚Kommune‘ oder ‚Munizip‘ verwendet.

<sup>22</sup> Neben Schaffung einer Gemeindeebene mit Kompetenzen der Selbstverwaltung findet auch eine administrative Dezentralisierung auf die regionale Ebene der neun Departamentos statt. Den normativen Rahmen dafür schafft das Ley 1654 de Descentralización Administrativa - LADadm vom 28.7.1995. Es regelt die Bildung regionaler Verwaltungseinheiten (prefecturas) mit einem vom Präsidenten ernannten Repräsentanten (prefecto) und die Übertragung von Verwaltungsaufgaben.

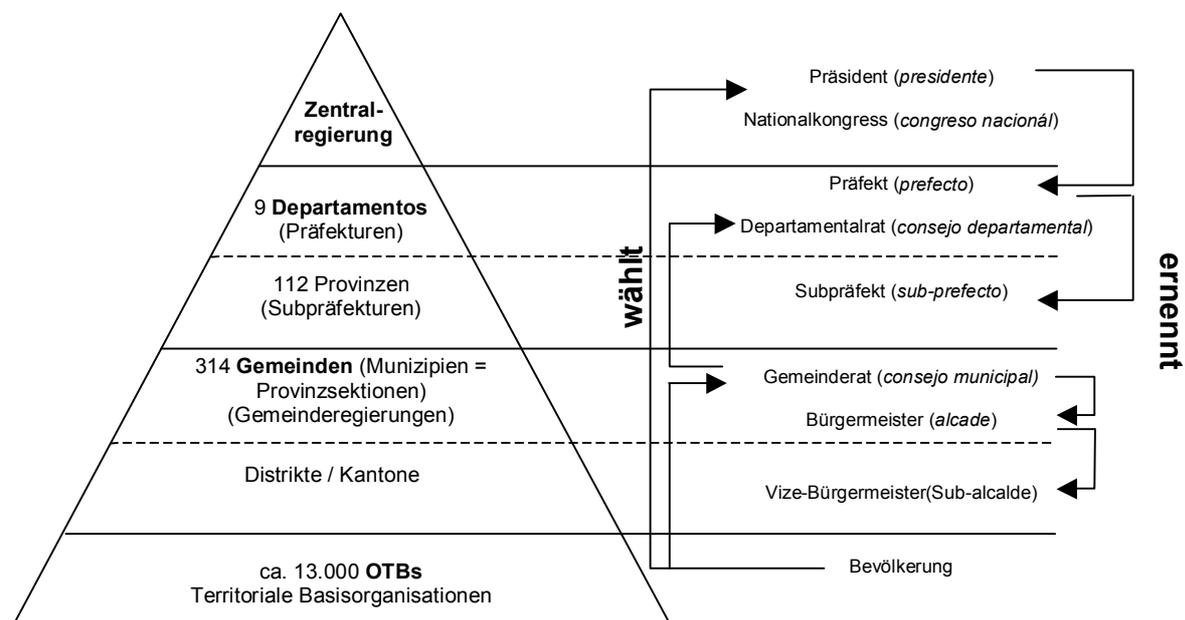
### 2.3.1.1 Politische Dezentralisierung

#### Munizipalisierung

Kern der Dezentralisierungsreform und strukturelle Grundlage aller ihrer Veränderungsbereiche ist eine Gemeindereform, die eine flächendeckende Munizipalisierung des Landes beinhaltet. Dadurch wird eine subnationale Ebene von insgesamt 314 *autonomen Gemeinden* neu geschaffen und in die administrative Gliederung des Staates integriert (siehe Abb. 7). Zwar existierten bereits vor Einführung des LPP vereinzelt Gemeindeverwaltungen in den Großstädten, doch waren diese nicht in das politisch-administrative System des Staates eingebunden und hatten nur eine sehr unbedeutende Funktion. Für den Großteil der Bevölkerung existierte schlichtweg keine staatliche Repräsentanz auf lokaler Ebene.

Die räumliche Grundlage für die administrativen Grenzen der neu entstandenen Munizipien bildete die bereits vor Einführung des Gesetzes existierende, aber bis dahin weitgehend unbedeutende Unterteilung in Provinzsektionen<sup>23</sup>. Als neue Gemeindehauptstädte wurden die ehemaligen Provinzhauptstädte definiert, wobei deren Verantwortungsrahmen auf das gesamte Gebiet der Provinzsektion erweitert wurde (LPP: Art. 12).

Abb. 7: Staatsstruktur Boliviens nach Einführung des LPP 1994



Quelle: eigene Darstellung

An die Gemeinden wird durch das LPP weitreichende politische Macht im Sinne von Regulierungs-, Entscheidungs- und Umsetzungskompetenzen transferiert. Die Gemeinden

<sup>23</sup> Intern ist das Gemeindegebiet in Kantone unterteilt. Gibt es geografisch-räumlich, sozio-kulturell oder wirtschaftlich zusammenhängende Gebiete innerhalb einer Provinzsektion, können diese in einem Distrikt zusammengefasst werden. Gemeinden mit weniger als 5.000 Einwohnern wurden durch das LPP angehalten, Gemeindeverbände zu gründen, um die Finanzierbarkeit der lokalen Verwaltung sicherzustellen.

sind somit eigenständige Einheiten mit substanziellen Rechten politischer Selbstbestimmung.

Auf Gemeindeebene werden einerseits öffentliche Institutionen in Form von Gemeinderegierungen und andererseits zivilgesellschaftliche Akteure in Form von territorialen Basisorganisationen und Kontrollräten geschaffen. Zwischen ihnen wird die übertragene Macht verteilt. Entsprechende Rechte und Pflichten werden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung festgelegt.

### **Gemeinderegierung**

Die Gemeinderegierungen sind autonom und besitzen gesetzgebende und ausführende Amtsgewalt. Sie üben ihre Kompetenzen innerhalb des gesamten Rechtsgebietes (Provinzsektion) der Gemeinde aus. Sie bestehen aus einem *Gemeinderat* (*consejo municipal*) als Vertretung der Legislative und einem *Bürgermeister* (*alcalde*) als Vertreter der Exekutive und höchste Autorität in der Gemeinde (CPE: Art. 200). Die Gemeinderatsmitglieder<sup>24</sup> (*consejales*) werden alle fünf Jahre in allgemeinen und freien Wahlen<sup>25</sup> durch die wahlberechtigte Bevölkerung der Gemeinde gewählt.

Der Bürgermeister<sup>26</sup> wird von den *consejales* in einem Mehrheitsverfahren für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt, er kann aber auch nach Ablauf eines Jahres vom Gemeinderat durch ein konstruktives Misstrauensvotum abgewählt werden (CPE: Art. 201). Als oberste Autorität der Exekutive untersteht ihm die Gemeindeverwaltung und er hat weitreichende Kompetenzen in den Bereichen der Entwicklungs-, Investitions- und Finanzplanung. Der Gemeinderat als politische Vertretung der Gemeinde überwacht und kontrolliert die Amtsführung des Bürgermeisters und besitzt darüber hinaus weitere Regelungskompetenzen und Aufsichtsrechte im Bereich der kommunalen Planung (LM: Art. 12). Eine Vertretung der Judikative gibt es auf Gemeindeebene nicht.

### **Zivilgesellschaftliche Basisorganisationen**

Ein zentrales Element der Reform ist die Schaffung bzw. rechtliche Anerkennung zivilgesellschaftlicher Basisorganisationen. Diese bilden die Grundlage für eine flächendeckende Repräsentation und Beteiligung der Bevölkerung im Sinne anerkannter ‚Verhandlungspartner‘ mit den lokalen Institutionen. Einerseits wurden durch das LPP traditionelle Basisorganisationen, die bereits in unterschiedlichen Formen als bäuerliche Gemeinschaften (*comunidad campesina*), indigene Siedlungsgruppen (*pueblo indígena*) oder Nachbarschaftsvereinigungen (*junta vecinal*) mit unterschiedlichen Strukturen und Traditionen existierten, anerkannt. Andererseits wurden im Falle einer Inexistenz von lokalen, repräsentativen Vereinigungen neue Organisationen geschaffen. Sämtliche

---

<sup>24</sup> In Gemeinden bis 50.000 Einwohnern besteht der Gemeinderat aus fünf Mitgliedern, bei größeren Munizipien werden pro weitere 50.000 Einwohner zwei Sitze im Gemeinderat hinzugefügt.

<sup>25</sup> Zu den Wahlen werden lediglich Listen von nationalen Parteien zugelassen. Freie Kandidaten oder lokale Listen werden nicht akzeptiert.

<sup>26</sup> Der Bürgermeister kann für einzelne Gemeindedistrikte Vize-Bürgermeister (*subalcalde*) benennen und Kompetenzen sowie Finanzmittel an diese weitergeben.

Organisationen<sup>27</sup> werden durch das LPP unter dem Namen *Organizaciones Territoriales del Base (territoriale Basisorganisationen, OTB)* als juristische Personen anerkannt<sup>28</sup> (LPP: Art. 4).

Ein wichtiges Kriterium bei der Anerkennung ist der territoriale Charakter der Organisationen - das heißt, dass sie sich auf ein bestimmtes Territorium (z.B. Stadtviertel, comunidad<sup>29</sup>) beziehen und die Gesamtheit der darin beheimateten Bevölkerung repräsentieren müssen (LPP: Art. 4). Organisationen, die sich über soziale oder funktionale Prinzipien definieren (z.B. Berufsgruppen, Religionsgemeinschaften, Frauengruppen), werden somit vom LPP nicht anerkannt. Die OTB dürfen sich in ihrem Geltungsbereich räumlich nicht überlagern und haben jeweils eine Repräsentationsperson zu benennen. Durch die Anerkennung traditioneller Basisorganisationen als OTB werden auch deren jeweilige Gebräuche und Sitten sowie deren unterschiedliche Formen interner Organisation und Repräsentation anerkannt und in geltendes Recht übernommen (LPP: Art. 3).

Den OTB werden weitgehende Mitbestimmungsrechte an den Entscheidungsprozessen der Gemeinderegierung eingeräumt. Besonders bei der Gemeindeentwicklungsplanung (siehe Abschnitt 2.3.2) und den damit zusammenhängenden Entscheidungen über Investitionen in den Bereichen öffentlicher Infrastruktur und der Bereitstellung von Dienstleistungen haben sie das Recht, Bedürfnisse zu artikulieren und entsprechend Forderungen zu stellen (LPP: Art. 7,8).

### **Sozialer Kontrollrat**

Ein weiteres Reformelement ist eine institutionalisierte zivilgesellschaftliche Kontrolle staatlichen Handelns. Auf Gemeindeebene wurde dafür durch das LPP ein Kontrollrat (*comité de vigilancia, CV*) als Instanz für soziale Kontrolle geschaffen. Dadurch sollen die zivilgesellschaftlichen Organisationen die Gemeinderegierung kontrollieren. Pro Gemeindedistrikt/Kanton wird durch die OTB-Vertreter ein Mitglied des CV gewählt. Das CV besteht je nach Größe der Gemeinde aus mehreren Mitgliedern, die einen Präsidenten aus sich heraus wählen.

Besonders die Kontrolle der lokalen Finanzplanung und -abrechnung steht dabei im Vordergrund. Das CV hat das Recht, Einblick in die Buchhaltung und Abrechnung der Gemeinderegierung zu nehmen und die Verwendung der Finanzmittel nach verschiedenen Kriterien<sup>30</sup> zu überprüfen. Für den Fall, dass bei dieser Kontrolle Unregelmäßigkeiten auftreten, wurde das CV mit weitreichenden Sanktionsmechanismen ausgestattet. Das CV hat somit die Möglichkeit, durch eine offizielle Beschwerde bei der nationalen Exekutive eine

<sup>27</sup> Insgesamt existieren in Bolivien derzeit über 13.000 OTB.

<sup>28</sup> Beim Verfahren zur juristischen Anerkennung muss von der Organisation bei der zuständigen Gemeindeverwaltung ein Antrag inklusive Dokumentation (Beschlussbuch, Mitgliederliste, Satzung, etc.) eingereicht werden. Die Gemeinde leitet den Antrag an die regionale Behörde (Subpräfektur) weiter, welche die Organisation durch eine Resolution anerkennt (LPP: Art. 5).

<sup>29</sup> Dörfliche Gemeinschaft oder Siedlung, die meist außerhalb von zentralen Siedlungskernen (pueblos) der Gemeinden gelegen sind, folgend auch Siedlung oder Dorf genannt.

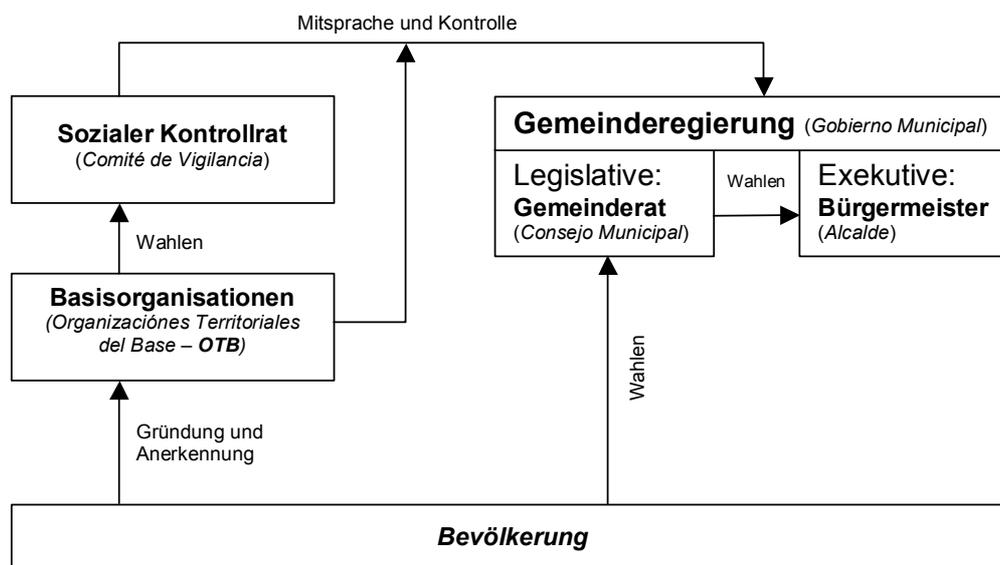
<sup>30</sup> In diesem Rahmen überprüft das CV, ob die Finanzmittel gerecht sowohl im urbanen als auch im ruralen Raum investiert werden und der gesamten Bevölkerung zu gute kommen, ob die Aufwendungen für Verwaltung den Anteil von 15% nicht übersteigen und ob die tatsächlich getätigten Investitionen mit den Planungen übereinstimmen (LPP: Art. 10).

Überprüfung der Gemeinde einzufordern. Behebt die Gemeindeverwaltung die beanstandeten Fehler nicht, wird die Beschwerde an die Senatskammer des Kongresses weitergeleitet. Gibt dieser der Beschwerde statt, werden sämtliche Finanztransfers an die betroffene Gemeinde gestoppt und ihr Konto durch die nationalstaatlichen Autoritäten eingefroren (LPP: Art. 11).

Über seine Kontrollfunktion hinaus hat das CV die Aufgabe, die Gesamtheit aller OTB innerhalb einer Gemeinde zu integrieren und dadurch eine verbesserte Artikulation zwischen den zivilgesellschaftlichen Basisorganisationen und der Gemeinderegierung zu ermöglichen. In diesem Sinne ist das CV eine Interessensvertretung und oberste Vertretung aller OTB gegenüber der Gemeinderegierung. Die Funktion des CV wird durch das LD weiter gestärkt.

In der folgenden Abb. 8 werden die verschiedenen, durch die Dezentralisierungsreform geschaffenen Akteure und deren Beziehungen untereinander zusammenfassend dargestellt.

Abb. 8: Akteursgefüge auf Gemeindeebene



Quelle: eigene Darstellung

### 2.3.1.2 Administrative Dezentralisierung

Das LPP überträgt den Gemeinden die Verantwortung für die gesamte, sich im kommunalen Verwaltungsgebiet befindliche, öffentliche Infrastruktur in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Kultur, Sport, lokale Straßen sowie Bewässerungsanlagen. Diese geht damit in den Besitz der Gemeinderegierungen über (LPP: Art. 13).

In diesem Zusammenhang werden den Gemeinderegierungen entsprechende Verwaltungsaufgaben in den Bereichen *lokale Infrastruktur* und *öffentliche Dienstleistungen* sowie Kompetenzen zu deren Erfüllung übertragen.

Sie sind hauptsächlich zuständig für:

- Neubau und die Instandhaltung der öffentlichen Infrastruktur,
- materielle Ausstattung im Bereich des Gesundheits- und Bildungswesens,
- Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung,
- Straßenbau,
- Kultur- und Sportbereich (LPP: Art. 14).

Darüber hinaus überträgt das LD den Gemeinden die Zuständigkeit für das lokale Personal im Gesundheits- und Bildungswesen (LD: Art. 7).

Diese übertragenen Kompetenzen und Aufgaben können die Gemeinden autonom wahrnehmen. Die Finanzierung dieser Aufgaben erfolgt über eine neue Umverteilung der Geldressourcen im Zuge der finanziellen Dezentralisierung (siehe Abschnitt 2.3.1.3). Allerdings bestehen für die öffentliche Gemeindeverwaltung klare Regelungen bezüglich der Planungs- und Verwaltungsprozesse.

Das LD überträgt den Gemeinden auch die Aufgabe der *lokalen Armutsbekämpfung* und transferiert dafür weitere Kompetenzen und Aufgaben. Dies geschieht einerseits im Rahmen der bisherigen, administrativen Aufgabenbereiche (lokale Infrastruktur und Dienstleistungen), bezieht aber auch darüber hinausgehende Aufgaben mit ein. Für lokale Armutsbekämpfung legt das LD drei armutsrelevante Prioritätsbereiche mit konkreten Projektvorschlägen fest, die von den Gemeinden innerhalb der lokalen Entwicklungsplanung verstärkt zu berücksichtigen sind.

- *Bildungswesen:*  
Ausstattung der Schulen, Materialbeschaffung, Instandhaltung der schulischen Infrastruktur, Programme zur Unterstützung der Grundschulausbildung (LD: Art 10)
- *Gesundheitswesen:*  
Instandhaltung der gesundheitlichen Infrastruktur; Ausstattung der Krankenhäuser und Gesundheitsstationen, Bereitstellung von Transportmöglichkeiten, Qualifikationsmaßnahmen für Personal (LD: Art. 11)
- *produktive und soziale Infrastruktur:*  
Ausweitung und Instandhaltung von Zugangsstraßen zu produktiven Einrichtungen, Ausbau des lokalen Straßennetzes, Bewässerungsanlagen, touristische Infrastruktur, Trinkwasser- und Abwassersystem, Entwicklung von Katastersystemen, Unterstützung von Produktion und Kleinstunternehmen, alternative Bildung, Schulfrühstück, öffentliche Sicherheit, Umweltschutz, Katastrophenvorsorge (LD: Art. 13).

### **2.3.1.3 Finanzielle Dezentralisierung**

Voraussetzung für die Erfüllung der übertragenen Aufgaben auf dezentraler Ebene der Gemeinden ist die finanzielle Dezentralisierung. Sie beinhaltet eine Verlagerung von Einnahme- und Ausgabeverantwortlichkeiten auf die Gemeinden und regelt den Transfer finanzieller Ressourcen. Dies garantiert die politische Autonomie der Gemeinden und die

Finanzierung lokaler Verwaltung und sichert somit die politische und administrative Dezentralisierung finanziell ab. Die finanzielle Dezentralisierung ist daher ein wichtiger Bestandteil der Dezentralisierungsreform und besteht aus verschiedenen Elementen.

Durch das LPP werden im Rahmen der *Coparticipación Tributaria* aus den Finanzmitteln der nationalen Steuereinnahmen 20% an die Gemeinden transferiert (LPP: Art. 20). Die Verteilung der nationalen Finanzressourcen an die Munizipien erfolgt gleichmäßig nach einem Pro-Kopf-Verteilungsschlüssel und wird automatisch durch das bolivianische Bankensystem monatlich an die Gemeinden überwiesen. Allerdings besteht die Auflage, dass nur maximal 15% dieser Mittel für Verwaltungskosten und laufende Kosten der Gemeinde verwendet werden dürfen und somit mindestens 85% der Mittel in öffentliche Investitionen fließen müssen (LPP: Art. 23).

Darüber hinaus wird den Munizipien die Autorität verliehen, *eigene Steuern (recursos propios)* und Abgaben zu erheben. Hierzu zählen die Grundsteuer, die Immobiliensteuer und die Kfz-Steuer sowie weitere lokale Abgaben, die durch Verordnungen des Gemeinderates festgelegt werden können (LPP: Art. 19).

Das LD transferiert weitere, zweckgebundene Finanzmittel an die Gemeinden, die an das Ziel der lokalen Armutsbekämpfung geknüpft sind. Dabei handelt es sich um Ressourcen, die im Rahmen des Entschuldungsprogramms HIPC II verfügbar wurden. Insgesamt belaufen sich diese Ressourcen auf ca. 104,9 Mill. US\$ jährlich für die nächsten 15 Jahre (EBRP 2001: 161). Auf drei Wegen werden diese Finanzmittel an die Munizipien transferiert.

- Im Rahmen des durch das LD neu geschaffenen *Solidarischen Gemeindefonds für Schulausbildung und öffentliche Gesundheit (Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Pública)* werden jährlich 27 Mill. US\$ vom Gesamtbetrag der HIPC II-Gelder an die Munizipien weitergeleitet. Diese Gelder sind für die Finanzierung von lokalem Personal in den Bereichen Bildung und Gesundheit bestimmt (LD: Art. 7).
- Die weiteren Gelder werden über das *Spezialkonto Dialog 2000 (Cuenta especial Diálogo 2000)* direkt auf die Konten der 314 Gemeinden überwiesen. Dies geschieht über einen Verteilungsschlüssel, der den Armutsgrad der Gemeinde berücksichtigt und Investitionsbereiche (20% Bildungswesen, 10% Gesundheitswesen, 70% produktive und soziale Infrastruktur)<sup>31</sup> für die Verwendung dieser Gelder festlegt. Die Entscheidung über die konkrete Verwendung dieser Geldmittel liegt bei den Gemeinden (LD: Art. 8-9).
- Eine weitere Neuerung des LD ist die *Nationale Politik des Ausgleichs (Política Nacional de Compensación)*, die als Unterstützung zur Umsetzung der EBRP eingeführt wurde. Zu diesem Zweck wurden zwei Entwicklungsfonds gegründet, die indirekt weitere Finanzressourcen von der zentralstaatlichen an die municipale Ebene transferieren. Der *Nationale Fonds für produktive und soziale Infrastruktur (Fondo Nacional de Inversión*

---

<sup>31</sup> 70% der Finanzmittel werden über einen Verteilungsschlüssel schwerpunktmäßig an die ärmsten Munizipien verteilt. Dabei werden die Munizipien nach dem Armutsgrad ihrer Bevölkerung klassifiziert und den Klassen mit höheren Armutsraten proportional höhere Anteile der Gelder zugeteilt. Diese Mittel sind für Investitionen im Bereich *produktiver und sozialer Infrastruktur* bestimmt. 30% der Finanzmittel werden nach Bevölkerungszahl an die Munizipien verteilt, wobei 20% für den Bereich Qualitätssteigerung für Dienstleistungen im öffentlichen *Bildungsbereich* und 10% für den Bereich Qualitätssteigerung für Dienstleistungen im öffentlichen *Gesundheitsbereich* bestimmt sind.

*Productiva y Social, FPS*) ist das Hauptinstrument für zentralstaatlich gesteuerte Investitionen auf kommunaler Ebene und bündelt Gelder aus Spenden und Krediten der internationalen Entwicklungshilfe. Diese Geldmittel werden projektgebunden<sup>32</sup> an die Gemeinden transferiert, wobei diese einen eigenen Finanzierungsanteil leisten<sup>33</sup>. Der *Nationale Fonds für regionale Entwicklung (Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR)* stellt den Gemeinden weitere Gelder in Form von Krediten zur Verfügung (LD: Art. 20-21).

Die Verwendung aller auf Gemeindeebene zur Verfügung stehenden Finanzmittel muss von der Gemeinderregierung im Rahmen der gemeindlichen Entwicklungs- und Haushaltsplanung aufgestellt und erläutert werden.

## 2.3.2 Prozessuale Veränderungen

### 2.3.2.1 Partizipative Gemeindeentwicklungsplanung

Die strukturellen Veränderungen, die durch die politischen, administrativen und finanziellen Elemente der Dezentralisierungsreform auf lokaler Ebene vorgenommen werden, sind die Grundlage für die Etablierung neuer Prozesse und Verfahren in den Gemeinden.

Ein wichtiges Handlungsfeld kommunaler Selbstverwaltung ist die Steuerung lokaler Entwicklung und die entsprechende Allokation finanzieller Ressourcen. Für diesen Bereich wurden durch die Reform prozessuale Regelungen getroffen und als zentrales Instrument der *Prozess der Gemeindeentwicklungsplanung* verbindlich auf Gemeindeebene verankert. Dieser Planungsprozess hat eine große Bedeutung als Steuerungsinstrument, da das gesamte Verwaltungshandeln und sämtliche Investitionen der Gemeinde in diesem Rahmen geplant und umgesetzt werden. Ziel dieses Prozesses ist es, Strategien für die Entwicklung der Gemeinde zu erarbeiten und diese im Rahmen des zur Verfügung stehenden Budgets mit konkreten Investitionen umzusetzen.

Zentrale Bedeutung hat der Planungsprozess auch als institutionalisierter Mechanismus für Bürgerbeteiligung. Er schafft den verbindlichen Rahmen für die Interaktion zwischen den auf Gemeindeebene neu etablierten zivilgesellschaftlichen und institutionellen Akteuren. Die Bevölkerung hat dabei das Recht, ihre Bedürfnisse zu artikulieren, entsprechende Forderungen in die öffentliche Planung einzubringen, um somit Entscheidungsprozesse bezüglich lokaler Entwicklung konkret zu beeinflussen.

Insofern ist die partizipative Gemeindeentwicklungsplanung einerseits ein Steuerungs- und Umsetzungsinstrument der lokalen Verwaltung und andererseits ein Kommunikations- und Partizipationsinstrument für die lokale Bevölkerung.

---

<sup>32</sup> Die zentrale Verwaltungseinheit des FPS nimmt Projektanträge der Munizipien entgegen, entscheidet über deren Realisierung und leistet im weiteren Verlauf das Projekt- und Finanzmanagement. Auch bei der Verteilung der Finanzmittel des FPS an die Munizipien wird der Verteilungsschlüssel nach Armutskriterien angewandt (siehe Spezialkonto Dialog 2000).

<sup>33</sup> Die Gelder aus dem Spezialkonto Dialog 2000 können dabei für die Abdeckung der Kofinanzierung verwendet werden.

### 2.3.2.2 Die beteiligten Akteure

Als ‚Protagonisten‘ der partizipativen Gemeindeentwicklungsplanung sind sowohl institutionelle als auch zivilgesellschaftliche Akteure eingebunden.

Als zivilgesellschaftliche Akteure sind die OTB am Prozess beteiligt. Die Repräsentanten der OTB sollen die Interessen ihrer Bevölkerung vertreten und haben die Aufgabe bzw. das Recht, an der Entwicklungsplanung teilzunehmen. In diesem Rahmen können sie die Erarbeitung von Zielen beeinflussen sowie entsprechende Maßnahmen und Projekte zu deren Erreichung identifizieren und einfordern (NPPM: Art. 43).

Der Kontrollrat (CV) hat die Prüfung des Planungs- und des Umsetzungsprozesses zur Aufgabe. Er vertritt darüber hinaus die Interessen der OTB gegenüber der Gemeinderegierung und vermittelt zwischen beiden Instanzen. Dabei stehen die Gewährleistung gleicher Partizipationschancen und ein gerechter Einsatz der finanziellen Ressourcen im Vordergrund. Besonders wichtig ist hierbei die Überprüfung der kommunalen Finanzplanung (NPPM: Art. 44). Somit hat die Gemeindebevölkerung die Möglichkeit, repräsentativ über ihre Vertretungsorganisationen den Planungsprozess einerseits inhaltlich zu beeinflussen und verbindlich zu gestalten und andererseits zu kontrollieren.

Der Gemeinderat ist verantwortlich für den institutionellen Rahmen und den gesetzmäßigen Ablauf der Gemeindeentwicklungsplanung. Außerdem nehmen die *consejales* (Gemeinderatsmitglieder) unterstützend am Planungsprozess teil. Dabei hat der Gemeinderat als Genehmigungsinstanz die Entscheidungsgewalt inne und muss die Planungen billigen. Ebenso ist es seine Aufgabe, die Umsetzung von Maßnahmen zu überwachen und deren Übereinstimmung mit den Entwicklungszielen zu kontrollieren (NPPM: Art. 49). Der Bürgermeister und die technische Abteilung der Gemeindeverwaltung sind für die Organisation, die inhaltliche Ausgestaltung und Durchführung des Planungsprozesses, der Umsetzung von Maßnahmen und die Evaluation verantwortlich. Die Förderung einer effektiven Bürgerbeteiligung steht dabei im Vordergrund und es besteht eine Pflicht zur Berichterstattung gegenüber dem Gemeinderat und dem Kontrollrat (NPPM: Art. 49).

### Der partizipative Planungsprozess

Die partizipative Gemeindeentwicklungsplanung<sup>34</sup> ist in zwei Teilprozesse untergliedert: in einen Prozess zur Formulierung von allgemeinen Entwicklungszielen und -strategien sowie einen Prozess zur konkreten Allokation finanzieller Ressourcen in entsprechende Maßnahmen zur Zielerreichung. Im Sinne dieser Zweiteilung besteht die partizipative Gemeindeentwicklungsplanung aus zwei formalen Plänen: dem *Gemeindeentwicklungsplan*

---

<sup>34</sup> Bei der Regelung der partizipativen Planung in den Municipien setzt das Nationale Planungssystem (Sistema Nacional de Planificación, SISPLAN) den Rahmen. Es legt planerische Grundsätze, Normen und Ziele sowie konkrete Aufgaben für die Planung auf der nationalen, regionalen und lokalen Ebene fest. Außerdem definiert es Verbindlichkeiten und die Interaktionen zwischen den verschiedenen Planungsebenen. Die Gemeindeordnung (Ley de Municipalidades, LM) in Kombination mit der Norm der Partizipativen Gemeindeplanung (Norma de Planificación Participativa Municipal, NPPM) konkretisiert diesen Rahmen für die kommunale Ebene und institutionalisiert dadurch den Prozess der partizipativen Gemeindeplanung. Als Prinzipien der Planung werden dabei Subsidiarität, Integralität, soziale Beteiligung, Gleichheit und Effizienz festgelegt (SISPLAN: Art. 6).

(*Plan Desarrollo Municipal, PDM*) und dem *Maßnahmen- und Haushaltsplan (Programación Operativa Anual, POA)*.

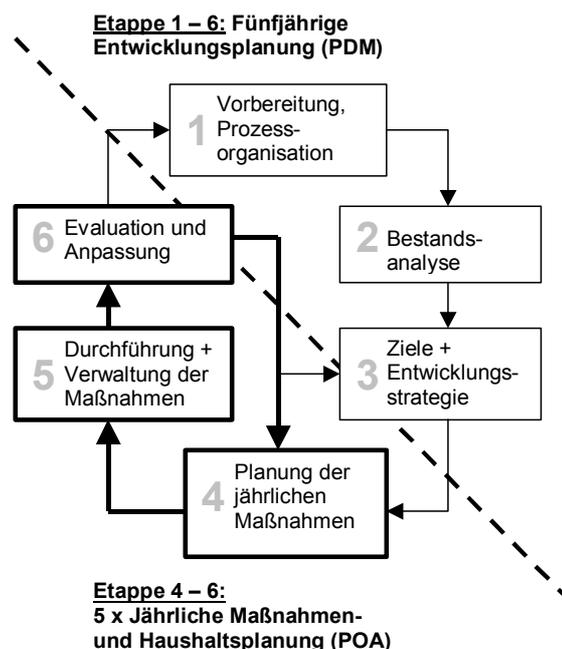
Im *Gemeindeentwicklungsplan PDM* werden für einen Horizont von fünf Jahren grundlegende Leitlinien für die municipale Entwicklung und Strategien zur Erreichung lokaler Entwicklungsziele festgelegt. Der PDM benennt die für die Förderung nachhaltiger Entwicklung relevanten Bereiche, Entwicklungspotenziale und -grenzen, Ziele, Politiken und Maßnahmenprogramme.

Der PDM besteht aus einer Bestandsanalyse der aktuellen Situation (Diagnostico), der strategischen Vision, den daran ausgerichteten Maßnahmeprogrammen und einem Realisierungskonzept. Bei der Erstellung des PDM ist die Bevölkerung zu beteiligen, um ihre Interessen in die Planung einzubringen (NPPM: Art. 3).

Der *Maßnahmen und Haushaltsplan POA* wird jährlich<sup>35</sup> erstellt und ist dem PDM untergeordnet. In ihm werden aus den Entwicklungszielen und -strategien des PDM heraus konkrete Maßnahmen formuliert und deren Realisierung zeitlich und finanziell geplant. Dieser Prozess ist partizipativ angelegt. Das bedeutet, dass Vertreter der OTB für ihre Zuständigkeitsbereiche Projekte und Maßnahmen vorschlagen bzw. einfordern und somit über öffentliche Investitionen entscheiden können. Diese Vorschläge werden innerhalb der Bevölkerung der OTB ausgehandelt und müssen im POA berücksichtigt werden (NPPM: Art. 27).

Wie Abb. 9 verdeutlicht, verläuft der gesamte *Prozess der partizipativen Gemeindeentwicklungsplanung* und deren Umsetzung in sechs aufeinanderfolgenden Etappen über einen Zeitraum von fünf Jahren.

Abb. 9: Etappen des Prozesses der partizipativen Gemeindeentwicklungsplanung



Quelle: eigene Darstellung

<sup>35</sup> Somit wird der POA fünf mal während des insgesamt fünfjährigen Planungszeitraumes erstellt.

- *Etappe 1: Vorbereitung und Organisation des Prozesses*  
Zu Beginn des Planungsprozesses werden alle zu beteiligenden Akteure (alle OTB, CV) von der Gemeindeverwaltung informiert und eingeladen. Dabei werden verbindliche Absprachen (z.B. bzgl. der Beteiligungsmodalitäten) getroffen und ein zeitlicher Ablauf der Prozessaktivitäten festgelegt (NPPM: Art. 21).
- *Etappe 2: Bestandsanalyse (Diagnostico)*  
Das Diagnostico ist die Bestandsaufnahme, Analyse und Bewertung der aktuellen Situation im Zuständigkeitsbereich der Gemeinde. Es wird partizipativ erstellt (durch Konsultation der OTB), da die ‚Selbsteinschätzung‘ der Bevölkerung eine wichtige Funktion einnimmt. Im Rahmen der Bewertung wird eine Stärken-Schwäche-Analyse durchgeführt (NPPM: Art. 22).
- *Etappe 3: Formulierung der Ziele und Entwicklungsstrategie*  
In dieser Etappe werden in mittel- und langfristiger Perspektive Ziele und Unterziele für die lokale Entwicklung formuliert und daraus resultierend eine entsprechende Strategie erarbeitet. Dabei beteiligen sich die OTB, indem sie Vorschläge einbringen und Prioritäten setzen. Aus der Entwicklungsstrategie werden Maßnahmenprogramme entwickelt, die aus konkreten Projekten bestehen. Für die Umsetzung der Maßnahmenprogramme wird ein fünfjähriger Umsetzungs- und Finanzierungsplan erstellt. Resultat dieser Planungsetappe ist das Dokument des Gemeindeentwicklungsplanes (Plan Desarrollo Municipal, PDM), der die Bestandsanalyse, die Entwicklungsstrategie, die Maßnahmenprogramme und einen Realisierungs- und vorläufigen Finanzierungsplan enthält (NPPM: Art. 23).
- *Etappe 4: Planung der jährlichen Maßnahmen*  
Die Etappen 4 bis 6 werden fünfmal für jeweils ein Jahr des insgesamt fünfjährigen Planungszeitraum durchgeführt. Im Rahmen der sich jährlich wiederholenden Erarbeitung des Maßnahmen- und Haushaltsplanes (Programación Operativa Anual, POA) werden aus den Leitlinien der Entwicklungsstrategie des PDM und den damit im Zusammenhang stehenden vordefinierten Maßnahmenprogrammen konkrete Projekte (z.B. Dienstleistungen, Infrastrukturmaßnahmen) entwickelt, die innerhalb eines Haushaltsjahrs von der Gemeindeverwaltung umgesetzt werden sollen (NPPM: Art. 27).
- *Etappe 5: Durchführung und Verwaltung der Maßnahmen*  
Die Umsetzung der Maßnahmen liegt in der Verantwortung des Bürgermeisters und der Gemeindeverwaltung und geschieht unter Aufsicht des Gemeinderates. Dabei sind die OTB und der Kontrollrat als soziale Akteure mit der Prüfung und Unterstützung der Umsetzung beauftragt (NPPM: Art. 28).
- *Etappe 6: Evaluation und Anpassung, Zieleinhaltung*  
Der Bürgermeister ist verpflichtet, jährlich über die Fortschritte bei der Umsetzung des PDM Bericht zu erstatten. Grundlage hierfür ist der jährliche Bericht über realisierte Maßnahmen des POA. Die Analyse dieser Ergebnisse dient als Basis für eine eventuelle Anpassung der PDM-Entwicklungsstrategie und ihrer Oberziele (NPPM: Art. 29). Auch im Rahmen des POA werden Evaluationen und gegebenenfalls Anpassungen durchgeführt.

## 2.4 Zwischenfazit

Vor dem Hintergrund des in Abschnitt 1.2 dargestellten Analyserahmens wird konstatiert, dass der normative Rahmen der bolivianischen Dezentralisierungsreform eine sehr weitreichende Form von Dezentralisierung vorsieht. In der *politischen* Dimension werden Machtkompetenzen sowohl im Bereich der Exekutive als auch in der Legislative an die dezentrale Ebene weitergegeben und dadurch autonome Gemeinden als eigenständige Rechtspersonen mit demokratisch gewählten Regierungen sowie Verwaltungseinheiten geschaffen. Besonderes Merkmal ist in diesem Zusammenhang das Beteiligungsrecht zivilgesellschaftlicher Basisorganisationen im Bereich der Entscheidungsmacht im Rahmen lokaler Planungsprozesse. In der Dimension der *administrativen* Dezentralisierung werden umfangreiche Kompetenzen und Verwaltungsaufgaben an die Gemeinden transferiert und auch die gesamte lokale Infrastruktur eigentumsrechtlich übertragen. Dies gibt den Gemeinden die Möglichkeit, Entscheidungen bezüglich der lokalen Entwicklung in den Bereichen der öffentlichen Infrastruktur und Dienstleistungen selbstständig zu steuern. Elemente *finanzieller* Dezentralisierung statten die Gemeinden mit Finanzressourcen aus und schaffen somit die Voraussetzung für finanzielle Eigenverantwortung und die Erfüllung der lokalen Verwaltungsaufgaben. Die Gemeinden entsprechen somit sämtlichen Kriterien dezentraler Selbstverwaltungskörperschaften. Insofern ist die Form der bolivianischen Dezentralisierungsreform eine *Devolution*. Als Zielelemente greift die Reform sämtliche in Abschnitt 1.3 beschriebenen Aspekte auf und bringt die bolivianische Dezentralisierung somit in Verbindung mit *verbesselter Ressourcenallokation, gesteigerter administrativer Effizienz* und *Bürgerbeteiligung*. Darüber hinaus werden *Armutsbekämpfung* und *Demokratisierung* als Ziele der Reform formuliert. Insofern beinhaltet die bolivianische Dezentralisierung ein sehr weitreichendes Zielsystem.

Das der Reform zugrunde liegende Partizipationskonzept sieht eine Beteiligung der Bevölkerung an lokalen Entscheidungsprozessen vor. Vor dem Hintergrund der in Abschnitt 1.4.1 dargestellten Formen von Partizipation werden folgende Merkmale herausgestellt. Die Partizipationsmöglichkeiten wurden nicht von der Bevölkerung erkämpft, sondern vom Staat *zugestanden* bzw. *gewährt*. Durch die gesetzlich vorgeschriebene Integration der Partizipation in den Prozess der Gemeindeentwicklungsplanung liegt eine *legal verfasste* und somit *verbindliche* und *institutionalisierte* Form von Partizipation vor. Die konkreten Einflussmöglichkeiten lokaler Entwicklungsprozesse verdeutlichen die *hohe Intensitätsstufe* der vorgesehenen Partizipationsform im Sinne *übertragener Kontrollbefugnisse und Entscheidungsmacht*. Die Bevölkerung ist dabei allerdings nicht direkt beteiligt, sondern wird von Vertretern flächendeckend *repräsentiert*.



## 3 Untersuchung: Umsetzung der Dezentralisierungsreform in drei Chaco-Gemeinden

### 3.1 Untersuchungsrahmen

#### 3.1.1 Untersuchungsfragen, Methoden, Aufbau

Im Rahmen der folgenden empirischen Untersuchung wird die Umsetzung der bolivianischen Dezentralisierungsreform in drei ausgewählten Gemeinden analysiert. Im Vordergrund stehen dabei die Identifikation von Implementationsdefiziten der Reform und daraus resultierenden Problemen in der lokalen Selbstverwaltung und der Interaktion der verschiedenen Akteure. Der zugrundeliegende Bezugsrahmen ist der in Kapitel 2.3 analysierte normative Rahmen der Dezentralisierungsreform, wobei sich die Untersuchung auf Abweichungen bzw. Schwierigkeiten konzentriert.

Die Untersuchung wurde im Rahmen eines Forschungsaufenthaltes in Bolivien in den Monaten Februar bis Oktober des Jahres 2003 durchgeführt.

##### 3.1.1.1 Untersuchungsfrage

Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen folgende forschungsleitende Fragestellungen, im Rahmen derer verschiedene Themenbereiche analysiert werden.

1. ***Sind auf lokaler Ebene die durch die Dezentralisierungsreform vorgesehenen strukturellen Veränderungen umgesetzt worden und bilden diese die Voraussetzungen für eine lokale Selbstverwaltung der Gemeinden?***

Untersuchungsbereiche:

- Munizipalisierung / Gemeindereform
- Arbeit der Gemeinderegierungen
- Anerkennung zivilgesellschaftlicher Basisorganisationen (OTB)
- Funktion der Kontrollräte (CV)
- Erfüllung der Verwaltungsaufgaben
- Gemeindefinanzen

2. ***Ist in den Gemeinden im Sinne der Reform ein partizipativer Planungsprozess zur Steuerung lokaler Entwicklung etabliert worden, im Rahmen dessen die Bevölkerung ihre Interessen und Bedürfnisse konkret einbringen kann?***

Untersuchungsbereiche:

- Prozess der partizipativen Gemeindeentwicklungsplanung
- Bürgerbeteiligung im Planungsprozess

Im Zentrum des Interesses steht bei dieser Untersuchung die *subjektive* Wahrnehmung der lokalen Akteure auf den Dezentralisierungsprozess und die spezifischen Veränderungen auf lokaler Ebene. Dabei geht es in erster Linie darum, *exemplarisch* Themenbereiche herauszuarbeiten, die nach Ansicht der Beteiligten problematisch erscheinen und zu Schwierigkeiten bei der Implementierung der Reformen führen. Insofern ist die Untersuchung im Spektrum des *qualitativen* Forschungsparadigmas angesiedelt und *explorativ* angelegt. Die Untersuchungsbereiche sind zwar durch den normativen Rahmen der Dezentralisierungsreform ‚vorgegeben‘, aber erst durch die thematische Analyse der Empirie ergeben sich die relevanten Themen und deren Gewichtung.

#### 3.1.1.2 Methode

Die Umsetzung der Dezentralisierung in Gemeinden wird anhand von drei Fallbeispielen exemplarisch untersucht. Als Untersuchungsgebiet wurde die Region des Chaco Boliviano im Südosten des Landes ausgewählt (Gebietsbeschreibung siehe Abschnitt 3.1.2.1). Die Charakteristika dieser ländlich geprägten Region und den darin befindlichen Gemeinden können als durchaus typisch für Bolivien und besonders das Tiefland bezeichnet werden. Hohe Armutsraten, peripher gelegene Kleingemeinden mit dispersen Siedlungsstrukturen und signifikante Anteile indigener Bevölkerung zeichnen den Chaco aus.

Die Auswahl der drei Untersuchungsgemeinden erfolgte nach sachlichen Kriterien. Dabei wurden Aspekte wie die Größe des Gemeindegebietes, die Einwohnerzahl und -charakteristika, die Siedlungsstruktur sowie die Armutsraten berücksichtigt und Gemeinden ausgewählt, die diesbezüglich verschiedene Ausprägungen aufweisen, um verschiedene Gemeindetypen ausgeglichen zu berücksichtigen (ausführliche Beschreibungen der Gemeinden nachfolgend in Abschnitt 3.1.2.2).

Folgende drei Gemeinden wurden für die Untersuchung ausgewählt.

- **Villamontes:** sehr großes Gemeindegebiet; vergleichsweise hohe Einwohnerzahl mit großen Anteilen weißer/mestizischer Bevölkerung; urbane Kleinstadt mit ländlichen Siedlungen; vergleichsweise niedrige Armutsrate.
- **Macharetí:** großes Gemeindegebiet; niedrige Einwohnerzahl; Mehrheit weiße/mestizische Bevölkerung mit deutlichen Anteilen indigener Gruppen; zentraler Siedlungskern und zahlreiche, verstreute ländliche Siedlungen; hohe Armutsrate.
- **Lagunillas:** kleines Gemeindegebiet; niedrige Einwohnerzahl; Mehrheit indigene Bevölkerung; zentraler Dorfkern mit zahlreichen ländlichen Siedlungen; sehr hohe Armutsrate.

Wenngleich auch diese Auswahl nicht repräsentativ für ganz Bolivien ist, zeigt sie doch eine ‚typische‘ Auswahl, besonders für die Region Chaco.

Die Anwendung qualitativer Methoden begründet sich aus dem Fokus der Untersuchung und ist für den weitgehend explorativen Charakter der Forschungsarbeit besonders geeignet. Zentrales Untersuchungsinstrument ist das *leitfadengestützte Interview*. Dabei verfügt der

Interviewer über einen Gesprächsleitfaden, der alle die Fragen enthält, die im Laufe des Interviews zur Sprache kommen sollen. Die überwiegende Mehrheit der Fragen ist offener Natur und soll den Gesprächspartner zu längeren Ausführungen anregen. Dabei stehen die individuelle Perzeption, Erfahrungen und Meinungen des Gesprächspartners im Vordergrund. Die Reihenfolge der Themen im Gesprächsleitfaden muss nicht dem letztendlichen Gesprächsverlauf entsprechen. Der Leitfaden stellt lediglich sicher, dass alle dem Interviewer wichtigen Aspekte mindestens einmal während des Gespräches angeschnitten werden. Häufig erübrigen sich auch Fragen des Leitfadens, weil ihre Beantwortung bereits in einer längeren Ausführung des Befragten zu einem der früheren Fragestellungen erfolgte (Lamnek 1995: 77).

Leitfadengestützte Interviews sind besonders bei explorativen Forschungsansätzen wie in dieser Arbeit dienlich, denn ein entscheidendes Merkmal ist die Möglichkeit, ein Problem zu erfragen, dessen Struktur man noch nicht kennt. Ziel des Interviews ist es deshalb, Fragen so offen zu stellen, dass nicht bereits in der Fragestellung die Struktur versteckt ist, von welcher der Interviewer – bewusst oder unbewusst – glaubt, dass sie dem Problem zugrunde liegen könnte. Zentrale Bedeutung haben dabei längere Erzählsegmente in den Antworten der Befragten, da diese Fragen beantworten, die man nicht gestellt hat, die aber Hinweise auf die eigentliche Struktur des Problems geben (Hopf 2000: 354ff.) (Leitfäden siehe Anhang).

Insgesamt wurden im Rahmen der Untersuchung in den drei Untersuchungsgemeinden 44 Interviews mit lokalen Akteuren in Schlüsselfunktionen (Experteninterviews) durchgeführt. Zusätzlich zu dem Einblick, den die Akteure in ihre jeweilige Amtsführung boten, versprach die Auswahl lokaler Schlüsselakteure entsprechend weitgehende Einblicke in die lokalen Realitäten über den persönlichen Hintergrund der Interviewten hinaus.

Auf *institutioneller Seite* waren dies Vertreter<sup>36</sup> der Gemeinderegierungen (Gemeinderatsmitglieder, Bürgermeister, Verwaltungsleiter und -mitarbeiter), auf *zivilgesellschaftlicher Seite* Präsidenten lokaler Basisorganisationen (OTB), soziale Kontrollräte (CV), lokale Autoritäten und indigene Vertreter.

Darüber hinaus wurden Gespräche mit *ausgewählten externen Experten* auf regionaler und nationaler Ebene geführt, die entweder in besonderer Weise mit den untersuchten Gemeinden und der Region vertraut sind oder thematisch in den Bereichen der Dezentralisierung, Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung arbeiten. Eine Liste aller Gesprächspartner und ihrer Funktionen befindet sich im Anhang.

Die Auswertung der Interviews wurde nach thematischen Kategorien vorgenommen. Die dabei gebildeten Auswertungskategorien orientieren sich am normativen Rahmen der bolivianischen Dezentralisierungsreform (siehe Abschnitt 2.3).

---

<sup>36</sup> Alle in dieser Arbeit gebrauchten Wörter mit männlichen Endungen, die eine bestimmte Gruppe von Menschen bezeichnen, beziehen sich auf deren Klasse oder Typus und nicht auf das Geschlecht einer einzelnen Person.

### **3.1.1.3 Verlauf der Feldforschung**

Für die Feldforschung wurden die ausgewählten Gemeinden mehrfach besucht. Der Aufenthalt betrug jeweils 1,5-2 Wochen sowohl in den Zentren als auch in einigen peripheren Siedlungen.

Um einen Zugang zu den jeweiligen lokalen Autoritäten zu bekommen, erwies sich die offizielle Vorstellung des Anliegens bei Bürgermeistern, Dorfvorstehern, indigenen Vertretern als sehr hilfreich. In diesem Zusammenhang wurden zugleich erste Orientierungsgespräche mit lokalen Akteuren geführt und Terminabsprachen für Interviews mit ausgewählten Akteuren getroffen.

Die Aufenthalte und informellen Kontakte trugen zur Vertrauensbildung mit der Bevölkerung bei, was sich im weiteren Forschungsverlauf und besonders bei der Durchführung der Interviews als sehr wichtig herausstellte. Darüber hinaus wurden intensive Einblicke in die lokalen Lebensweisen und ein informeller Austausch über die eigentlichen Interviews hinaus ermöglicht. Von weiterer Bedeutung waren ausreichende zeitliche Ressourcen und flexible Mobilität (durch ein Motorrad), um auch schlecht angebundene, entlegene Bereiche der Gemeinden erreichen zu können und in die Untersuchung einzubeziehen.

### **3.1.1.4 Aufbau der Untersuchung**

Im Folgenden werden die Region Chaco Boliviano und die drei ausgewählten Gemeinden vorgestellt (Abschnitt 3.1.2). Daran schließt sich der Hauptteil der Untersuchung an, welcher aus der thematische Analyse der Interviews unterteilt in Teilaspekte *struktureller* (Abschnitt 3.2) und *prozessualer* Veränderungen (Abschnitt 3.3) in den Untersuchungsgemeinden besteht. Darauffolgend werden in Abschnitt 3.4 die Untersuchungsfragen beantwortet und aus den Ergebnissen der Analyse Schlussfolgerungen gezogen sowie Handlungsempfehlungen entwickelt.

## **3.1.2 Einführung in das Untersuchungsgebiet<sup>37</sup>**

### **3.1.2.1 Die Region Chaco Boliviano**

Die Region des bolivianischen Chaco liegt im Südosten Boliviens und ist ein Teil des Gran Chaco, einem insgesamt eine Million km<sup>2</sup> großen Gebiet, dass sich vom Bergland von Chiquitos in Bolivien (im Norden) bis zur Sierra de Córdoba in Argentinien (im Süden) bis zum Rio Paraguay-Paraná in Paraguay (im Osten) bis zum Fuß der Anden im Westen erstreckt. Die Andenflüsse Pilcomayo und Bermejo unterteilen den Gran Chaco in drei Großlandschaften: den Chaco Boreal (Paraguay - Bolivien) im Norden, den Chaco Central (Argentinien) zwischen Pilcomayo und Bermejo und den Chaco Austral (Argentinien) im Süden.

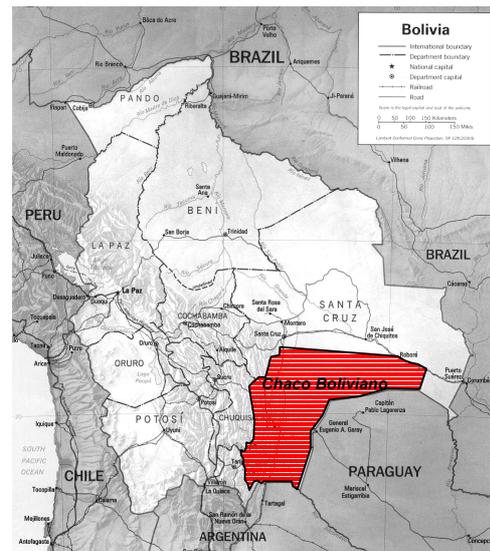
---

<sup>37</sup> Die im Unterkapitel 3.1.2 angegebenen Zahlen (Bevölkerung, Armutskennziffern usw.) beziehen sich, wenn nicht anders angegeben auf das Jahr 2001 und entstammen der Volkszählung des bolivianischen Statistikinstitutes INE (Instituto Nacional de Estadística – [www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)).

Traditionell ist der Chaco von Indígenas des Stammes der Guaraní besiedelt. Sie haben eine eigene Sprache und eine spezielle und komplexe Kultur, die auf Religion und Traditionen beruht. Werte wie Verbundenheit mit der Natur und die Verantwortung gegenüber der sozialen Gemeinschaft (*ñande reko*) stehen dabei im Vordergrund. In vielen Fällen hat diese Kultur im täglichen Leben einen großen Stellenwert und drückt sich z.B. durch gemeinschaftlichen Landbesitz, der gemeinsam bearbeitet wird, Tauschwirtschaft oder die konsensbetonten Entscheidungs- und Repräsentationsstrukturen aus (PADEP 2002: 63-83). Die Guaraní lebten ungestört in der Gegend des Chaco, bis im 16. Jh. die spanischen Eroberer Einzug hielten und die Kolonialisierung begann. Zu Beginn des 17. Jh. wurden in der Gegend verschiedene Stationen und Posten gegründet. Diese sollten einerseits die Missionen schützen und die Besiedlung der Gegend durch Viehhalter zu fördern. Dafür wurden verstärkt ab 1784 Farmen und Siedlungen gegründet, wodurch das Land der Guaraní sukzessive besetzt und enteignet wurde. Dies führte immer wieder zu kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen den Guaraní und den Kolonialisten. In der Konsequenz wurden die Guaraní immer weiter zurückgedrängt und dezimiert. Im Laufe der Jahre wurden sie in vielen Fällen auf den Farmen der Großgrundbesitzer angesiedelt, um dort gegen Kost und Logie zu arbeiten. Dies führte zu sklavenähnlichen Abhängigkeitsverhältnissen zwischen Guaraní und dem *patrón* (Großgrundbesitzer im Hacienda-System), die in einzelnen Fällen noch bis in die Gegenwart andauern (GRM 2001: 36-37).

Die politische Zugehörigkeit des Chaco Boreal war bis 1938 strittig; denn sowohl Paraguay als auch Bolivien beanspruchten dieses Gebiet. Erst der sehr blutige Chacokrieg (1932 - 1935) und der Friede von Buenos Aires 1938 klärten die Grenzfrage. Kriegsverlierer Bolivien verlor weite Teile des Chaco an Paraguay, das mit 250.000 km<sup>2</sup> im Besitz des größten Teiles ist (Pampuch/Echalar 1998: 60-63).

Abb. 10: Die Region Chaco Boliviano



Quelle: <http://bolivien.info-centro.com> (Zugriff: 15.10.04), eigene Bearbeitung

Der Chaco Boliviano umfasst heute ein Gebiet von ca. 122.000 km<sup>2</sup> im Südosten des Landes und ist eine überwiegend flache, karge Landschaft mit Trockenwald und Dornbusch-savannen. Das Klima ist trocken und während es im Sommer sehr heiß ist, fallen die Temperaturen in den Wintermonaten durch kalte Südwinde teilweise auf unter Null. Der Boden lässt sich nur bedingt bewirtschaften und nutzen. Trotz Trockenheit und schlechter Böden lebt die Bevölkerung hauptsächlich von der Land- und Viehwirtschaft<sup>38</sup>. Außerdem existieren

Abb. 11: Chaco Boliviano



Quelle: Carsten Zehner

Vorkommen an Erdöl und Erdgas, die von meist transnationalen Unternehmen abgebaut werden.

Im Chaco leben lediglich 294.380 Menschen und somit ist er mit 2,4 Einwohnern/km<sup>2</sup> ein sehr dünn besiedeltes Gebiet. 57% der Bevölkerung lebt im ruralen Raum, womit der Chaco im Vergleich zum Rest des Landes sehr ländlich geprägt ist.

Ca. 10% der Gesamtbevölkerung ist indigener Herkunft und gehört der Gruppe der Guaraní an (31.466 Personen). Darüber hinaus gibt es noch die sehr kleinen Gruppen der Weenhayek und Tapiete. Die Indígenas leben größtenteils in ländlichen Siedlungen außerhalb der zentralen Dorfkerne. Die restliche Bevölkerung sind Weiße und Mestizen.

Die Armut der Bevölkerung im Chaco ist mit einem durchschnittlichen NBI<sup>39</sup> von 76,5 höher als der Landesdurchschnitt (58,6). Die Intensität variiert in den einzelnen Gebieten zwischen 97,8 (in Huacaya) und 31,2 (in Camiri). In den meisten Fällen ist die ländliche Bevölkerung und davon besonders stark die indigenen Gruppen von Armut betroffen.

Der Chaco liegt in den administrativen Gebieten dreier Departamentos und hat insgesamt 16 Gemeinden.

- Departamento **Chuquisaca** (Monteagudo, Huacaya, Macharetí, Huacareta, Muyupampa)
- Departamento **Santa Cruz** (Boyube, Cabezas, Camiri, Charagua, Cuevo, Gutierrez, Lagunillas)
- Departamento **Tarija** (Yacuiba, Villamontes, Caraparí, Entre Ríos)

---

<sup>38</sup> Mais, Reis, Sorghum, Weizen, Zitrusfrüchte, Bananen, Melonen, Papaya, Ananas, Pfirsiche, Chirimoya, Wein, Bohnen, Riesen Kürbiss, Tomaten, Soya, Erdnüsse, Baumwolle, Zuckerrohr, Tabak, Maniok, Kartoffeln, Süßkartoffeln, Hualuza bzw. Rinder, Schafe, Schweine, Ziegen, Geflügel.

<sup>39</sup> Index der ungedeckten Grundbedürfnisse (Necesidades Basicas Insatisfechas), nähere Erklärung siehe Abschnitt 2.1

Abb. 12: Gemeindebevölkerung des Chaco Boliviano

Gemeinde	Bevölkerung	männlich	weiblich	urban	rural	NBI
Boyube	4.031	2.225	1.806	2.907	1.124	71,5 %
Cabezas	22.296	12.047	10.249	2.218	20.078	72,4 %
Camiri	30.897	14.842	16.055	26.505	4.392	31,2 %
Caraparí	9.035	5.124	3.911	0	9.035	86,7 %
Charagua	24.427	12.597	11.830	2.737	21.690	82,9 %
Cuevo	3.406	1.872	1.534	0	3.406	71,9 %
Entre Ríos	19.339	10.670	8.669	2.418	16.921	90,6 %
Gutierrez	11.393	5.683	5.710	0	11.393	96,1 %
Huacareta	10.007	5.325	4.682	0	10.007	89,0 %
Huacaya	2.345	1.232	1.113	0	2.345	97,8 %
Lagunillas	5.283	2.804	2.479	0	5.283	88,2 %
Machareti	7.386	3.967	3.419	0	7.386	85,2 %
Monteagudo	26.504	13.823	12.681	7.285	19.219	74,4 %
Muyupampa	10.748	5.724	5.024	2.327	8.421	82,1 %
Villamontes	23.765	12.531	11.234	16.113	7.652	55,0 %
Yacuiba	83.518	41.695	41.823	64.611	18.907	48,7 %
$\Sigma$	294.380	152.161	142.219	127.121	167.259	Ø 76,5 %

Quelle: INE 2001: www.ine.gov.bo, Zugriff: 14.8.04.

Die Gemeinden haben in den meisten Fällen einen urbanen Siedlungs- oder Stadtkern und umfassen darüber hinaus rurale Gebiete mit ländlichen Siedlungen (comunidades), kleinen Dorfgemeinschaften und auch einzelnen Farmen.

Das Gebiet des Chaco ist Abb. 13: Typische Straße im Chaco

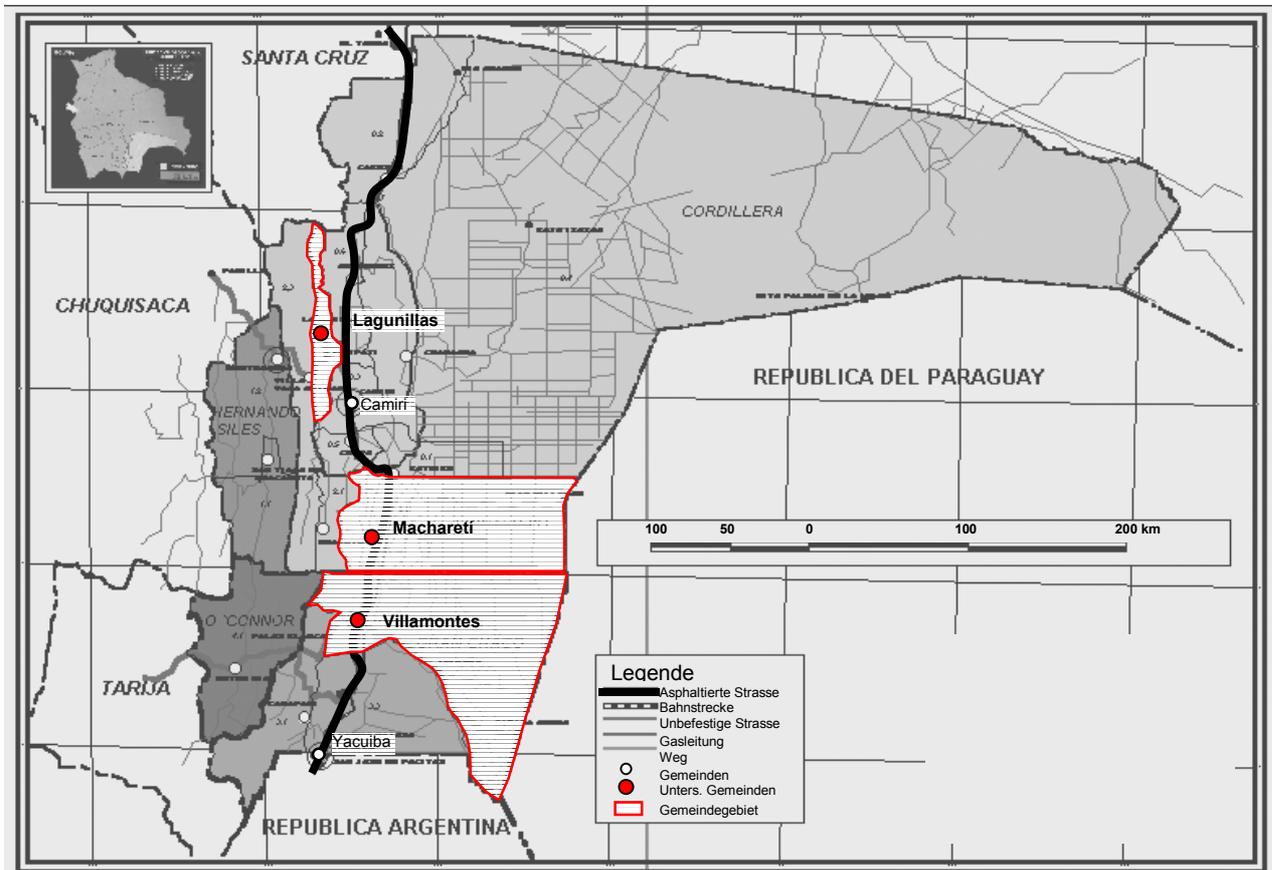
infrastrukturell nur sehr unzureichend erschlossen. Es existiert eine asphaltierte Strasse, die zentral von Nord nach Süd verläuft. Darüber hinaus gibt es lediglich Schotterstrassen und kleinere Feldwege, die bei Regen teilweise nicht befahrbar sind. Dadurch sind weite Teile des Chaco nur notdürftig angebunden und schwer (mit Geländewagen oder Motorrad) erreichbar.



Quelle: Carsten Zehner

### 3.1.2.2 Die Gemeinden Villamontes, Macharetí und Lagunillas

Abb. 14: Die Gemeinden Villamontes, Macharetí und Lagunillas



Quelle: GTZ Bolivia, eigene Bearbeitung.

#### Villamontes: „Kleinstadt der weißen Mittelschicht“

Villamontes ist nach Yacuiba und Camiri die drittgrößte Stadt im Chaco und liegt im südöstlichen Teil. Sie liegt im Verwaltungsbereich des Departamento Tarija und gehört zur Provinz Gran Chaco. Im Osten grenzt die Gemeinde an Paraguay und im Süden an Argentinien.

Im Jahre 1860 wurde im Gebiet der heutigen Gemeinde die Mission de San Francisco Solano als strategischer Posten im weitgehend unbekanntem Chaco gegründet mit dem Ziel, die hier lebenden Indígenas zum christlichen Glauben zu konvertieren und die Besiedlung des Gebietes voranzutreiben. Im Chaco-Krieg war Villamontes Schauplatz blutiger und strategisch wichtiger Schlachten, die den Ort bekannt machten. Im Jahre 1937 wurde die Provinz Gran Chaco zusammen mit der Stadt Villamontes offiziell gegründet (GRV 1998: 2).

Das Gemeindegebiet ist mit 10.699 km<sup>2</sup> sehr groß und wird vom Rio Pilcomayo durchzogen, der eine wichtige Bedeutung als Wasserquelle und für den Fischfang hat. Durch das Gebiet verläuft die Hauptstrasse von Camiri nach Yacuiba an die argentinische Grenze. Aufgrund schlechter Bodenqualität und fehlender Wasserversorgung sind weite Teile des Gemeindegebietes nicht oder nur sporadisch besiedelt und daher infrastrukturell nur sehr wenig oder gänzlich unerschlossen. Das Klima ist hier mit Sommer-temperaturen von über 40 °C sehr heiß, wodurch Villamontes als ‚heißester Ort Boliviens‘ gilt.

Abb. 15: Hauptstrasse von Villamontes



Quelle: Carsten Zehner

Villamontes hat insgesamt 23.765 Einwohner (53% männlich, 47% weiblich). Das ergibt eine Bevölkerungsdichte von 2,2 Einw./km<sup>2</sup>, wobei allerdings berücksichtigt werden muss, dass 67% der Bevölkerung im urbanen Stadtkern wohnen und lediglich 33% in den 39 comunidades der ländlichen Gebiete der Gemeinde leben.

Im ländlichen Gemeindegebiet leben Indígenas des Stammes Weenhayek (1.756 Personen). Sie sind traditionell Nomaden und führen daher kein permanent sesshaftes Leben. Ihre Existenzgrundlage ist der Fischfang, wobei sie während der 4-5 Monate andauernden Fischfangsession direkt am Fluss in Hütten und Zelten leben. In der restlichen Zeit arbeiten sie im Handwerksbereich. Neben den Weenhayek gibt es in Villamontes die aus lediglich 132 Personen bestehende indigene Gruppe der Tapiete, die im Süden des Gemeindegebietes in großer räumlicher Entfernung zum Stadtkern leben und weitgehend auf sich selbst gestellt vom Fischfang und der Landwirtschaft leben. Vereinzelt leben in Villamontes auch Guaraní, vorwiegend in gemischten Siedlungen oder im Stadtkern.

Die Armut in der Gemeinde ist im regionalen Vergleich ‚mässig‘. Die Grundbedürfnisse von 55% der Bevölkerung von Villamontes sind nicht erfüllt. Im Vergleich zum Departamento Tarija (NBI 50,8%) und gesamt Bolivien (NBI 58,6%) liegt die Gemeinde somit im Durchschnitt. Auch in den einzelnen im NBI gemessenen Armutsbereichen liegt die Provinz Gran Chaco weitgehend im Durchschnitt des Departamento Tarija (T) und dem des gesamten Landes (B). 32% der Bevölkerung lebt in Unterkünften aus schlechtem Material (T:30%; B:39%), 78% leben in zu kleinen Unterkünften (T:72%; B: 71%), 58,5% haben keine Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (T:46%; B:59%), 43% haben keine Energieversorgung (T:43,1%; B:53%) und 62% sind nur unzureichend ausgebildet (T:61%; B:53). Mit 0,6% unterversorgter Bevölkerung im Bereich der medizinischen Versorgung liegt die Provinz deutlich unter dem Durchschnitt und zeugt von einem zufriedenstellenden

Zustand des lokalen Gesundheitssystems (T:15%; B:38%). Die arme Bevölkerung lebt deutlich konzentriert in den ländlichen Gebieten (85% in der Provinz Gran Chaco) und ist unter dem indigenen Bevölkerungsanteil besonders hoch.

In Villamontes sind 26% der Bevölkerung ökonomisch aktiv. Ein Drittel davon arbeitet in der Land- und Viehwirtschaft. In der Landwirtschaft werden hauptsächlich die Produkte Mais, Soja, Melonen, Erdnüsse und Tomaten mit traditionellen Methoden in geringem Umfang angebaut. Die Viehhaltung besteht aus der Zucht von Rindern, Schweinen, Schafen, Geflügel und Pferden in hauptsächlich mittleren und Großbetrieben. Einen signifikanten Anteil an der lokalen Wirtschaft hat der Markt von Villamontes, der eine regionale Bedeutung hat und für die Gemeindebevölkerung Arbeit im Handels- und Transportwesen schafft. Darüber hinaus sind in Villamontes Ölunternehmen mit Arbeitsplätzen in technischen Bereichen ansässig (GRV 1998: 58ff.).

Abb. 16: Dorf der Weenhayek in Villamontes



Quelle: Carsten Zehner

### **Macharetí: „Dorfgemeinschaft der Viehhalter“**

Die Gemeinde Macharetí liegt in der Provinz Luis Calvo des Departamento Chuquisaca im zentralen Bereich des Chaco Boliviano. Die Siedlung wurde zusammen mit einer Mission der Franziskanermönche im Jahre 1866 gegründet. Die Mission sollte dazu beitragen, die traditionell hier lebenden Guaraní zu missionieren und die Besiedlung der Region voranzutreiben. Im Chaco-Krieg erlangte Macharetí durch mehrere Kämpfe und den besonderen Einsatz der lokalen Bevölkerung nationale Beachtung. Nach dem Chaco-Krieg stand die Entwicklung lange Zeit still und die Bevölkerung wuchs nur sehr langsam (GRM 2001: 35).

Abb. 17: Der Dorfkern von Macharetí



Quelle: Carsten Zehner

Macharetí hat eine Fläche von 7.668 km<sup>2</sup>. Das urbane Dorfzentrum liegt an der asphaltierten Hauptstrasse von Camiri-Yacuiba. Das übrige Gemeindegebiet ist nur sehr unzureichend und lediglich durch Schotterstrassen und Wegen erschlossen.

In der Gemeinde leben 7.386 Personen (53% männlich, 47% weiblich). Macharetí besteht aus einem zentralen Dorfkern (mit 2.881 Einw.), sechs kleinen Dörfern (mit insg. 1.126 Einw.) und weiteren 25 ländlichen Siedlungen. Die Bevölkerungsdichte beträgt 0,9 Einw./km<sup>2</sup> und ist damit extrem niedrig. Die indigene Bevölkerung der Guaraní ist mit 22% vergleichsweise hoch.

Die Armut ist in der Gemeinde sehr gravierend. Der Human Development Index HDI beträgt lediglich 0,454 und liegt damit signifikant unter dem Landesdurchschnitt von 0,681. Die Grundbedürfnisse von 85% der Bevölkerung von Machareti sind nicht erfüllt. Im Vergleich zum Departamento Chuquisaca (NBI 70,1%) und Gesamt-Bolivien (NBI 58,6%) ist das ein sehr großer Teil. Die arme Bevölkerung ist dabei sehr stark auf den ländlichen Raum konzentriert (92% in der Provinz Luis Calvo).

Abb. 18: Disperse Siedlungsstruktur in Macharetí



Quelle: Carsten Zehner

In allen gemessenen Armutsbereichen

liegt die Provinz deutlich über dem Durchschnitt des Departamentos Chuquisaca (C) und dem des gesamten Landes (B). 83% der Bevölkerung lebt in Unterküften aus schlechtem Material (C:54%; B:39%), 74,7% leben in zu kleinen Unterküften (C:72%; B: 71%), 90% haben keine Wasserver- und Abwasserentsorgung (C:62%; B:59%), 78% haben keine Energieversorgung (C:71%; B:53%) und 78% sind nur unzureichend ausgebildet (C:71%; B:53). Lediglich im Bereich der medizinischen Versorgung liegt die Provinz mit 17% unterversorgter Bevölkerung deutlich unter dem Durchschnitt (C:40%; B:38%).

Die Wirtschaftsstruktur von Macharetí ist klar von Land- und Viehwirtschaft dominiert. Aufgrund der Bodenqualität sind die angebauten landwirtschaftlichen Produkte nicht sehr diversifiziert und beschränken sich in erster Linie auf Mais, Erdnüsse und Bohnen. Landwirtschaft findet hauptsächlich für die Deckung des Eigenbedarfes auf familiärer Basis mit traditionellen Methoden statt und wird nur in seltenen Fällen maschinell betrieben. Die Viehhaltung ist auf Rinder, Schweine, Schafe und Ziegen beschränkt und ist zu einem großen Teil von Großgrundbesitzern geprägt. Darüber hinaus gibt es vereinzelt Handwerksbetriebe, die in geringem Umfang Produkte für den lokalen Markt herstellen (GRM 2001: 100ff).

### Lagunillas: „Ländliche Gemeinde mit indigenen Siedlungen“

Lagunillas liegt im Nordwesten des Chaco in der Provinz Cordillera des Departamento Santa Cruz. 1780 gründete die Kolonialverwaltung hier einen Posten, um die Besiedlung mit kreolischen Viehzüchtern voranzutreiben. Am 24. April 1855 wurde Lagunillas offiziell gegründet und erhielt 1864 den Status der Hauptstadt der Provinz Cordillera (GRL 2000: 24). Einen gewissen Bekanntheitsgrad erlangte die Gemeinde, als der Revolutionär Ernesto ‚Che‘ Guevara Ende 1966 hier seine Guerillaaktivitäten begann und in der Nähe der nördlich gelegenen Siedlung Nancahuazú sein Basislager aufschlug.

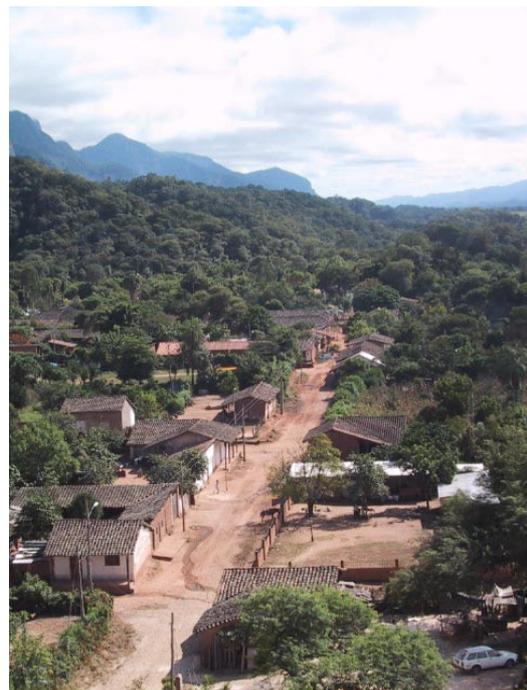
Lagunillas hat eine Fläche von 1.123,7 km<sup>2</sup> und ist damit im Vergleich zu anderen Chaco-Gemeinden eher klein und hat eine maximale Ausdehnung von 85 km (Nord-Süd) und 25 km (West-Ost). Es existiert ein zentraler Dorfkern und im ländlichen Raum der Gemeinde befinden sich insgesamt 27 comunidades. Das Gemeindegebiet ist nur sehr unzureichend erschlossen. Es gibt wenige Schotterstrassen und Wege, die nur mit Pferden, Motorrad oder Geländefahrzeugen passierbar sind.

Die Einwohnerzahl beträgt 5.283 (53% männlich, 47% weiblich) und die Bevölkerungsdichte 4,7 Einw./km<sup>2</sup>. In der offiziellen Volkszählung wird die gesamte Bevölkerung von Lagunillas dem ländlichen Raum zugeordnet. Bei der Siedlungsstruktur ist der Dorfkern mit insgesamt 1.017 Einwohnern und die einzelnen ländlichen

comunidades mit Einwohnerzahlen zwischen 50 und 282 zu unterscheiden. Die Gegend von Lagunillas ist traditionell von Guaraní-Indígenas besiedelt. Der Anteil indigener Bevölkerung in der Gemeinde ist daher mit 95% sehr hoch und nahezu alle ländlichen Siedlungen sind von ihnen besiedelt. Im Norden der Gemeinde befindet sich ein Gebiet mit gemeinschaftlichem Landbesitz, welches von den indigenen comunidades landwirtschaftlich genutzt wird.

Die Armutssituation ist in Lagunillas extrem. Der HDI ist mit 0,387 der niedrigste aller drei Untersuchungsgemeinden und ebenfalls sehr niedrig im Vergleich zum nationalen Durchschnitt (0,681). Für 88,2% der Bevölkerung sind die Grundbedürfnisse nicht gedeckt. Im Vergleich zum Departamento Santa Cruz (SC:38%) und auch zum nationalen Durchschnitt (B:58,6%) ist diese Zahl sehr hoch. Dies wird auch in den einzelnen gemessenen Armutsbereichen deutlich. 51% der Bevölkerung lebt in Unterkünten aus schlechtem Baumaterial (SC:23%; B:39%), 76% haben zu wenig Wohnraum (SC:77%; B:71%), 62% haben keine Wasserver- und Abwasserentsorgung (SC:56%; B:59%), 73%

Abb. 19: Dorfkern von Lagunillas



Quelle: Carsten Zehner

haben keine Energieversorgung (SC:34%;B:53%) und 65% haben eine unzureichende Bildung (SC:44%; B:53%). Im Bereich der medizinischen Versorgung liegt die Provinz mit 7% unterversorgter Bevölkerung deutlich unter dem Landesdurchschnitt aber höher als im departamentalen Vergleich (SC:6%; B:38%). 84% der armen Bevölkerung der Provinz lebt in ländlichen Siedlungen.

Der Anteil der arbeitenden Bevölkerung liegt in Lagunillas bei 30%, was durch die hohen Anteile junger und alter Bevölkerungsgruppen zu erklären ist. Die wirtschaftlichen Aktivitäten in Lagunillas sind auf die Landwirtschaft konzentriert. 80% der arbeitenden Bevölkerung sind in diesem Bereich tätig. Dabei dominieren familiäre Anbauformen in Subsistenzwirtschaft in geringem Umfang und ohne Einsatz von Maschinen. Hauptsächlich werden Mais, Maní und Bohnen angebaut. Problematisch erweisen sich fehlende Bewässerungsanlagen, Silos und Transportmöglichkeiten. Die Viehwirtschaft hat ähnlich geringe Ausmaße und konzentriert sich auf die Haltung von Rindern, Schweinen, Ziegen und Geflügel. 20% der arbeitenden Bevölkerung sind Händler, Handwerker oder Professionelle (GRL 2000: 15 ff.).

Abb. 20: Indigene comunidad in Lagunillas



Quelle: Carsten Zehner

## 3.2 Analyse struktureller Veränderungen in den Untersuchungsgemeinden

Die bolivianische Dezentralisierungsreform hat durch die Gemeindereform auf lokaler Ebenen zu weitreichenden Veränderungen geführt (siehe Abschnitt 2.3.1). Im Folgenden werden die *strukturellen* und *prozessualen Veränderungen* in den Gemeinden Villamontes, Lagunillas und Macharefí, welche die Umsetzung der politischen, administrativen und finanziellen Elemente der Dezentralisierungsreform auf lokaler Ebene der drei Gemeinden bewirkt hat, analysiert. Der Auswertungsstruktur liegt die Struktur des normativen Rahmens (siehe Abschnitt 2.3) zugrunde. (Hinweise zur Zitierweise: siehe Fußnote<sup>40</sup>)

<sup>40</sup> In den folgendem Untersuchungstext werden die Aussagen der Gesprächspartner wie im folgenden Beispiel mit drei Angaben zit.: z.B. (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03).

1) Zunächst wird der Name des Gesprächspartners angegeben. In allen Fällen waren die Interviewten auf Anfrage damit einverstanden, dass ihre Namen angegeben werden.

2) Dann wird die Funktion kodiert angegeben: Bei den *lokalen Akteuren* wird unterschieden in GR (Gemeinderegierung: Gemeinderat, Bürgermeister/Verwaltung), OTB (Präsident einer organización

### 3.2.1 Politische Dezentralisierung

Die Maßnahmen politischer Dezentralisierung von 1994 beinhalten die Schaffung der Gemeinden (Munizipalisierung) und die Etablierung öffentlicher Institutionen (Gemeinderat, Gemeindeverwaltung) sowie zivilgesellschaftlicher Organisationen (OTB, CV) auf der lokalen Ebene (normativer Rahmen siehe Abschnitt 2.3.1.1).

#### 3.2.1.1 Munizipalisierung

Durch die Munizipalisierung wurden die Gemeinden formell gegründet und ihr administrativer Zuständigkeitsbereich festgelegt. In den untersuchten Gemeinden sind die formelle Festlegung des Gemeindegebietes und die damit zusammenhängende administrative Grenzziehung durchgeführt und abgeschlossen. Wie im LPP vorgesehen, wurden als Gemeindegrenzen die ehemaligen Provinzsektionsgrenzen und als Amtssitz der Gemeinderegierung die ehemalige Provinzhauptstadt festgelegt. Somit gehören alle in diesen Grenzen gelegenen Siedlungen und Dörfer zum administrativen Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Sowohl die formelle Festlegung der Gemeindegrenzen als auch die administrative Strukturierung der Gemeindegebiete verlief laut Herrn Arandia weitgehend unkompliziert und problemlos (Herr Arandia, CIPCA, 29.5.03). Die Gemeinden sind nach Aussage von Herrn Franco von allen Akteuren sowohl als räumliche Einheiten als auch als

institutionelle Akteure akzeptiert und zu einer zentralen Bezugsgröße auf lokaler Ebene geworden (Herr Franco, GTZ-Chaco, 28.5.03).

Die untersuchten Gemeinden sind intern in Distrikte<sup>41</sup> unterteilt, in denen sich die Siedlungen (comunidades) befinden. In Macharefí gibt es drei Distrikte mit 31 comunidades. Villamontes hat elf Distrikte mit 50 comunidades und Lagunillas ist in zwei Distrikte mit 27 comunidades unterteilt (GRV 1998, GRL 2000, GRM 2001). Die Distrikte

haben im Wesentlichen eine rein administrative Funktion und darüber hinaus keine wesentliche weitere Bedeutung. Dennoch weist diese formalisierte räumliche Struktur auf

Abb. 21: Weite Gemeindegebiete



Quelle: Carsten Zehner

---

territorial del base), CZ (capitán zonal/grande), CC (capitán comunal), CV (comité de vigilancia). Dann wird mit einem Schrägstrich unterteilt ein Kürzel für die jeweilige Gemeinde angegeben: V (Villamontes), M (Macharefí), L (Lagunillas). Bei den *regionalen und nationalen Experten* wird jeweils die Abkürzung der Institution angegeben: GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit mbH mit verschiedenen Projekten und Programmen), DED (Deutscher Entwicklungsdienst), UNDP (United Nations Development Program), APG (Asamblea del Pueblo Guaraní), CIPCA (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado), ManCord (Mancomunidad Cordillera).

4) Schließlich wird das Datum des Interviews angegeben.

Zur Zuordnung von Name und detaillierter Funktion siehe Anhang A 2. Zur besseren Verständlichkeit wurden die wörtlichen Zitate aus dem Spanischen ins Deutsche übersetzt.

<sup>41</sup> Diese räumlichen Unterteilungen stimmen mit den historischen Grenzen der Kantone überein.

einen gewissen Organisationsgrad des Gemeindegebietes hin und verdeutlicht die formelle Ausweitung des Gemeindegebietes auf den ländlichen Raum.

Bezüglich der Ausweitung des administrativen Zuständigkeitsbereiches treten in den untersuchten Gemeinden allerdings einige Probleme zutage. Die Gemeindegebiete haben eine äußerst disperse Siedlungsstruktur, die von weitläufigen ländlichen Bereichen mit zahlreichen, weit verstreut liegenden Siedlungen mit geringer Bevölkerungsdichte und unzureichender infrastruktureller Anbindung charakterisiert ist. Besonders wird dies in Villamontes deutlich. Dort existieren innerhalb des Gemeindegebietes Siedlungen, die bis zu 180 km vom urbanen Zentrum entfernt und nur sehr beschwerlich über unbefestigte Schotterstraßen erreichbar sind<sup>42</sup>, auf denen keine öffentlichen Transportmittel verkehren. Außerdem stehen in vielen Siedlungen keinerlei Kommunikationsmittel zu Verfügung, was den Kontakt zur Gemeinderegierung und somit die Integration in das politische und gesellschaftliche Geschehen der Gemeinde deutlich erschwert oder gänzlich unmöglich macht (Herr Ferreira, CL/V, 10.5.03). Auch die geringen Einwohnerzahlen in Macharetí und Lagunillas und deren Konzentration auf den ländlichen Raum werden als problematisch für eine effektive und ausgeglichene Verwaltung des gesamten Gemeindegebietes bezeichnet (Herr Garisto, GR/M, 14.5.03; Herr Virovico, GR/L, 19.5.03).

In *Macharetí* wird ein weiteres Problem deutlich, welches zeigt, dass die förmliche Festlegung und Ausweitung des Verwaltungsbereiches auf den ländlichen Raum und die damit zusammenhängende Integration der ländlichen Siedlungen in die Gemeinde sehr unflexibel gehandhabt wird. Im Gemeindegebiet von Macharetí existieren mindestens zwei verhältnismäßig neue ländliche Siedlungen, die erst während der letzten Jahre von hinzugezogenen Migranten gegründet worden sind. Lokale Vertreter dieser Siedlungen beklagen die fehlende offizielle Anerkennung ihrer Existenz durch die Gemeinderegierung. Sie werden von der Gemeindeverwaltung bei der kommunalen Entwicklungsplanung nicht beteiligt (siehe Abschnitt 3.3.2) mit dem Argument, dass sie aufgrund ihrer neuen Ansiedlung nicht bei der Volkszählung berücksichtigt wurden, weil das Munizip keine Finanzmittel für sie im Rahmen der Pro-Kopf-Zahlungen der Coparticipación erhält (siehe Abschnitt 3.2.3). Aus demselben Grund werden sie teilweise auch bei Gemeindewahlen ausgeschlossen (Herr Moises, CL/M, 23.5.03).

Bei der internen administrativen Gliederung des Gemeindegebietes treten vereinzelt Schwierigkeiten auf, da die dabei zu Grunde gelegte historische Strukturierung in Provinzsektionen und Kantone in manchen Fällen nicht die aktuelle ethnische Siedlungsstruktur widerspiegelt und somit künstliche Teilungen verursacht. Besonders die indigene Bevölkerungsgruppe der Weenhayek in *Villamontes*, die räumlich weitestgehend zusammen lebt und untereinander starke soziale und ökonomische Netzwerke bildet, ist somit durch administrative Grenzen formell geteilt. Dies wirkt sich negativ auf die Integration dieser Gruppen in die Gemeinde aus (Herr Crespo, UNDP, 11.5.03; Herr Miranda, GR/V, 9.5.03).

---

<sup>42</sup> Teilweise bis zu 5 Stunden Fahrtzeit.

**Zusammenfassung der Hauptprobleme:**

- Das Gemeindegebiet besteht aus weitläufigen ländlichen Bereichen, die nur unzureichend in die Gemeinde integriert sind, da sie schwach besiedelt und infrastrukturell mangelhaft angebunden.
- Die administrativen Grenzen spiegeln nicht immer die ethnische Siedlungsstruktur wider.
- Auf Veränderungen der Siedlungsstruktur reagieren die Verwaltungen inflexibel und passen die administrativen Strukturen nicht an.

**3.2.1.2 Gemeinderegierung**

In allen untersuchten Gemeinden existiert eine Gemeinderegierung, die sich aus einem Gemeinderat als Vertreter der Legislative und einer Gemeindeverwaltung als Exekutive, an deren Spitze der Bürgermeister steht, zusammensetzt. In allen untersuchten Gemeinden haben sie ihren Sitz in einem zentralen Gebäude im urbanen Siedlungskern.

**Gemeinderat (consejo municipal)**

Die Gemeinderäte (consejo municipal) der untersuchten Gemeinden bestehen ordnungsgemäß aus fünf Mitgliedern, die alle fünf Jahre in den Kommunalwahlen gewählt werden. Grundsätzlich teilen die interviewten Gemeinderatsmitglieder den Eindruck, dass im Gemeinderat alle formellen Voraussetzungen für eine Erfüllung der anstehenden Aufgaben vorhanden sind und diese auch wahrgenommen und erfüllt werden (Herr Bleichner, GR/V, 12.5.03; Frau Artunduaga, GR/M, 23.5.03; Herr Tapuinti, GR/L, 20.5.03).

Allerdings variieren in den untersuchten Gemeinden die politischen Konstellationen in den Gemeinderäten, was unterschiedliche Arten der Amtsführung nach sich zieht.<sup>43</sup>

In *Villamontes* sind einige der Lokalpolitiker schon sehr lange im Amt. Ihnen wird sowohl aus dem zivilgesellschaftlichen Umfeld (OTB, indigene Vertreter) als auch von externen Experten Klientelpolitik und Korruption vorgeworfen.

Abb. 22: Tagung des Gemeinderats von Macharefí



Quelle: Carsten Zehner

*„Das ist eine Politikerclique, die schon seit Jahren an der Macht ist und sich gegenseitig immer die Posten zuschiebt und neu verteilt. Mal sind sie im Gemeinderat, dann Bürgermeister und dann verschaffen sie noch ihren Freunden*

<sup>43</sup> In diesem Rahmen beziehe ich mich nicht auf die Parteizugehörigkeit der Gemeinderatsmitglieder oder entsprechende politische Programminhalte, sondern vielmehr auf die Einschätzungen lokaler Akteure bezüglich der Arbeit des Gemeinderates.

*Posten. Dann gibt es zumindest mal ein neues Gesicht. So geht das schon seit Ewigkeiten.“ (Herr Crespo, UNDP, 11.5.03)*

*„Die Gemeinderegierung hat eine sehr einfache und klare Politik: die der eigenen Interessen und der Vetternwirtschaft!“ (Herr Capurata, OTB/V, 12.5.03)*

In *Macharefí* ist die Lokalpolitik stark geprägt von den Skandalen des ehemaligen Bürgermeisters, der aufgrund von Korruption abgesetzt wurde. Dabei zeigt sich unter anderem, dass lange Zeit die Kontrollfunktion des Gemeinderates über den Bürgermeister und die Verwaltung offenbar mangelhaft war, bzw. die Kontrollinstrumente nicht ausreichten. Die aktuellen Mitglieder des Gemeinderates sehen sich als Teil eines politischen Neuanfangs und distanzieren sich deutlich von Misswirtschaft und Korruption.

*„Wir waren alle geschockt, nachdem die Korruption unseres alten Bürgermeisters rausgekommen ist. Aber wir haben daraus gelernt und einen politischen Neuanfang gemacht. Unser jetziger Bürgermeister ist fleißig und gerecht.“ (Frau Artunduaga, GR/M, 23.5.03)*

Auch externe Experten bestätigen die positiven Absichten und Motivationen der aktuellen Gemeinderegierung.

*„Die neue Gemeinderegierung in Macharefí ist ehrlich und arbeitet viel effektiver als früher. Die Gemeinderäte sind einfache Leute, die es gut meinen. Der Bürgermeister war früher Lehrer und will wirklich etwas verändern. Sein Verwaltungsleiter ist jung und hoch motiviert. Das sind ganz gute Voraussetzungen.“ (Frau Miranda, GTZ, 2.10.03)*

Allerdings sind die Vertreter indigener Gruppen nach wie vor skeptisch und bezichtigen auch die neue Gemeinderegierung der Klientelpolitik.

*„Die Gemeinde ist nach wie vor fest in den Händen der Viehhalter. Sie beeinflussen sehr stark die Lokalpolitik und stellen die Politiker, damit sie ihre Interessen durchsetzen können. [...] Das wird bei ihren Entscheidungen deutlich. Anstatt eine Trinkwasseranlage für eine indigene Siedlung zu bauen, investieren sie in Wassertanks für die Rinder der Viehhalter. Da fragen wir uns, wer denn wichtiger ist – die Tiere oder wir.“ (Frau Valeria, CZ/M, 14.5.03)*

*„Man wird sehen, ob sich was ändert. Früher haben wir gar keinen Kontakt zur Gemeinderegierung gehabt. Jetzt reden wir zumindest miteinander, denn der neue Bürgermeister ist etwas offener als der alte. Aber durch neue Gesichter ändert sich nicht gleich alles. Das haben wir doch schon oft erlebt.“ (Herr Santos, CZ/M, 23.5.03)*

In *Lagunillas* zeigt sich eine besondere Situation bezüglich der ethnischen Repräsentation in der Gemeinderegierung. Zwei der fünf Gemeinderatsmitglieder und weitere wichtige Posten innerhalb der Gemeinde (Bürgermeister, CV) sind mit Guaraní-Indígenas besetzt. Der stetige Machtzuwachs der indigenen Bevölkerung wird als politische Wende in der Gemeinde beschrieben.

*„Es hat zwar lange gedauert, aber wir sind sehr weit gekommen. Der Bürgermeister ist Guaraní, zwei Gemeinderäte sind Guaraní und seit neuestem ist auch der Kontrollrat Guaraní. Jetzt haben wir hier das Sagen.“ (Herr Tapuinti, GR/L, 20.5.03)*

Für Vertreter der urbanen OTB, die mehrheitlich von Weißen oder Mestizen bevölkert sind, kommt dies einem Komplott gleich, das mit großen Ungerechtigkeiten für die weiße/mestizische Bevölkerung einhergeht.

*“Die Indígenas haben einfach die Macht an sich gerissen und einen von ihnen als Bürgermeister eingesetzt!” (Herr Flores, OTB/L, 20.5.03)*

*“Seit die Indígenas an der Macht sind, geht alles nur noch drunter und drüber. Sie machen nur noch das, was sie wollen - für uns wird hier gar nichts mehr gemacht! Das ist ungerecht, denn wir zahlen schließlich Steuern.“ (Herr Villaroel, OTB/L, 20.5.03)*

Die politischen Konstellationen des Gemeinderates sind in allen drei Gemeinden ein durchaus wichtiges Thema. Dies legt nahe, dass in allen Gemeinden der Gemeinderat eine Institution ist, in der sich politische Macht konzentriert.

Lokale Interessensgruppen zeichnen sich dabei in allen drei Gemeinden ab. Sie erkennen den machstrategischen Vorteil dieser Institution und konkurrieren daher um politischen Einfluss im Gemeinderat. Davon versprechen sie sich, ihre Interessen besser durchsetzen zu können (Herr Aramayo, GTZ-Qamaña, 30.9.03).

Mehr noch als lokale Machtgruppen scheinen die nationalen Parteien Einfluss auf die lokale Politik zu nehmen. Dies spiegelt sich in besonderer Weise im Gemeinderat wider. In allen drei Gemeinden wird deutlich, dass bei der Formulierung und Aushandlung lokaler Politikansätze im Gemeinderat dessen Mitglieder in erster Linie die Positionen und Interessen der nationalen Parteien repräsentieren. Sie sind ihrer Partei dabei eher Rechenschaft pflichtig als der Bevölkerung. Somit spiegeln die Entscheidungen der Gemeinderäte selten die lokalen Umstände wider und sind nicht als individuell entwickelte Lösungsansätze für lokale Probleme zu verstehen (Frau Gandarillas, GR/V, 13.5.03).

Dies wird selbst von Gemeinderatsmitgliedern bestätigt.

*„Uns sind oft die Hände gebunden. Die nationalen Parteien haben hier eigentlich das Sagen, nicht wir Lokalpolitiker.“ (Herr Tapuinti, GR/L, 20.5.03)*

Dabei sehen sich manche Lokalpolitiker als Opfer und üben in diesem Zusammenhang grundsätzliche Kritik an der ‚Politik an sich‘ (Frau Artunduaga, GR/M, 23.5.03). Ein weiteres Problem ist dabei, dass im Gemeinderat häufig politische Blockaden zwischen den Mitgliedern konkurrierender Parteien und somit Stillstand und Handlungsunfähigkeit entstehen. Dabei stehen allerdings weniger Themen der lokalen Politik im Vordergrund, sondern es werden die aktuellen politischen Machtkämpfe der nationalen Ebene ausgetragen (Herr Tapuiti, GR/L, 20.5.03).

Über diese Zwänge hinaus, spielen die Partikularinteressen der Gemeinderatspolitiker eine besondere Rolle bei der Gestaltung lokaler Politik.

*„Da die Gemeinderatsmitglieder für fünf Jahre gewählt werden, versuchen sie in dieser Zeit, so viel wie möglich umzusetzen, was in ihrem Interesse oder dem ihrer Freunde ist oder in manchen Fällen einfach so viel beiseite zu schaffen, wie sie können. Es ist die einzige Chance, die sie haben, denn danach werden sie vielleicht nicht wiedergewählt. Hier herrscht folgende Mentalität: In der kurzen Zeit, die Du hast, raffe alles, was Du kannst – nach mir die Sintflut!“ (Herr Crespo, UNDP, 11.5.03)*

Diese Umstände führen in allen drei Gemeinden zu einer Situation des Misstrauens seitens der Bevölkerung gegenüber der Lokalpolitik, aber auch der Politik im generellen Sinne. Dabei wird in vielen Fällen Politik mit Korruption gleichgesetzt.

*„Die Politik ist oft das eigentliche Problem. Sie ist die Ursache und nicht die Lösung. Von denen dort oben kann man nichts erwarten – die sind doch alle korrupt. Ich vertraue da keinem.“ (Herr Capurata, OTB/V, 12.5.03)*

Dies wird auch von Seiten der Verwaltung so gesehen und in Zusammenhang mit lokalen Steuerzahlungen gebracht (siehe Abschnitt 3.2.3).

*„Die Steuern sind ein guter Indikator für Vertrauen. Man zahlt doch nur demjenigen Geld, dem man auch vertraut. Hier zahlt so gut wie niemand Steuern und das zeigt doch einiges über das Vertrauen der Bevölkerung in die Gemeinderegierung. Und es ist doch nachvollziehbar, dass das nicht gerade sehr stark ist.“ (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03)*

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass die Konstellationen innerhalb der Gemeinden zwar sehr verschieden sind, aber zu durchaus ähnlichen Resultaten führen. In keinem der drei Fälle scheint es ein klares Interesse seitens der Gemeinderatspolitiker zu geben, eine ausgewogene Entwicklung anzustreben, die alle Bevölkerungsgruppen gleichmäßig und gerecht berücksichtigt.

Die Verantwortung gegenüber der gesamten Gemeindebevölkerung scheint in diesem Sinne sehr schwach zu sein. Vielmehr gibt es deutliche Hinweise auf Klientelismus, da in allen drei Gemeinden Machtgruppen existieren, die ihre Interessen vertreten und durchzusetzen versuchen. Ob Viehhalter in Macharefí oder Guaraní-Indígenas in Lagunillas, lokale politische Eliten existieren in allen drei Fällen. Dies wird sowohl durch den starken Einfluss der nationalen Parteien als auch durch das persönliche Interesse und damit zusammenhängende Korruption von Lokalpolitikern noch verstärkt.

#### **Zusammenfassung der Hauptprobleme:**

- Die nationalen Parteien nehmen Einfluss auf die lokale Politik.
- Durch den Einfluss lokaler Eliten und Machtgruppen entsteht Klientelismus in der Gemeindepolitik.
- Lokalpolitiker werden oft als korrupt wahrgenommen, da ihre Entscheidungen oft von Eigeninteresse dominiert werden.
- Die Bevölkerung hat wenig Vertrauen in die Gemeindepolitik.

#### **Gemeindeverwaltung / Bürgermeister (alcalde)**

Die Bürgermeister der drei untersuchten Gemeinden werden ordnungsgemäß vom Gemeinderat für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt. Als oberster Vertreter der Exekutive besitzt er einen großen Einflussbereich und sehr weitgehende Kompetenzen. Für die lokalen Akteure ist der Bürgermeister eine anerkannte Autorität, dem mit Respekt gegenübergetreten wird. Selbst bei kritischen Bemerkungen oder Vorwürfen wird in den untersuchten Gemeinden stets achtungsvoll von den jeweiligen Amtsinhabern gesprochen.

Die Bürgermeister sind den Gemeinderäten laut LPP Rechenschaft über ihre Amtshandlungen pflichtig und auch diese haben ihrerseits eine Kontrollpflicht über das Handeln der Exekutive.

*„Der Bürgermeister untersteht der direkten Aufsicht durch den Gemeinderat. Er ist uns Gemeinderatsmitgliedern Rechenschaft pflichtig und wenn es dabei Unregelmäßigkeiten gibt, dann haben wir jederzeit das Recht, ihn abzusetzen. Und wenn es sein muss, nehmen wir dieses Recht auch wahr.“ (Herr Bleichner, GR/V, 12.5.03)*

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass von diesem Recht sehr häufig Gebrauch gemacht wurde und dadurch die Bürgermeister nur in seltenen Fällen volle fünf Jahre lang im Amt bleiben. Dafür ist in vielen Fällen eine mangelhafte Amtsführung des Bürgermeisters verantwortlich. Sehr häufig ist in diesem Zusammenhang Korruption in den Gemeindeverwaltungen anzutreffen. Dies wird teilweise zu einem großen Problem, wie unter anderem das Beispiel von Macharetí zeigt.

*„Unser ehemaliger Bürgermeister war hoch korrupt. Er hat ganz offen betrogen und bestohlen – insgesamt 140.000 US-Dollar! Er ist jetzt im Gefängnis und wir haben immer noch die Schulden.“ (Frau Artunduaga, GR/M, 23.5.03)*

Als Ursache für die hohen Ausmaße der Korruption werden wiederum die kurzen Amtszeiten vieler Bürgermeister gesehen.

*„Wenn der Bürgermeister genau weiß, dass er vielleicht nur ein oder zwei Jahre im Amt ist, versucht er in der kurzen Zeit, so viel wie möglich in die eigene Tasche zu wirtschaften. [...] In so kurzer Zeit kann man sowieso nichts Vernünftiges auf die Beine stellen.“ (Herr Crespo, UNDP, 11.5.03)*

Die Absetzungen der Bürgermeister und die daraus resultierenden kurzen Amtszeiten sind allerdings nicht immer auf Probleme bezüglich der Amtsausübung, sondern darüber hinaus auch auf politische Aspekte zurückzuführen.

*„Jede Gruppe oder Partei im Gemeinderat hat ihren Präferenzkandidaten für den Bürgermeister. Er hat eine Schlüsselfunktion und wer sie besetzen kann, hat einen großen Vorteil.“ (Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03)*

*„Das Bürgermeisteramt ist ein sehr politisches Amt. Auf seinem Rücken werden oft die politischen Kämpfe des Gemeinderates ausgetragen. Das führt zu den häufigen Wechseln des Bürgermeisters.“ (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03)*

Trotz der starken Position des Bürgermeisters besteht also eine direkte Abhängigkeit zur Legislative. Somit spiegeln sich in vielen Fällen die politischen Verhältnisse in den Gemeinderäten direkt in den Handlungen der Exekutive wider. Das führt dazu, dass das Amt des Bürgermeisters oft instrumentalisiert und politisiert wird. Dadurch werden das Verwaltungshandeln und die Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben maßgeblich beeinflusst. Das birgt die Gefahr, dass die Verwaltung somit nicht nach objektiven Gesichtspunkten handelt, sondern von politischen Interessen der Parteien oder von persönlichen Interessen der Gemeinderatsmitglieder gesteuert wird (Herr Crespo, UNDP, 11.5.03).

Diese Umstände stellen wiederum eine effektive und objektive Kontrolle des Verwaltungshandelns seitens der Gemeinderäte in Frage.

*„Die stecken doch alle unter einer Decke. Der Gemeinderat ignoriert die Korruption des Bürgermeisters und am Schluss teilen sie alle miteinander. Die haben doch alle etwas davon - da kommt keiner zu kurz!“ (Herr Maní, CZ/M, 28.5.03)*

Generell ist die Kontrolle der Gemeindeverwaltung problematisch, was sich auch bei anderen Instanzen wie dem Kontrollrat zeigt. Er erfüllt seine Rolle nicht und funktioniert insofern auch nicht als Kontrollinstanz (siehe Abschnitt 3.2.1.4).

Die Verwaltungen der untersuchten Gemeinden sind intern verschieden strukturiert und beschäftigen je nach Einwohnerzahl eine unterschiedliche Anzahl von Mitarbeitern.

In *Villamontes* ist die Verwaltung verhältnismäßig groß. Insgesamt unterstehen dem Bürgermeister zwölf Verwaltungsmitarbeiter. Der Verwaltung stehen zwei Verwaltungsleiter (oficial mayor) vor, die einerseits für administrative und andererseits für technische Angelegenheiten verantwortlich sind. Die Verwaltung in Villamontes verfügt sowohl über technische Voraussetzungen (Fahrzeuge, Werkzeuge, Maschinen usw.) als auch über personelle Kapazitäten (technische Mitarbeiter), um selbständig einen Großteil der anstehenden Projekte und Maßnahmen im Rahmen der zu erfüllenden Verwaltungsaufgaben durchzuführen (Frau Ricaldi, GR/V, 9.5.03). Auch im administrativen Bereich verfügt die Verwaltung über ausreichende personelle Kapazitäten und technische Voraussetzungen (z.B. Computer), um die Verwaltungsaufgaben erfüllen zu können (Frau Ricaldi, GR/V, 9.5.03). Eine Besonderheit im Vergleich zu den anderen Munizipien ist die aus zwei Mitarbeitern bestehende Planungsabteilung der Gemeindeverwaltung, die eigens für die Erstellung des Gemeindeentwicklungsplanes (PDM) und des Maßnahmen- und Haushaltsplanes (POA) sowie die damit verbundene Organisation von Beteiligungsveranstaltungen verantwortlich ist (Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03). Ein Erklärungsansatz für die verhältnismäßig große Verwaltung sind die relativ hohen Steuereinnahmen der Gemeinde und die höhere Bevölkerungszahl (im Vergleich zu Lagunillas und Macharetí).

In *Macharetí* ist die Gemeindeverwaltung wesentlich kleiner. Hier unterstehen lediglich einem Verwaltungsleiter drei professionelle Mitarbeiter und einige zusätzliche Büro- und Hilfskräfte. Dieser Zustand wird vom Verwaltungsleiter als unzureichend bezeichnet.

*„Wir haben leider nicht mehr Geld für mehr Personal. Zurzeit ist es einfach zu wenig. Wir kommen mit der Arbeit nicht hinterher – egal, wie viel wir arbeiten, es ist einfach zu viel für so wenige Leute.“ (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03)*

Abb. 23: Rathaus von Lagunillas



Quelle: Carsten Zehner

Insofern kann die Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nicht alles leisten und muss dadurch Verwaltungsverfahren beschränken. Dabei liegt der Fokus eher auf der technischen Umsetzung von Projekten als auf Maßnahmen der Planung oder Beteiligung. Dabei wird die technisch geprägte Ausbildung und entsprechende Orientierung der Verwaltungsmitarbeiter deutlich.

*„Wichtig ist doch, dass wir vorankommen. Und da muss man sich aufs Wesentliche konzentrieren – die Finanzierung und technische Umsetzung. Das ist das, worauf es ankommt und was wir auch am besten können. Andere Dinge bleiben da nun mal liegen.“ (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03)*

Die Durchführung verschiedener Verwaltungsaufgaben (wie z.B. der Planungsaufgaben) vergibt die Gemeindeverwaltung daher in manchen Fällen an private Firmen.

Abgesehen von den personellen Engpässen in der Verwaltung von Macharefí werden auch technische Mängel deutlich. So verfügt die gesamte Verwaltung ausschließlich über zwei sehr alte Computer. Außerdem ist die Verwaltung mit einem Auto und zwei Motorrädern unzureichend ausgestattet, was die Mobilität der Verwaltungsangestellten

Abb. 24: Bürgermeister und Verwaltungsteam in Lagunillas



Quelle: Carsten Zehner

in dem sehr ländlich geprägten Munizip deutlich einschränkt (Herr Garisto, GR/M, 13.5.03).

In *Lagunillas* finden sich ähnliche Umstände. Die Verwaltung ist sehr klein und besteht aus zwei Verwaltungsleitern, wobei einer für den technisch-administrativen Bereich und der andere für finanzielle Aufgaben zuständig ist. Ihnen unterstehen zwei weitere Mitarbeiter und eine Bürokraft. Auch hier wird der Mangel an Personal beklagt.

*„Wie soll ich mit einer Hand voll Leute eine Gemeinde verwalten? Das ist unglaublicher Stress und kann nur durch Improvisation geleistet werden.“ (Herr Virovico, GR/L, 19.5.03)*

Allerdings relativiert der Verwaltungsleiter diese Aussage.

*„Klar, hier geht manchmal alles ganz schön durcheinander, aber wir bekommen das schon hin. Nicht immer in der Zeit, aber wir haben gute Leute und genügend Erfahrung, um das zu schaffen.“ (Herr Aguilera, GR/L, 20.05.03)*

Auch in *Lagunillas* ist die technische Ausstattung der Verwaltung mangelhaft. Es existiert ein reparaturbedürftiger Computer und das einzige Kommunikationsmittel der Verwaltung ist ein Funkgerät, welches sie mit einigen comunidades verbindet. Seit kurzer Zeit existiert ein Fahrzeug, das geländetauglich ist und somit alle comunidades erreichen kann. Aber nach wie vor wird die Ausstattung mit Fahrzeugen als mangelhaft bezeichnet (Herr Virovico, GR/L, 19.5.03).

Das oben beschriebene Problem der kurzen Amtszeiten von Bürgermeistern schlägt sich auch beim Personal der Gemeindeverwaltungen nieder, denn es ist gängige Praxis, dass bei einem Wechsel des Bürgermeisters auch ein Großteil der Verwaltungsmitarbeiter ausgewechselt wird.

*„Jeder Bürgermeister bringt seine eigenen Leute mit in die Verwaltung. Manchmal auch einfach seine Familie. Das ist zwar auch eine Form von Korruption, aber weithin als normal akzeptiert.“ (Herr Crespo, UNDP, 11.5.03)*

Besonders die obere Ebene der Verwaltung (Verwaltungsleiter) wird dabei häufig ausgewechselt. Dies ist in kleinen Gemeinden, deren Verwaltungen hauptsächlich aus Verwaltungsleitern bestehen, besonders problematisch. In größeren Gemeinden mit entsprechend personalintensiveren Verwaltungen existiert ein Mittelbau, der von diesen Personalwechseln weniger betroffen ist.

Generell führt diese Personalpolitik zu ernsthaften Problemen für die Handlungsfähigkeit des Verwaltungspersonals. Personalentscheidungen werden oft nicht anhand objektiver Qualifikationskriterien getroffen, sondern sind politisch oder persönlich motiviert. Mitarbeiter bringen häufig nicht die notwendige Ausbildung mit, die ein Verwaltungsposten voraussetzt. Darüber hinaus fehlt es an genereller Arbeitserfahrung im kommunalen Verwaltungsbereich, aber auch an konkreter Erfahrung in den Verwaltungen der entsprechenden Gemeinden. Dies führt zu sehr langen Einarbeitungsphasen, in denen die Verwaltungsaufgaben nicht zufriedenstellend wahrgenommen werden können.

*„Oft fangen die Verwaltungen nach einem Wechsel des Bürgermeisters komplett von vorne an, denn es gibt keine Erfahrungswerte oder Spezialwissen über die Verhältnisse vor Ort, auf die sie zurückgreifen können. Sie müssen sich alles neu erarbeiten und das dauert sehr lange. [...] Bis die sich eingearbeitet haben, vergeht schnell ein Jahr.“ (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03)*

Dadurch geht Erfahrung verloren, die für die Arbeit in den Gemeindeverwaltungen dringend notwendig ist.

*„Ich arbeite schon lange in Gemeinden und war schon alles: Gemeinderat, Bürgermeister und jetzt bin ich Verwaltungsleiter. Da baut man Erfahrungswerte auf, die weiterhelfen. Nach all den Jahren fühle ich mich in der Lage, so eine Aufgabe zu erledigen [...] Man kann einen solchen Job nicht ohne Erfahrung machen. Und die bekommt man erst, wenn man ein paar Jahre dabei ist.“ (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03)*

Diese Fluktuation im Personalbereich führt dazu, dass qualifiziertes Personal nicht an die Gemeindeverwaltungen gebunden wird. Es wird dadurch verhindert, dass sich die Verwaltungsmitarbeiter mit ihren Aufgaben identifizieren und Verantwortungsgefühl entwickeln (Herr Luís, FINPAS, 1.10.03).

#### **Zusammenfassung der Hauptprobleme:**

- Die personelle und technische Ausstattung der Gemeindeverwaltungen ist unzureichend.
- Auf die Verwaltung wird politische Einflussnahme durch den Gemeinderat ausgeübt.
- Die Bürgermeister haben häufig sehr kurze Amtszeiten.
- Das Verwaltungspersonal wird häufig gewechselt.
- Die Verwaltungsmitarbeiter haben ungenügende Qualifikationen und Erfahrungen.

### **3.2.1.3 Zivilgesellschaftliche Basisorganisationen (OTB)**

*Ein zentrales Element des LPP im Sinne politischer Dezentralisierung ist die Stärkung der Zivilgesellschaft mit dem Ziel der Beteiligung der Bevölkerung an öffentlichen Entscheidungsprozessen. Dies geschieht durch die offizielle Anerkennung territorial definierter, zivilgesellschaftlicher Organisationen als Organizaciones Territoriales del Base (OTB), die als institutionalisierte Akteure die Interessen der Bevölkerung gegenüber der Gemeinderegierung vertreten (normativer Rahmen siehe Abschnitt 2.3.1.1).*

Folgend werden in erster Linie die internen Strukturen und Kapazitäten der Organisationen und deren formelle Anerkennung untersucht. Die Ausübung ihrer Funktion wird im Rahmen des entsprechenden Untersuchungsteils in Abschnitt 3.3.2 analysiert.

#### **Typen von Basisorganisationen**

Die Landschaft der zivilgesellschaftlichen Organisationen in den untersuchten Gemeinden ist sehr vielfältig und verdeutlicht einen hohen Grad bürgerschaftlichen Engagements. Einerseits existieren thematisch oder funktional orientierte Organisationen, die sich auf verschiedene Themen wie Schulausbildung, Wasserversorgung, Frauenförderung oder landwirtschaftliche Produktion beziehen und sowohl auf Gemeindeebene als auch auf Quartiers- und Siedlungsebene aktiv sind. Diese haben keine territoriale Ausrichtung. Andererseits gibt es Nachbarschaftsinitiativen und Bürgerkomitees, die sich über ihre jeweiligen territorialen Gebietseinheiten wie urbane Stadtteile, außerhalb gelegene Siedlungen oder Dörfer definieren und sich mit Themen der lokalen Entwicklung beschäftigen. Aufgrund ihres räumlichen Bezugs sind diese territorialen Organisationen für eine Anerkennung im Rahmen des LPP relevant.

Die territorialen Organisationen sind stark durch ihren jeweiligen Bezugsraum, ihrer Entstehungsgeschichte und ihre lokale Bevölkerung geprägt. Daher sind sie sehr verschieden charakterisiert. Weiterhin ist auffällig, dass ihre internen Strukturen, Organisationsgrade und -formen sehr verschieden sind und sie in unterschiedlichem Maße bei der Bevölkerung ihres jeweiligen Gebietes akzeptiert sind. Darüber hinaus haben sie verschiedene Arten, die lokale Entwicklung zu planen und zu gestalten und auch die Repräsentativität diesbezüglicher Entscheidungsprozesse ist sehr unterschiedlich (Frau Breiter, DED, 29.5.03).

*„Die Wahl lokaler Autoritäten, die interne Organisation und Entscheidungsfindungsprozesse werden in jedem Dorf anders gehandhabt. Jedes Dorf hat seine eigene Geschichte und somit seine eigene Realität. [...] Eigentlich müsste man jede Siedlung einzeln analysieren und wahrscheinlich gibt es genauso viele verschiedene Geschichten, wie es Siedlungen gibt. [...] Oft ist es sehr schwierig, genau zu verstehen, wie es läuft und man benötigt viel Zeit und Vertrauen, um alles herausfinden zu können.“ (Frau Breiter, DED, 29.5.03)*

Besonders in den Dörfern und Siedlungen außerhalb der urbanen Siedlungskerne existieren sehr individuelle Modelle lokaler Organisationen. Damit zusammenhängend gibt es vielfältige Machtstrukturen mit entsprechenden Rechten und Pflichten für ihre jeweilige Bevölkerung.

Ein wichtiger Bezug und identitätsstiftender Aspekt für die territorialen Organisationen sind ihre jeweiligen Gebietseinheiten. Sie dienen daher zur näheren Unterscheidung und lassen sich generell in drei Typen einteilen. Es existieren sowohl *pueblos* (oder urbane Siedlungskerne, Kleinstädte), die sich in *barrios* (oder Stadtteile, Viertel, Quartiere, Nachbarschaften) unterteilen als auch im Umland befindliche *comunidades* (oder Dörfer, ländliche Siedlungen). Jede dieser Gebietseinheiten<sup>44</sup> hat das Recht auf eine Vertretungsorganisation in Form einer offiziell anerkannten OTB.

Ein weiteres Unterscheidungskriterium ist die ethnische Zugehörigkeit der Bevölkerung. In den untersuchten Gemeinden wird die Bevölkerung von den Gesprächspartnern in erster Linie in weiße bzw. mestizische Bevölkerung und indigene Bevölkerungsgruppen (der Stämme Guaraní, Weenhayek und Tapiete) unterschieden.

Im Zusammenhang mit den beschriebenen Gebietseinheiten wird in allen drei Gemeinden ein ähnliches Muster der ethnischen Siedlungsstruktur deutlich. Die urbanen Siedlungskerne der untersuchten Gemeinden sind entweder gänzlich oder zu großen Anteilen von Weißen/Mestizen besiedelt und im ländlichen Bereich gibt es einerseits rein weiß/mestizisch, andererseits rein indigen und darüber hinaus auch gemischt besiedelte *comunidades*.

In den einzelnen Gebietseinheiten existieren verschiedenartige Basisorganisationen, die sich generell in drei Grundtypen einteilen lassen. In den *barrios* der Siedlungskerne werden sie als *juntas vecinales*, in den rein mestizisch besiedelten Dörfern oder bäuerlichen Siedlungen als *comunidades campesinas* und in indigenen Siedlungen als *comunidades indigenas* oder *capitanías comunales* bezeichnet. Besonders in gemischten Siedlungen können mehrere Organisationen existieren, die sich auf dieselbe Gebietseinheit beziehen.

### **Urbane Nachbarschaftsräte (*juntas vecinales*)**

Urbane Organisationen wie die *juntas vecinales* haben eine eher lose interne Struktur. Vor Einführung des LPP existierten in den Vierteln der urbanen Siedlungskerne oft nur informelle Zusammenschlüsse von Bewohnern, die gelegentlich zu bestimmten Anlässe oder Themen zusammen arbeiteten. Dabei gab es keine verbindlichen Organisationsstrukturen. In vielen Fällen existierten auch gar keine Organisationen (Herr Capurata, OTB/V, 12.5.03). Dadurch kommt die Anerkennung von OTB in den urbanen Siedlungskernen der Gemeinden im Rahmen des LPP eher einer Neugründung gleich.

Bei Gesprächen mit OTB-Vertretern werden in allen drei untersuchten Gemeinden sehr ähnliche Muster deutlich. Die urbanen OTB und ihre Bevölkerung entsprechen nicht oder nur teilweise den Ansprüchen an permanente Arbeit und formelle interne Organisation. Sämtliche untersuchte OTB bestehen lediglich aus einem Vorsitzenden, der alle zwei Jahre gewählt wird. Diese Situation ist durchaus typisch und wird wiederholt beschrieben.

<sup>44</sup> Im Folgenden wird der Begriff „Gebietseinheit“ als Oberbegriff für die unterschiedlichen Formen von *barrios* und *comunidades* verwendet.

*„Bei den OTB von Organisationen zu sprechen, ist eigentlich nicht ganz richtig. Es gibt zwar einen Vorsitzenden, aber oft keinen Vorstand und auch keine richtigen Mitglieder. Alle, die in einem bestimmten Viertel wohnen, sind automatisch Teil der OTB. Aber das bedeutet nicht, dass sie sich auch zugehörig fühlen oder engagieren.“ (Herr Capurata, OTB/V, 12.5.03)*

*„Ich bin als Präsidentin allein. Mein Vorstand hat schon lange aufgegeben. Das kann man als Präsidentin aber nicht. Einer muss es ja machen.“ (Frau Rocha, OTB/M, 23.5.03)*

Herr Capurata weist darauf hin, dass viele OTB-Präsidenten sich ihrer Rolle nicht bewusst sind und ihre Aufgaben nicht erfüllen.

*„Viele haben sich nie damit beschäftigt, was es heißt, OTB-Präsident zu sein. Sie machen das nur, weil es irgendwie attraktiv ist und sie sich davon Vorteile versprechen. Die Idee der Bürgerbeteiligung und die damit verbundene Verantwortung des OTB-Präsidenten ist vielen nicht klar.“ (Herr Capurata, OTB/V, 12.5.03)*

Allerdings sind auch andere Aspekte wie Zeit, Bildung/Qualifikation, finanzielle Aspekte und das mangelnde Interesse der Bevölkerung für die schwache Amtsführung der OTB-Präsidenten verantwortlich.

*„Es ist sehr schwierig und aufwendig, OTB-Präsidentin zu sein. Ich habe nur einen Grundschulabschluss. Diese ganzen Gesetze verstehe ich nicht. Ich finde es auch schwierig, mit den Politikern oder dem Bürgermeister zu diskutieren. Ich fühle mich da immer unterlegen. [...] Außerdem habe ich oft keine Zeit. Ich habe alleine meine vier Kinder zu versorgen und muss arbeiten gehen. Das reicht gerade so. Da bleibt nicht viel Zeit übrig für ein solches Amt. Besonders, wenn man es alleine machen muss und die anderen sich nicht interessieren.“ (Frau Rocha, OTB/M, 20.5.03)*

*„Ich bin politisch interessiert. Deswegen habe ich mich mit den Gesetzen und mit meinen Aufgaben beschäftigt. Aber es ist schwierig. Zum Glück habe ich keine Familie, um die ich mich kümmern muss und meine Schneiderei teile ich mir mit einem Kollegen. Somit habe ich ein wenig Zeit übrig. Aber, wer kann das schon? Das sind nicht viele!“ (Herr Capurata, OTB/V, 12.5.03)*

*„Ich war einer der einzigen in Villamontes, der mal eine Veranstaltung der OTB organisiert hat. Abgesehen von der Zeit und der Arbeit, so etwas vorzubereiten, kostet es auch Geld. Die Materialien und Arbeitsmittel habe ich aus meiner eigenen Tasche bezahlt. Das macht sonst niemand. [...] Und dann sind nur ein paar Leute gekommen.“ (Herr Capurata, OTB/V, 12.5.03)*

*„Die wenigsten nehmen sich Zeit für die Arbeit in der OTB. Es ist sehr schwierig, hier in der Stadt Leute dafür zu finden.“ (Herr Flores, OTB/L, 20.5.03)*

Hier wird zudem das mangelnde Interesse und Engagement der Bevölkerung angesprochen und für die schwachen internen Strukturen der OTB verantwortlich gemacht. Dies führt in der Konsequenz dazu, dass innerhalb der OTB keine regelmäßigen Zusammentreffen und daher nahezu keine klaren Prozesse der Kommunikation und Entscheidungsfindung existieren. Folglich gibt es in den untersuchten urbanen OTB keine lokalen Entwicklungskonzepte oder informelle Strategien. Zwar haben die Präsidenten selbst durchaus eine Meinung und individuelle Vorstellungen über die zukünftige lokale Entwicklung. Diese sind aber persönlich und reflektieren nicht unbedingt die der Bevölkerung der OTB (Herr Capurata, OTB/V, 12.5.03; Frau Rocha, OTB/M, 23.5.03; Herr Villaroel, OTB/L, 20.5.03).

### **Weiße/Mestizische Siedlungen (*comunidades campesinas*)**

In den meisten ländlichen *comunidades*, die homogen von weißer/mestizischer Bevölkerung besiedelt sind, definieren sich die Bewohner über einen gewissen Status, der ihnen einen bestimmten Stellenwert gibt, Rechte bzw. Pflichten festlegt und die interne Organisation der Siedlungen bestimmt.

Sehr häufig ist die Untersteilung der Bewohner in *comunarios* bzw. *socios* auf der einen Seite und in *pobladores* auf der anderen Seite. *Comunarios/socios* haben mehr Rechte (besonders Entscheidungsbefugnisse) als *pobladores* und stellen somit eine Machtgruppe in ihrer Siedlung dar. Den Status des *comunario/socio* erlangt man über verschiedene Wege. Der Besitz von Land ist dabei von zentraler Wichtigkeit. Außerdem kann man durch langfristiges Engagement für die Gemeinschaft z.B. im Rahmen von Gemeinschaftsprojekten<sup>45</sup> diesen Status erlangen. In manchen *comunidades* kann man den Status eines *comunarios/socio* auch durch Zahlung eines bestimmten Geldbetrages (oft 100 US\$) erkaufen (Frau Breiter, DED, 29.5.03).

*Comunarios/socios* genießen in ihrer jeweiligen Siedlung eine gesicherte Autorität und können dadurch mehr Rechte als andere Bewohner wahrnehmen. Zum Beispiel haben sie das Recht, an lokalen Versammlungen teilzunehmen und dadurch einen relevanten Einfluss auf gemeinschaftliche Entscheidungen. In manchen Siedlungen ist auch die Nutzung öffentlicher Dienstleistungen wie Trinkwasserversorgung den *comunarios/socios* vorbehalten, während *pobladores* davon ausgeschlossen werden. Innerhalb einer Familie hat meistens ausschließlich der Mann diesen Status und nimmt die damit verbundenen Rechte wahr (Frau Breiter, DED, 29.5.03).

Oftmals haben die Siedlungen klar festgelegte Prozesse zur Entscheidungsfindung, die in ihrer Ausprägung allerdings unterschiedlich sind. Je nach Organisationsgrad existieren in den ländlichen Siedlungen gemeinschaftliche Vorstellungen oder sogar Konzepte über die lokale Entwicklung der jeweiligen *comunidad*. In den meisten Fällen sind sie von den lokalen Machtgruppen geprägt worden und werden von ihnen vertreten (Frau Breiter, DED, 29.5.03).

### **Gemischte Siedlungen**

In Siedlungen, die sowohl von weißer/mestizischer Bevölkerung als auch von *Indígenas* (in gemischten Siedlungen meistens *Guaraní*) bewohnt sind, ist besonders auffällig, dass die von Weißen/Mestizen geprägte, hierarchische Struktur von *socios/comunarios* und *pobladores* auf die gesamte Bevölkerung übertragen wird und somit für alle gilt. Dabei wird deutlich, dass die *Indígenas* vom öffentlichen Leben und gemeinschaftlichen Strukturen weitgehend ausgeschlossen sind. Im System der privilegierten *comunarios/socios* und den weitgehend rechtlosen *pobladores* sind die *Guaraní* somit meistens den *pobladores* zuzuordnen.

---

<sup>45</sup> Dabei spielen die in den 1980er Jahren von NROen durchgeführten Bewässerungsprojekte eine besondere Rolle. Im Rahmen dieser Infrastrukturprojekte wurden gewissen Aufgaben von der Bevölkerung als Selbsthilfemaßnahmen übernommen und dafür Verantwortlichkeitsstrukturen aufgebaut. Diese Strukturen wurden zum Teil beibehalten und sind daher für die gegenwärtigen lokalen Machtstrukturen relevant (Frau Breiter, DED, 29.5.03).

Nach Frau Breiter liegt das hauptsächlich daran, dass ein mit Rechten verbundener Status in vielen Dörfern nur mit privatem Landbesitz erreicht werden kann. In der Kultur der Guaraní spielt allerdings Privatbesitz eine untergeordnete Rolle. Das landwirtschaftlich genutzte Land befindet sich in vielen Fällen in Gemeinschaftsbesitz und wird auch gemeinsam bewirtschaftet. Darüber hinaus wechseln die Guaraní die Anbaufläche in regelmäßigen Abständen, tauschen die Felder untereinander und lassen sie zwischenzeitlich brach liegen. Sie investieren nicht in ihr Land und es ist oft nicht klar ersichtlich, dass bestimmte Bereiche den Guaraní zuzuordnen sind. Darüber hinaus fehlt es an rechtlich abgesicherten Landtiteln. Aus diesen Gründen verlieren Guaraní häufig ihren Landbesitz an andere ‚sesshaftere‘ Bevölkerungsgruppen, die in das von ihnen genutzte Land investieren und einen permanenten Anspruch auf das Land erheben. Folglich wird in gemischt besiedelten Dörfern vielen Guaraní und ihren jeweiligen Autoritäten aufgrund fehlenden Landbesitzes der Status eines *comunario/socio* verwehrt, wodurch sie insgesamt keine oder nur sehr wenige Rechte haben. Allerdings gibt es in gemischt besiedelten Dörfern auch Ausnahmen, bei denen Autoritätspersonen (*capitanes*) der Guaraní mehr Macht besitzen und ausüben, als die parallel existierenden weißen/mestizischen Organisationen (Frau Breiter, DED, 29.5.03).

Abb. 25: Siedlung in Macharetí



Quelle: Carsten Zehner

#### ***Indigene Siedlungen (comunidades indígenas)***

In homogen besiedelten indigenen *comunidades* sind die internen Organisationsstrukturen von den Traditionen und der Kultur der jeweiligen Gruppen geprägt. Besonders bei den Guaraní spielt die Gemeinschaft eine große Rolle. Daher werden in Guaraní-Siedlungen verstärkt gemeinschaftliche Aktivitäten gepflegt, was sich besonders im produktiven Bereich zeigt. In der Landwirtschaft wird in vielen Fällen gemeinsam auf kollektivem Landbesitz gewirtschaftet. Darüber hinaus gibt es Gemeinschaftsaufgaben, die von wechselnden Verantwortlichen übernommen werden (Herr Moises, CZ/M, 23.5.03).

Entscheidungsprozesse funktionieren in vielen Guaraní-Siedlungen nach dem Konsensprinzip, wobei sich die gesamte Dorfgemeinschaft beteiligt. Eine große Rolle spielen dabei regelmäßig (oftmals wöchentlich) stattfindende Dorfversammlungen. Jede Siedlung hat eine lokale Autoritäts- und oberste Repräsentationsperson, einen *capitán comunal*. Dieser wird nach lokalen Regelungen auf verschiedene Art und Weise (z.B. Wahl oder Ernennung) bestimmt und hat unterschiedlich lange Amtszeiten. Ihm zur Seite steht ein

Komitee aus mindestens fünf Personen mit dem Namen PISET<sup>46</sup>, welches für die Bereiche Produktion, Infrastruktur, Gesundheit, Bildung und Land verantwortlich ist und damit zusammenhängende Aufgaben für die Gemeinschaft übernimmt (Herr Santos, CZ/M, 23.5.03).

Auf regionaler Ebene sind die verschiedenen Guaraní-Siedlungen in einem Verbund organisiert. Dieser hat eine zentrale Vertretung, die *capitanía zonal*, welche die Interessen der

Siedlungen vertritt. Die oberste Autoritätsperson ist der *capitán grande*, dem ein PISET-Komitee zur Seite steht. Die Vertreter der *capitanía zonal* werden von den Dorfversammlungen bestimmt und in regelmäßigen Abständen gewechselt. Traditionell werden Autoritätspersonen der Guaraní für ihre Tätigkeiten nicht bezahlt, sondern durch die Gemeinschaft mit Lebensmitteln oder Arbeitsleistungen unterstützt (Frau Valeria, CZ/M, 14.5.03).

Diese Formen der Organisation und Repräsentation variieren in den einzelnen Dörfern und Siedlungen. Es gibt zahlreiche Mischformen, die nicht zuletzt auf den starken kulturellen Einfluss anderer, teilweise zugewanderter Bevölkerungsgruppen zurückzuführen sind. So zum Beispiel geht in einigen Siedlungen der Guaraní der Anteil gemeinschaftlicher Arbeit stark zurück, da kollektiver Landbesitz aufgeteilt und privat bewirtschaftet wird.

Die indigenen comunidades haben in vielen Fällen sehr konkrete Vorstellungen über die lokale Entwicklung. In manchen Fällen sind diese Ideen und Konzepte niedergeschrieben und eher allgemein gehalten (Herr Benito, CZ/V, 11.5.03).

Im Fall einer Guaraní Siedlung in Macharetí wurde vom lokalen PISET sogar ein Plan präsentiert, der eine ausgearbeitete Strategie zur lokalen Entwicklung in den Bereichen Produktion, Infrastruktur, Gesundheit, Bildung und Landbesitz enthielt. Dieser Plan wurde durch einen Landnutzungsplan als Element räumlicher Planung ergänzt (Herr Moises, CZ/M, 23.5.03).

Abb. 26: Versammlung in Isipotinti (Macharetí)



Quelle: Carsten Zehner

Abb. 27: Capitanía zonal in Lagunillas



Quelle: Carsten Zehner

<sup>46</sup> PISET ist ein Akronym für *producción, infraestructura, salud, educación* und *tierra*.

### **Formelle Anerkennung der Basisorganisationen als OTB**

In den untersuchten Gemeinden wurde beim Prozess der formellen Anerkennung zivilgesellschaftlicher Organisationen als OTB im Rahmen des LPP auf die bereits vor Einführung des Gesetzes existierenden Strukturen territorialer Organisationen zurückgegriffen. In Fällen, in denen keine traditionellen Organisationen existierten, wurden neue gegründet und als OTB anerkannt<sup>47</sup>.

In *Lagunillas* existierten im Jahr 2002 insgesamt 27 Gebietseinheiten. Diese gliedern sich in zwei urbane barrios und 25 rurale comunidades, die sich in elf bäuerliche Siedlungen mit mestizischer Bevölkerung und 14 indigene comunidades unterteilen. Von den jeweiligen Organisationen wurden im Zeitraum von 1995 bis 1997 18 im Rahmen des LPP als OTB anerkannt. Bei neun Organisationen war bis zum Jahr 2002 der Anerkennungsprozess noch nicht abgeschlossen (GRL 2000: 104).

In *Machareti* existieren insgesamt 31 Gebietseinheiten, wobei das urbane pueblo mit drei barrios und 28 rurale comunidades zu unterscheiden sind. Diese wiederum lassen sich in 18 bäuerliche Siedlungen mit rein mestizischer Bevölkerung, fünf gemischt besiedelte Dörfer und sieben indigene comunidades einteilen. Über den Status der formellen Anerkennung der jeweiligen Organisationen liegen keine konkreten Daten vor (GRM 2001: 179).

Der urbane Stadtkern von *Villamontes* ist in elf barrios unterteilt, in denen jeweils eine junta vecinal existiert. Im ländlichen Bereich gibt es 39 comunidades, wovon 13 rein indigene Siedlungen der Bevölkerungsgruppe Weenhayek und Tapiete mit entsprechenden capitanías comunales und 26 mestizisch/kreolisch besiedelte Dörfer mit ihren jeweiligen Organisationen zu unterscheiden sind (GRV 1998: 86). Von den insgesamt 40 Gebietseinheiten in Villamontes waren im Jahre 1997 in sechs<sup>48</sup> noch keine eindeutige Anerkennung der jeweiligen Organisation vollzogen worden (GRV 1998: 32).

Es zeichnet sich demnach ab, dass der Prozess der formellen Anerkennung zivilgesellschaftlicher Basisorganisationen in den untersuchten Gemeinden auch neun Jahre nach Einführung des LPP noch nicht vollständig abgeschlossen ist. Dafür finden sich in den untersuchten Gemeinden verschiedene Erklärungsmuster.

In *Machareti* zeigt sich, dass die Aufteilung des Gemeindegebietes in Gebietseinheiten nicht eindeutig geregelt wurde. Dies führt zu Problemen bei der eindeutigen Festlegung von OTB und ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen. Besonders in ethnisch gemischt besiedelten comunidades existieren in manchen Fällen mehrere traditionelle Organisationen. Dies lässt sich auf die verschiedenen ethnischen Gruppen zurückführen, die jeweils ihre eigene Vertretung haben. Sämtliche parallel existierenden Organisationen erheben Anspruch auf die gleiche Gebietseinheit und somit auch auf den Status der lokal anerkannten OTB. Da jedoch aufgrund der gesetzlichen Regelungen lediglich eine OTB pro Gebietseinheit offiziell anerkannt werden kann, wurde den übrigen Organisationen der rechtliche Status einer OTB

---

<sup>47</sup> Genauere Angaben zu den konkreten Anteilen bereits existierender bzw. neu gegründeter Organisationen liegen in diesem Zusammenhang nicht vor.

<sup>48</sup> Dabei handelt es sich um drei indigene comunidades und drei ländliche Siedlungen in großer Entfernung zur Stadt. Dies verdeutlicht wiederum die Probleme in Bezug auf die Ausweitung des Zuständigkeitsgebietes der Gemeindeverwaltung auf die ländlichen Bereiche.

nicht zugesprochen. Somit erfolgte die Anerkennung von Organisationen als OTB und die damit verbundene Zuordnung einer territorialen Einheit in einigen Fällen nach sehr willkürlichen Kriterien seitens der Gemeinderegierung. Dies führte zu Konflikten sowohl zwischen einzelnen Organisationen als auch mit der Gemeinderegierung, die oftmals bis heute nicht gelöst sind (Frau Breiter, DED, 29.5.03). Aus Sicht indigener Vertreter in Macharetí wurden in diesem Zusammenhang die indigenen Organisationen stark benachteiligt. In ethnisch gemischt besiedelten Dörfern wurde im Falle einer Koexistenz zweier Organisationen innerhalb einer Siedlung in vielen Fällen nur die Organisation der mestizischen/kreolischen Bevölkerung als OTB anerkannt, während die indigene Organisation nicht berücksichtigt wurde. Dies bedeutet zumeist den Ausschluss der Guaraní-Indígenas und ihrer Organisationsstrukturen.

*„Für die Gemeinderegierung existieren offiziell nur die OTB. Deren Präsidenten werden auch eingeladen, wenn es etwas zu bereden gibt. Wir Guaraní sind ausgeschlossen und können dort nicht mitreden. Unsere Organisationen gibt es für die nicht.“ (Herr Carlos, CL/M, 24.5.03)*

Der Gemeinderegierung von Macharetí wird dabei von indigenen Vertretern eine bewusste Ausgrenzungspolitik und eine geplante Isolierung der Guaraní vorgeworfen.

*„Wir werden systematisch ausgeschlossen. Die Organisationen der Guaraní werden nicht gleichwertig behandelt und anerkannt, denn die Weißen werden bevorzugt. [...] Die OTB sind von den Weißen besetzt, genau wie die Gemeinderegierung.“ (Herr Mani, CZ/M, 28.5.03)*

Im Falle von ausschließlich durch indigene Bevölkerung bewohnten ruralen Siedlungen werden allerdings deren Organisationen von der Gemeinderegierung als OTB durchaus anerkannt und die lokalen capitanes somit als OTB-Präsidenten angesehen (Herr Claudio, CZ/M, 24.5.03).

In *Villamontes* tritt dieses Problem in leicht abgewandelter Form auf. Die im ländlichen Bereich ansässige indigene Gruppe der Weenhayek lebt in homogen besiedelten comunidades, in denen als einzige territoriale Organisation die jeweilige capitanía comunal existiert. Trotz dieser Eindeutigkeit bemängeln Vertreter der Weenhayek, dass ihre Organisationen nicht eindeutig als OTB anerkannt sind und sie daher entsprechende Rechte nicht wahrnehmen können.

*„Wir fühlen uns ausgeschlossen und diskriminiert, denn wir werden weder als OTB anerkannt noch sonst berücksichtigt.“ (Herr Benito, CZ/V, 11.5.03)*

Vertreter der Tapiete-Indígenas in Villamontes bestätigen diese Aussagen. Auch sie fühlen sich aufgrund der nicht erfolgten offiziellen Anerkennung als OTB von der Gemeinderegierung ausgeschlossen und auch darüber hinaus unbeachtet. Sie sehen in der großen geografischen Entfernung ihrer Siedlung vom Siedlungskern und der mangelhaften infrastrukturellen Anbindung den Hauptgrund für diese Situation (Herr Ferreira, CZ/V, 10.5.03).

In *Lagunillas* sind die ländlichen Siedlungen weitgehend homogen besiedelt. In einem Großteil der comunidades leben Guaraní-Indígenas, die ihre traditionellen

Organisationsstrukturen in Form von *capitanías comunales* haben. Diese wurden von der Gemeinderegierung im Rahmen des LPP formal als OTB anerkannt, wobei sie ihre traditionellen Strukturen und internen Prozesse weitgehend beibehalten haben (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03). Allerdings bezeichnen die indigenen Vertreter sich selbst und ihre Organisationen nicht als OTB, sondern bedienen sich der traditionellen Bezeichnung *capitanía comunal*. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass sie sich weniger über ihre Rolle als OTB, sondern in erster Linie als indigene Organisation mit den damit zusammenhängenden Aufgaben und Strukturen identifizieren.

*„Wir sind capitanes. In den comunidades der Guaraní gibt es keine OTB, da gibt es nur capitanías. Und die gab es schon immer.“ (Herr Moron, CZ/L, 20.5.03)*

Trotzdem nehmen die *capitanías* in Lagunillas grundsätzlich auch ihre Rolle als OTB gegenüber der Gemeinderegierung ein. Dabei bleibt allerdings unklar, ob die damit verbundenen Rechte und Pflichten auch vollständig wahrgenommen bzw. ausgeübt werden.

Ein weiteres Problem bezüglich der Anerkennung der OTB wird in *Macharetí* deutlich. Durch Migration neu entstandene Siedlungen wurden von der Gemeinderegierung nicht offiziell als Gemeindeteil anerkannt, wodurch auch der entsprechenden lokalen Organisation eine offizielle Anerkennung als OTB verwehrt bleibt (Herr Santos, CL/M, 23.5.03).

Es zeigt sich, dass in den untersuchten Gemeinden bezüglich der formalen Anerkennung von zivilgesellschaftlichen Organisationen als OTB keine klaren, einheitlichen und nachvollziehbaren Regelungen existieren. Vielmehr scheint es, dass von den Gemeinden teilweise entgegen der gesetzlichen Vorgaben individuelle Herangehensweisen entwickelt wurden, die sporadisch angewendet werden. Dabei ist zu vermuten, dass die gesetzlichen Regelungen nicht genau genug formuliert sind und somit nicht die Realität der Gemeinden widerspiegeln. Insofern fanden individuelle und in manchen Fällen auch willkürliche Regelungen Anwendung, die von Fall zu Fall unterschiedlich gehandhabt werden. Dies führte zu einer teils pragmatischen und in manchen Fällen auch ungerechten Anerkennungspraxis in den untersuchten Gemeinden. Die Anwendung informeller und flexibler Regelungen bei der Anerkennung von OTB verdeutlicht eine mangelnde Rechtssicherheit für die Basisorganisationen und hat in den untersuchten Gemeinden dazu beigetragen, dass der Prozess der Anerkennung noch immer nicht abgeschlossen ist.

Darüber hinaus scheint das Interesse der Gemeinderegierung an den OTB grundsätzlich nicht sehr ausgeprägt zu sein.

*„Es ist schon Sache der OTB, sicherzustellen, dass sie funktionieren. Das ist sowieso überall anders. Wie genau das intern läuft, ist uns eigentlich egal. Wir können es auch nicht überall überprüfen.“ (Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03)*

Unterstützung seitens der Gemeinderegierungen beim Aufbau, der Organisation oder der Arbeit der OTB gibt es in keiner der untersuchten Gemeinden. Besonders Vertreter urbaner OTB kritisieren dies, da hier die schwachen internen Strukturen eine nachhaltige und effektive Arbeit erschweren.

*„Die Gemeinde hat eigentlich kein wirkliches Interesse an uns. Wir fühlen uns eher als Gegner. Und Gegnern hilft man ja nicht.“ (Frau Rocha, OTB/M, 23.5.03)*

*„Von der Gemeinde interessiert sich keiner für die Arbeit der OTB. Es würde wahrscheinlich auch niemand merken, wenn wir uns auflösen.“ (Herr Villaroel, OTB/L, 20.5.03)*

Dabei wird nicht nur ein mangelndes Interesse der Gemeinderegierungen an einer Stärkung zivilgesellschaftlicher Organisationen deutlich. In Villamontes gab es sogar einen Fall von Behinderung einer OTB durch den Bürgermeister.

*„Ich wurde als OTB-Präsident eindeutig gewählt. An der Wahl gab es nichts auszusetzen. Ich habe mein Amt ernst genommen und hatte viele Pläne. Aber von Anfang an wurde ich vom Bürgermeister nicht akzeptiert. Je mehr ich unternommen habe, desto größer wurden die Steine, die er mit in den Weg legte. Schließlich sagte er mir, dass ich abgesetzt sei und es jetzt einen neuen OTB-Präsidenten gibt. Das darf ein Bürgermeister aber nicht. [...] Ich glaube, ich war ihm zu aktiv und zu unbequem.“ (Herr Capurata, OTB/V, 12.5.03)*

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in den untersuchten Gemeinden territoriale Basisorganisationen existieren, deren Organisationsgrade und interne Strukturen sehr verschieden sind. Ihre Arbeitsweisen variieren deutlich und sie entwickeln in unterschiedlicher Weise und Intensität Vorstellungen über die lokale Entwicklung ihres Gebietes. Besonders bei Organisationen im urbanen Raum stellt sich heraus, dass sie aufgrund labiler interner Strukturen in vielen Fällen nur eingeschränkt arbeiten und häufig nur pro forma existieren. In ländlichen Siedlungen existieren Machtstrukturen, welche die interne Organisation der OTB stark beeinflussen. Somit sind lokale Entscheidungsprozesse und deren Ergebnisse in den Basisorganisationen der Gemeinde in vielen Fällen nicht repräsentativ. Lediglich in indigenen comunidades scheint es klare interne Strukturen von Verantwortlichkeiten und von allen akzeptierte Entscheidungsfindungsprozesse zu geben, die gleichberechtigt die Interessen aller einbeziehen und somit zu repräsentativen Resultaten führen.

Die internen Probleme der Basisorganisationen werden bei den Gemeinderegierungen nicht gesehen oder berücksichtigt. Bei der Anerkennung der Basisorganisationen als OTB im Rahmen des LPP werden von den Gemeinderegierungen darüber hinaus unklare und willkürliche Regelungen aufgestellt und angewendet, was eine ungerechten Anerkennungspraxis nach sich zieht, die nicht alle Basisorganisationen gleichermaßen berücksichtigt.

Im Ergebnis führen die mangelnde interne Repräsentativität von Basisorganisationen und die ungerechte Praxis der OTB-Anerkennung seitens der Gemeinden zu einer Landschaft von OTB, welche die Gesamtheit der Gemeindebevölkerung nur unzureichend widerspiegelt.

#### **Zusammenfassung der Hauptprobleme:**

- Die juntas vecinales haben ein labile Organisationsstruktur und sind unzureichend in der Bevölkerung etabliert.
- In comunidades campesinas mangelt es an Repräsentativität aufgrund von dominanten lokalen Machtgruppen.

- Es existiert eine ungerechte Praxis der OTB-Anerkennung in den Gemeinden, wodurch sich indigene Organisationen ausgeschlossen fühlen.
- Die offizielle Anerkennung der OTB ist noch nicht abgeschlossen.

#### **3.2.1.4 Sozialer Kontrollrat (comité de vigilancia)**

*Die comites de vigilancia (CV) sind Instanzen der sozialen Kontrolle, die das LPP in den Gemeinden vorsieht. Sie bestehen aus zivilgesellschaftlichen Vertretern (ein Präsident und mehrere Mitglieder) und haben die Aufgabe, die Arbeit der Gemeindeverwaltung zu kontrollieren und die Gesamtheit der OTB in der Gemeinde zu vertreten (normativer Rahmen siehe Abschnitt 2.3.1.1).*

Die CV existieren in allen drei untersuchten Gemeinden. Die gesetzlich geregelte Organisation und Zusammensetzung der Komitees sowie die Wahrnehmung der Aufgaben und Funktionen stellen sich in allen Gemeinden allerdings äußerst schwierig dar.

In *Villamontes* besteht das CV lediglich aus einem Vorsitzenden. Er ist bereits seit sechs Jahren im Amt, was eine sehr lange Amtszeit ist und nicht mit dem Gesetz im Einklang steht. Darüber hinaus fehlt ein unterstützendes Komitee, welches normalerweise aus Repräsentanten der OTB besteht. Von OTB-Vertretern wird dem Präsidenten des CV fehlendes Engagement und eine mangelhafte Amtsführung vorgeworfen.

*„Ich habe schon oft versucht, mich bei ihm über verschiedene Dinge zu beschweren. Er hat mich immer wieder hingehalten und war sehr unzuverlässig bei der Einhaltung von Verabredungen. Als ich dann endlich mit ihm gesprochen habe, sagte er gleich, dass er mir nicht helfen kann und es ist auch nichts passiert.“ (Herr Capurata, OTB/V, 12.5.03)*

Die Vorwürfe gehen dabei noch weiter und bezichtigen ihn der Instrumentalisierung und Korruption. Offensichtlich ist der Grund dafür ein Interesse seitens der Gemeindeverwaltung, dass das CV seine Funktion nicht wahrnimmt.

*„So eine lange Amtszeit ist für ein CV illegal. Dadurch, dass er mit dem Bürgermeister kooperiert, unterstützt ihn dieser aber weiter. Das CV hat weitgehende Kompetenzen und könnte dem Bürgermeister gefährlich werden, wenn es seine Aufgaben ernst nimmt. Daher unterstützt der Bürgermeister den ihm bequemen Kandidaten und bezahlt ihn was, damit er auch bequem bleibt.“ (Herr Crespo, UNDO, 11.5.03)*

In *Macharefí* wurde kürzlich (im Frühjahr 2003) von den OTB-Vertretern ein neues CV gewählt. Das ehemalige CV bestand ähnlich wie in *Villamontes* nur aus einer Person ohne weitere Mitglieder. Die Amtsführung des ehemaligen CV-Präsidenten wurde von verschiedener Seite stark kritisiert.

*„Er hat einfach gar nichts gemacht. [...] Wenn man sich beim Bürgermeister beschweren wollte, sagte dieser, man muss das beim CV tun. Und der CV-Präsident machte nichts, wenn man sich bei ihm beschwerte.“ (Frau Rocha, OTB/M, 23.5.03)*

*„Es gab keine Sprechzeiten oder sonstige Initiativen seitens des CV, mit den OTB in Kontakt zu treten. [...] Was er uns hinterlassen hat, zeigt, was er gemacht hat – nichts!“*

*Es gab keinerlei Dokumente oder Unterlagen aus seinen zwei Jahren Amtsführung.“ (Herr Fermin, CV/M, 23.5.03)*

Sogar der Ex-Präsident des CV selbst bestätigt im Gespräch indirekt diese Vorwürfe und begründet sie folgendermaßen.

*„Eigentlich braucht man als CV viel Zeit und auch etwas Geld. Ich habe von beidem nichts übrig. Ich muss arbeiten gehen – da hab ich keine Zeit. Außerdem hatte ich auch keine Unterstützung von den anderen Mitgliedern, die es früher mal gab.“ (Herr Oswaldo, CV/M, 14.5.03)*

Weiterhin wurde bei dem ehemaligen Präsidenten deutlich, dass seine Auffassung bezüglich der Funktion des CV sehr verkürzt ist.

*„Man muss eben in die comunidades fahren und mit allen reden. Die Hauptaufgabe ist aber, dass man einmal pro Jahr die Finanzabrechnung des Bürgermeisters unterschreibt.“ (Herr Oswaldo, CV/M, 14.5.03)*

Das aktuelle CV in Macharetí besteht aus fünf Mitgliedern, wobei auch die capitania zonal mit einem Vertreter eingebunden ist. Das Komitee hat konkrete Pläne für die kommende Amtszeit. So wurde bereits eine Räumlichkeit für die Arbeit des CV gesucht, Öffnungszeiten festgelegt und regelmäßige Treffen vereinbart. Darüber hinaus wurden fehlende Unterlagen bei der Verwaltung des Departamento angefordert (Herr Fermin, CV/M, 23.5.03).

Auch in *Lagunillas* wurde erst kürzlich (im Frühjahr 2003) ein neues CV gewählt. Allerdings besteht es lediglich aus einem Präsidenten. Er ist Mitglied der capitania zonal und indigener Herkunft, wodurch die indigene Bevölkerungsgruppe eine weitere wichtige Funktion innerhalb der Gemeinde besetzt. Konkrete Pläne scheint es allerdings noch nicht zu geben. Vielmehr weist der Präsident darauf hin, dass er sich zunächst in seine neue Funktion einarbeiten und die damit verbundenen Aufgaben verstehen muss. Dabei bringt er Zweifel an seinen eigenen Fähigkeiten zum Ausdruck.

*„Ich hoffe, dass ich die Aufgabe der Abrechnungsüberprüfung erfüllen kann. Denn mit Zahlen tue ich mich immer schwer. Ich habe eben wenig Ahnung von finanziellen Dingen.“ (Herr López, CV/L, 23.5.03)*

Lagunillas ist die einzige der untersuchten Gemeinden, deren Verwaltung das CV finanziell unterstützt. Dieses Geld wird hauptsächlich für Fahrtkosten in die comunidades aufgewendet.

Für Frau Miranda ist die Unterstützung des CV von großer Wichtigkeit, damit dieses Amt funktioniert. Allerdings birgt die finanzielle Unterstützung seitens der Gemeinderegierung Gefahren.

*„Ohne die Unterstützung der Gemeinderegierung sind die CV sehr labil. Und das ist in vielen Fällen so. Gibt es Unterstützung seitens der Gemeinderegierung, kommt dies oft politischer Einflussnahme gleich. [...] Politischer Einfluss auf das CV ist allerdings sehr kontraproduktiv. Die Unabhängigkeit von der Gemeinderegierung und lokaler Politik ist für die Ausübung sozialer Kontrolle unerlässlich.“ (Frau Miranda, GTZ-CS, 2.10.03)*

Ein weiterer Grund für die allgemeine Schwäche des CV sind die personellen Qualifikationen und Kapazitäten.

*„Das Amt des CV ist freiwillig und ehrenamtlich. Es fordert von dem Amtsinhaber Zeit und eine gewisse Qualifikation. Doch daran scheitert es oft. Dann brechen die CV auseinander und werden arbeitsunfähig.“ (Frau Miranda, GTZ-CS, 2.10.03)*

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in keiner der untersuchten Gemeinden das Comité de Vigilancia im Sinne seiner Aufgaben funktioniert. Weder die Vermittlungsfunktion zwischen OTB und der Gemeinderegierung noch die soziale Kontrolle der Gemeindeverwaltung im Rahmen der Finanzabrechnung wird von den CV geleistet. Dies liegt einerseits an mangelndem Rollenverständnis seitens der Amtsinhaber, an ihren fehlenden zeitlichen und finanziellen Kapazitäten sowie an ihrer unzureichenden Qualifikation. Andererseits mangelt es an Personal, wodurch in keiner der Gemeinden das CV vollständig besetzt ist. Die Unterstützung des CV seitens der Gemeinderegierungen ist sehr unzureichend. Aus diesen Gründen ist das CV sehr labil, wodurch es seine Funktion nur sehr eingeschränkt wahrnehmen kann. Dies scheint im Interesse der Gemeinderegierungen zu sein, die teilweise versuchen, das CV zu neutralisieren.

**Zusammenfassung der Hauptprobleme:**

- Das CV übt keine Kontrolle der Gemeinderegierung aus.
- Das CV übernimmt nicht seine Vermittlerposition zwischen OTB und Gemeinderegierung.
- Durch mangelndes Rollenverständnis ist das CV ein labiler Akteur.
- Den Amtsinhabern des CV fehlt es an Kapazitäten (Qualifikation, Zeit, Geld).
- Die Verwaltung/Politik nimmt Einfluss auf das CV.
- Es mangelt an Unterstützung des CV durch die Bevölkerung und Gemeinderegierung.

### **3.2.2 Administrative Dezentralisierung**

*Im Rahmen des Ley de Participación Popular (LPP) wurden den Gemeinden umfangreiche Verwaltungskompetenzen für die Bereiche der öffentlichen Infrastruktur und Dienstleistungen übertragen. Das Ley del Dialogo (LD) weitete diese Kompetenzbereiche weiter aus, indem es den Gemeinden die Aufgabe lokaler Armutsbekämpfung überträgt. Somit sind die lokalen Institutionen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung für die eigenverantwortliche Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben zuständig (normativer Rahmen siehe Abschnitt 2.3.1.2).*

#### **3.2.2.1 Neue Verwaltungsaufgaben des LPP**

Im Rahmen der durch das LPP übertragenen Verwaltungskompetenzen sind die Gemeinden hauptsächlich zuständig für den Bau und die Instandhaltung lokaler Infrastruktur sowie für die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich (Bau, Instandhaltung der Immobilien, Ausstattung mit Material, Personal).

Trotz der in Abschnitt 3.2.1.2 beschriebenen personellen/technischen Probleme der Gemeindeverwaltungen sagen Vertreter aller drei Gemeinden, dass sie grundsätzlich über die notwendigen technischen und organisatorischen Kapazitäten verfügen, um die Art und das Spektrum der anstehenden Maßnahmen und Projekte durchzuführen (Herr Peñaranda,

GR/V, 9.5.03; Herr Palacio, GR/M, 14.5.03). In diesem Zusammenhang reflektiert Herr Aguilera seine Qualifikationen und die seiner Kollegen folgendermaßen.

*„Ich fühle mich mittlerweile absolut in der Lage, diese Art von Projekten auszuführen. Das ist fast schon Routine. [...] Früher gab es in den Munizipien kaum Leute, die sich damit auskannten. Damals mangelte es wirklich an essentiellen Qualifikationen. Mittlerweile haben die Leute dazugelernt.“ (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03)*

Teilweise können sie diese Aufgaben selbständig mit eigenen Mitteln und Personal durchführen (wie z.B. in Villamontes) oder sie geben die Durchführung der Maßnahmen an private Unternehmen in Auftrag.

*„Die Auftragsvergabe ist manchmal kompliziert und hat viele Tücken, denn man muss viel dabei beachten. Aber das können wir mittlerweile ganz gut.“ (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03)*

Die Verwaltungsprozesse und technischen Abläufe im Zusammenhang mit der Planung sowie der Durchführung von Maßnahmen und Projekten scheinen somit für die Gemeindeverwaltungen durchaus erfüllbar zu sein. Der ‚Schwierigkeitsgrad‘ der typischen Verwaltungsaufgaben ist demnach nicht problematisch. Allerdings stellt die Quantität der zu erfüllenden Aufgaben besonders für kleinere Gemeinden wie *Machareti* und *Lagunillas* ein Problem dar, da die Gemeindeverwaltungen verhältnismäßig wenig und unterqualifiziertes Personal beschäftigen. Dies führt häufig zu Verzögerungen bei der Planung und Umsetzung von Projekten (siehe Abschnitt 3.3.1). Für alle untersuchten Gemeinden existieren bei der Wahrnehmung der anstehenden Verwaltungsaufgaben weitere Probleme durch finanzielle Einschränkungen und eine problematische Finanzplanung, auf die in Abschnitt 3.2.3 näher eingegangen wird.

Bei der konkreten Konzeption von Maßnahmen und Projekten im Bereich der kommunalen Verwaltungsaufgaben wird in allen untersuchten Gemeinden deutlich, dass die Gemeindeverwaltungen oft auf Standardlösungen

Abb. 28: Gesundheitsstation in Machareti



Quelle: Carsten Zehner

Abb. 29: Schule in Lagunillas



Quelle: Carsten Zehner

zurückgreifen. Individuelle Konzepte, die auf die Bedürfnisse der Bevölkerung zugeschnitten sind, finden wenig Berücksichtigung.

*„Wir haben nicht genug Zeit, für alle in Macharefí etwas Individuelles zu machen. Sicherlich wäre das manchmal besser, aber mit unseren Standardprojekten haben wir schon Erfahrung, wodurch die Planung und Umsetzung schneller geht.“ (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03)*

*„Es existiert so etwas wie eine informelle Projekt-Speisekarte, auf der die typischen Projekte angeboten werden. Wir alle bedienen uns davon und essen eigentlich immer dasselbe. In den seltensten Fällen kochen wir eine eigene Kreation.“ (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03)*

*„Wir sind alle Kopierer! Wir schauen uns um und machen das nach, was unsere Nachbarn auch tun – das gilt für die Bevölkerung und auch für die Gemeinderegierung. Im Grunde machen alle immer das gleiche und sind nicht sehr innovativ.“ (Herr Vaca, GR/V, 9.5.03)*

Herr Crespo bestätigt die hier deutlich werdenden Probleme bei der Projektentwicklung.

*„Die Gemeinden gehen nicht wirklich auf die spezifischen Probleme der Bevölkerung ein. Sie reagieren immer mit den gleichen Standard-Lösungen.“ (Herr Crespo, UNDP, 11.5.03)*

Besondere Schwierigkeiten bei der individuellen Konzeption von Maßnahmen und Projekten werden besonders im produktiven Bereich deutlich.

*„Wenn irgendwo eine Schule benötigt wird, dann muss man eben eine bauen. Man muss zwar schauen, wie groß sie sein muss und einige andere Aspekte prüfen, aber es ist doch recht überschaubar und eine eher klassische Standardaufgabe. Dagegen gibt es Bereiche wie die Produktion, wo man sehr individuelle Lösungen erarbeiten muss. Das stellt uns immer wieder vor Probleme.“ (Frau Gandarillas, GR/V, 13.5.03)*

Herr Aramayo geht dabei noch einen Schritt weiter.

*„Wenn die Gemeinden ihre typischen Projekte durchführen, gibt es bei der Umsetzung noch relativ wenige Probleme. Sobald aber spezifische Umstände ganz eigene Konzepte verlangen, sind die Gemeinden aufgeschmissen. Dann fehlt es an Erfahrung und Qualifikationen. Deshalb machen sie immer nur die gleichen Standardprojekte. Und ob die etwas bringen, bezweifle ich!“ (Herr Aramayo, GTZ-Qamaña, 30.9.03)*

Als weiterer Problembereich wird eine Ungleichmäßigkeit bei den Gemeindeinvestitionen deutlich. Bei allen untersuchten Gemeinden fällt auf, dass ländliche Gemeindegebiete in peripheren Lagen unterversorgt sind, da Investitionen in Infrastruktur und Dienstleistungen ungleichmäßig vorgenommen werden. Besonders Vertreter ländlicher Siedlungen beklagen diese Situation.

*„Hier lässt sich sehr selten jemand von der Gemeindeverwaltung sehen. Geschweige denn, dass hier irgendetwas investiert wird.“ (Herr Claudio, CC/24.5.03)*

*„Im Dorfkern wird eine Menge gemacht. Dort gibt es Wasseranschlüsse, Elektrizität, ein Krankenhaus und Schulen. Auf dem Land sieht es meistens so aus wie bei uns – da gibt es nichts von dem. Und es ändert sich auch nicht, denn das ganze Geld fließt in das Dorf.“ (Herr Miguel, CC/M, 23.5.03)*

Vertreter peripher gelegener Siedlungen in allen untersuchten Gemeinden machen ähnliche Aussagen und bestätigen das weit verbreitete Problem, dass Investitionen seitens der Gemeinde nur sehr selten im ländlichen Bereich vorgenommen werden oder gänzlich

ausbleiben (Herr Moises, CC/M, 23.5.03; Herr Benito, CZ/V, 11.5.03; Herr Ferreira, CC/V, 10.5.03; Herr D. Tapuinti, CC/L, 21.5.03; Herr Barbossa, CC/L, 21.5.03).

Von Seiten der Verwaltungen wird dieses räumlich unausgeglichene Investitionsmuster teilweise auch bestätigt. Dabei werden verschiedene Begründungen angegeben.

*„Teilweise liegen die Siedlungen einfach zu weit weg. Zu bestimmten Zeiten ist es kaum möglich, sie auch nur zu erreichen. Eine gleichmäßige Infrastruktur oder regelmäßige Dienstleistungen in allen Gebieten ist bei einer so stark verteilten Siedlungsstruktur nicht möglich.“ (Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03)*

Auch die schwache Steuerzahlungsmoral der ländlichen Bevölkerung dient als Begründung.

*„Wer nicht bezahlt, bei dem kann auch nicht investiert werden!“ (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03)*

Eine weitere Erklärung für mangelnde Investitionen in die ländlichen Siedlungen sind die politischen Interessen. In den untersuchten Gemeinden konzentriert sich die indigene Bevölkerung in ländlichen Siedlungen. Die bereits dargestellten politischen Konstellationen in den Gemeinderegierungen und das dabei allgemein deutlich werdende Desinteresse an den indigenen Bevölkerungsgruppen scheint sich auch bei der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben und damit zusammenhängenden Investitionsentscheidungen widerzuspiegeln (siehe Abschnitt 3.2.1.2).

Ein Phänomen bezüglich kommunaler Investitionen, auf das Herr Ronaldo aufmerksam macht, lässt sich in allen drei untersuchten Gemeinden feststellen. In vielen Gemeinden wird ein Großteil der Finanzmittel in Infrastrukturprojekte investiert, was zwei Gründe hat. Einerseits ist der Bürgermeister in vielen Fällen aus politisch-strategischen Gesichtspunkten darauf bedacht, Erfolge seiner Amtszeit sichtbar zu machen. Infrastrukturprojekte wie Gebäude oder Strassen sind sehr öffentlichkeitswirksam und dadurch unter Umständen förderlich für die Kandidatur um eine weitere Amtszeit. Andererseits bieten Bauprojekte und die damit zusammenhängende Beauftragung von privaten Unternehmen im Allgemeinen vielfältige Möglichkeiten der Korruption (durch Zahlung von Schmiergeldern bei der Auftragsvergabe, Verwendung billiger Materialien bei teurerer Abrechnung usw.). Aus diesen Gründen werden Infrastrukturmaßnahmen von vielen Bürgermeistern bevorzugt durchgeführt und entsprechen dabei oft nicht den realen Bedürfnissen. Investitionen in die Instandhaltung von Gebäuden und Strassen oder in öffentliche Dienstleistungen sind im Gegensatz dazu weniger ‚sichtbar‘ und somit im Sinne des wahrgenommenen Erfolges weniger ‚attraktiv‘ (Herr Ronaldo, GTZ-PDR, 26.5.03).

Zusammenfassend lassen sich in allen drei untersuchten Gemeinden deutliche Anhaltspunkte finden, dass den Verwaltungsaufgaben nur unzureichend nachgekommen wird. Einerseits haben die Gemeindeverwaltungen Probleme, die Quantität der Aufgaben zu erfüllen. Dies liegt unter anderem an personellen und finanziellen Engpässen. Auch im qualitativen Sinne zeigen sich Schwierigkeiten, da die Gemeindeverwaltungen in erster Linie mit Standardlösungen auf die individuellen lokalen Probleme reagieren. Darüber hinaus zeigt sich bei der Ausführung der kommunalen Verwaltungsaufgaben, dass der

Verantwortungsbereich der Gemeinderegierung in allen drei Gemeinden de facto noch nicht auf das gesamte Gemeindegebiet inklusive der peripheren ländlichen Bereiche ausgedehnt wurde. Vielmehr ist der ländliche Raum von Unterversorgung und Vernachlässigung gekennzeichnet. Des Weiteren wird deutlich, dass Entscheidungen bezüglich der Verwaltungsaufgaben von politischen Absichten beeinflusst sind.

**Zusammenfassung der Hauptprobleme:**

- Die Menge der Verwaltungsaufgaben ist aufgrund von mangelnden personellen und finanziellen Kapazitäten für die Gemeinden nicht erfüllbar.
- Statt individueller Konzepte werden Standardlösungen angewendet.
- Durch ungleichmäßige Investitionen sind ländliche Bereiche benachteiligt und unterversorgt.
- Verwaltungsentscheidungen werden nicht objektiv getroffen, sondern sind politisch beeinflusst.

**3.2.2.2 Lokale Armutsbekämpfung als Aufgabe des LD**

Auf den ersten Eindruck hin scheint das Thema der lokalen Armutsbekämpfung die Regierungen und Verwaltungen aller drei untersuchten Gemeinden sehr stark zu beschäftigen. Viele Gemeindevertreter reagieren auf Nachfrage dabei zunächst sehr ambitioniert und erwecken den Anschein, dass das Thema die lokale Politik sehr stark dominiert. Gespräche über Armut und deren Bekämpfung auf lokaler Ebene wurden häufig mit solchen oder ähnlichen Sätzen begonnen.

*„Ja, die Armut ist schon ein großes Problem, was uns immer wieder bewusst wird. Wir tun auch alles erdenkliche, um sie zu bekämpfen.“ (Herr Garisto, GR/M, 19.5.03)*

*„Alles was wir tun, ist Armutsbekämpfung!“ (Frau Gandarillas, GR/V, 13.5.03)*

In den meisten Fällen relativiert sich im weiteren Gesprächsverlauf dieses Bild und es treten sehr vielschichtige Probleme zu Tage, die in den Gemeinden im Zusammenhang mit ihrer Funktion als Hauptakteure lokaler Armutsbekämpfung entstehen.

Zunächst ist auffällig, dass die Gemeindevertreter nur sehr oberflächlich oder gar nicht mit den Inhalten der bolivianischen Armutsbekämpfungsstrategie (EBRP) und den Regelungen des LD vertraut sind.

*„Um ehrlich zu sein, kenne ich die EBRP und auch das Ley de Diálogo nur sehr allgemein. Nun, es ist die Armutsbekämpfungsstrategie, aber was nun genau darin steht und was unsere Aufgaben dabei sind, weiß ich eigentlich nicht.“ (Herr Bleichner, GR/V, 12.5.03)*

Es wird weiterhin deutlich, dass in erster Linie mit dem LD die Tatsache verbunden wird, dass den Gemeinden zusätzliche Gelder für den Ausbau der Infrastruktur und die Bereitstellung von Dienstleistungen zur Verfügung stehen. Die für die Gelder festgelegten Konditionen bezüglich der Verwendung in konkreten Investitionsbereichen (70% produktive und soziale Infrastruktur, 20% Bildungsbereich, 10% Gesundheitsbereich, siehe Abschnitt 2.3.1.3) ist den Gemeindevertretern durchaus bewusst und sie werden auch eingehalten.

Allerdings sehen sie nicht die damit im Zusammenhang stehenden Aufgaben der lokalen Armutsbekämpfung. Vielmehr werden die Gelder im Rahmen der gesetzlichen Regelungen in die „üblichen Bereiche“ der herkömmlichen Verwaltungsaufgaben investiert, ohne einen speziellen Fokus auf arme Bevölkerungsgruppen bzw. unterversorgte Gebiete in der Gemeinde zu setzen (Frau Ricaldi, GR/V, 9.5.03). Dabei wird deutlich, dass die Gemeindevertreter oft nur eine sehr vage Vorstellung von

Abb. 30: Armut in Villamontes



Quelle: Carsten Zehner

Ansätzen und Strategien lokaler Armutsbekämpfung haben und sich darüber weitgehend im Unklaren sind, wie man diese Aufgabe angeht. In vielen Fällen wird unter Armutsbekämpfung lediglich die Fortführung der bisherigen Aufgaben (des LPP) mit mehr finanziellen Mitteln verstanden.

Diese Einschätzung wird von externen Experten sowohl aus der Region als auch von nationaler Ebene bestätigt.

*„Armutsbekämpfung ist in aller Munde! Zunächst war es noch ein Modewort auf der nationalen Ebene, aber dies setzt sich jetzt in den Munizipien fort – besonders bei den Politikern.“ (Herr Crespo, UNDP, 11.5.02)*

*„Eigentlich weiß keiner so richtig, was damit eigentlich gemeint ist. Es ist sehr schwer definierbar und am Ende ist Armutsbekämpfung alles und nichts gleichzeitig. Man muss genau hinschauen und besser mehrmals nachfragen, was eigentlich darunter verstanden und entsprechend getan wird.“ (Herr Aramayo, GTZ-Qamaña, 30.9.03)*

Die Schwierigkeiten der Gemeinden bei lokaler Armutsbekämpfung drücken sich in verschiedenen weiteren Bereichen aus. Eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung einer lokalen Armutsbekämpfungsstrategie ist die Identifizierung armer Bevölkerungsgruppen, die Analyse ihrer jeweiligen Situation und der damit zusammenhängenden Gründe und Potenziale. In keiner der untersuchten Gemeinden gibt es eine fundierte Armutsanalyse. Dafür werden sowohl finanzielle Engpässe verantwortlich gemacht als auch mangelnde Kapazitäten innerhalb der Gemeindeverwaltung (Herr Vaca, GR/V, 9.5.03; Herr Garisto, GR/M, 13.5.03). Bei den Gemeindevertretern existiert allerdings informelles Wissen über die lokale Situation. Dabei wird deutlich, dass der Begriff Armut nicht klar definiert ist und daher von den Gesprächspartnern sehr unterschiedlich gebraucht wird. Einige benutzen ihn sehr global und bezeichnen die gesamte Bevölkerung der Gemeinde als arm (Frau Artunduaga, GR/M, 23.5.03).

Andere differenzieren deutlich mehr und belegen dies mit zwar informellen, aber durchaus detailliertem Wissen. Dabei kommt die Sprache schnell auf das offensichtlich sehr sensible Thema der indigenen Bevölkerung in den ländlichen Bereichen, die in allen drei Gemeinden übereinstimmend als die ärmsten Gruppen identifiziert werden. Die Gemeindevertreter verfügen in diesem Zusammenhang teilweise über weitgehende Informationen. Selbst mit

qualitativen Aspekten wie Traditionen, Kultur und Gewohnheiten der Indígenas sowie deren ökonomische Strategien sind viele Gemeindeakteure vertraut (Herr Bleichner, GR/V, 12.5.03; Herr Palacio, GR/M, 14.5.03, Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03).

Ein weiterer relevanter Aspekt für indigene Armut wird von Verwaltungsmitarbeitern in allen Gemeinden in ähnlicher Weise angesprochen und als kulturelle Eigenart der indigenen Gruppen bezeichnet (Herr Bleichner, GR/V, 12.5.03, Herr Peñaranda, 9.5.03; Herr Palacio, GR/M, 14.5.03). Es wird dabei gesagt, dass Indígenas grundsätzlich keine oder nur wenig ausgeprägte Formen von ‚Planung‘ haben. Besonders wird dies am Beispiel der Weenhayek in Villamontes deutlich. Sie leben hauptsächlich vom Fischfang, weswegen sie nahezu ausschließlich Einnahmen in der 4-5 monatigen Fischfang-Session erzielen. Diese werden allerdings nicht für das gesamte Jahr eingeteilt, sondern sehr schnell aufgebraucht.

*„Die Weenhayek haben eine Kultur des Lebens für heute, ohne an morgen zu denken, was dazu führt, dass während der Fischsession Überfluss herrscht und übermäßig konsumiert wird, während in der restlichen Zeit Hungersnot herrscht. Sie planen einfach nicht!“ (Herr Bleichner, GR/V, 12.5.03)*

Auch den Guaraní wird seitens der Gemeindeverwaltung in Macharetí fehlende oder mangelnde Planung attestiert (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03). Bei diesen Aussagen ist allerdings zu berücksichtigen, dass es sich um Einschätzungen von Verwaltungsakteuren handelt, die in den beiden Fällen der weißen/mestizischen Mittelschicht angehören. Von indigenen Vertretern wurden durchaus eigene Formen der Planung und Konzeptentwicklung beschrieben (siehe Abschnitt 0). Dies lässt vermuten, dass die Verständnisse von Planung in den verschiedenen Kulturkreisen unterschiedlich sind und dadurch das Planungsverständnis der Indígenas nicht dem der Gemeindeentwicklungsplanung entspricht.

In *Villamontes* und *Macharetí*, den Gemeinden mit hohem mestizischen weißen Bevölkerungsanteil und einer entsprechend geprägten Gemeinderegierung und -verwaltung, wird bei den Gemeindevertretern ein Distanzgefühl gegenüber den indigenen Gruppen deutlich. Die qualitativen Charakteristika der Indígenas werden zwar erkannt und eingeordnet, aber doch als deutliche Unterschiede zur eigenen Kultur wahrgenommen. Die indigenen Gruppen werden dabei als „anders“ (Herr Bleichner, GR/V, 12.5.03) bezeichnet, was eine klare Abgrenzung zum Ausdruck bringt.

Bei der Diskussion um mögliche Strategien zur Bekämpfung der Armut besonders bei den indigenen Gruppen werden dadurch Schwierigkeiten in doppelter Hinsicht deutlich. Einerseits bringen einige Gesprächspartner eine Überforderung beim Umgang speziell mit qualitativen Armutsaspekten und der Entwicklung entsprechender armutsreduzierender Strategien zum Ausdruck.

*„Wir können uns nicht in die Indígenas hineinversetzen. Sie funktionieren ganz anders. Daher wissen wir einfach nicht, wie wir ihnen helfen sollen. [...] Manchmal haben Projekte der Gemeinde, die gut gemeint waren, die Situation sogar noch verschlimmert.“ (Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03)*

*„Wir haben schon viel probiert, aber irgendwie funktionierten unsere Vorhaben nicht und bringen keine Verbesserung. Wir waren auch immer sehr überrascht, welche Aspekte für ein Scheitern verantwortlich waren. Manchmal war es auch gar nicht*

*möglich, konkrete Gründe dafür zu finden. Ich weiß auch nicht...“ (Herr Bleichner, GR/V, 12.5.03)*

Andere Gemeindevertreter scheinen dagegen die Bekämpfung der Armut indigener Gruppen nicht als Aufgabe der Gemeinde zu verstehen und weisen in diesem Zusammenhang die Verantwortung von sich.

*„Die Armut der Indígenas ist ein kulturelles und strukturelles Problem. Daran können wir nichts ändern. Das müssen sie selbst oder andere tun, die sich damit auskennen [...] Die Lösung solch grundsätzlicher Probleme sprengt den Rahmen unserer Möglichkeiten als Gemeinderegierung.“ (Frau Artunduaga, GR/M, 23.5.03)*

*„Für eine effektive Armutsbekämpfung bei indigenen Gruppen fehlt uns hier die Erfahrung und das Wissen.“ (Herr Garisto, GR/M, 13.5.03)*

Gemeindevertreter in *Lagunillas* gehen mit diesem Thema wesentlich selbstverständlicher um und scheinen dabei weniger Berührungspunkte zu haben. Ein Erklärungsansatz dafür ist die indigene Abstammung des Bürgermeisters.

*„Die Guaraní haben nun mal besondere Probleme. Das hängt in vielen Fällen mit ihren Traditionen und ihrer Kultur zusammen, ist aber auch ein Resultat der Geschichte des Umgangs der Weißen mit ihnen. [...] Und daher muss man eben auch spezifische Ansätze entwickeln. Und dabei müssen sie sich beteiligen!“ (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03)*

Zwar existiert auch in *Lagunillas* keine konkrete Armutsanalyse und offizielle Armutsbekämpfungsstrategie, doch die Gemeindevertreter verweisen auf eine „informelle Strategie“ (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03). In diesem Zusammenhang werden verschiedene Ansätze und Projekte beschrieben, die mit dem konkreten Ziel der Armutsbekämpfung in Verbindung gebracht werden.

In *Villamontes* und *Macharefí* hingegen existiert derartiges nicht. Die Gemeindevertreter sprechen lediglich allgemeine Themen an, die bei der Entwicklung einer Armutsbekämpfungsstrategie relevant wären. Diese spiegeln sich allerdings in der aktuellen Politik nicht wider<sup>49</sup> (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03; Frau Ricaldi, GR/V, 9.5.03).

Diese Zusammenhänge legen die Vermutung nahe, dass für die Bekämpfung lokaler Armut neben entsprechenden Kapazitäten und Qualifikationen auch der politische Wille der Gemeinderegierung ausschlaggebend ist. Dies wird von Repräsentanten indigener Gruppen in *Macharefí* und *Villamontes* bestätigt.

*„An uns hat doch in der Gemeinde niemand wirklich Interesse. Von der Gemeinderegierung war noch niemals jemand hier. Und wenn wir versuchen, Kontakt zum Bürgermeister oder den Politikern aufzunehmen, hat niemand Zeit.“ (Herr Benito, CZ/V, 11.5.03)*

*„Mehr als nette Worte gibt es nicht von der Gemeinde. Wir müssen selbst sehen, wie wir überleben. Von der Gemeinde können wir da nichts erwarten.“ (Herr Santos, CZ/M, 23.5.04)*

<sup>49</sup> Z.B. wurde in *Villamontes* der ländliche Bereich und die dort lebenden Weenhayek-Indígenas als ärmste und somit bedürftigste Gruppe identifiziert. Bei tatsächlich realisierten öffentlichen Investitionen wurde aber der Schwerpunkt auf Infrastrukturmaßnahmen im urbanen Bereich gelegt.

Selbst der Vizebürgermeister in Villamontes sieht in den politischen Konstellationen einen Hinderungsgrund für lokale Armutsbekämpfung.

*„Früher hat die Gemeinderegierung nie Interesse an den Indígenas gezeigt. Und das hält sich immer noch in Grenzen. Es gibt andere Gruppen, die Einfluss auf die lokale Politik haben und ihre Interessen durchsetzen können. Armutsbekämpfung bei den Indígenas steht hier nicht sehr weit oben auf der Aufgabenliste.“ (Herr Miranda, GR/V, 9.5.03)*

In diesem Zusammenhang wird auch wieder die nationale Parteienpolitik angesprochen und für mangelhafte Armutsbekämpfung verantwortlich gemacht.

*„Die nationalen Parteien setzen die Prioritäten – auch für die lokale Ebene. Daran können wir nicht viel ändern. Und die legen nun mal keinen wirklichen Wert auf Armutsbekämpfung und erst Recht nicht auf indigene Probleme.“ (Herr Bleichner, GR/V, 12.5.03)*

Nach Meinung indigener Vertreter in Lagunillas ist der politische Wille der lokalen Politik durchaus vorhanden. Trotzdem fällt die Einschätzung über die Erfolge lokaler Armutsbekämpfung eher gemischt aus.

*„Wir haben gute Kontakte zur Gemeinderegierung, da der Bürgermeister und zwei Gemeinderatsmitglieder von uns, also auch Guaraní sind. Sie verstehen uns und versuchen vieles, um uns zu helfen. [...] Aber so richtig viel bringt das eigentlich nicht.“ (Herr Moron, CZ/L, 20.5.03)*

Dies zeigt, dass politischer Wille der Gemeinderegierung allein nicht auszureichen scheint, um der Aufgabe lokaler Armutsbekämpfung zufriedenstellend nachzukommen. In diesem Zusammenhang werden verschiedene weitere Aspekte angesprochen.

Die Mehrheit der Gemeindevertreter sieht in den mangelnden finanziellen Kapazitäten einen zentralen Grund für die unzureichende lokale Armutsbekämpfung (siehe Abschnitt 3.2.3). Darüber hinaus halten Gemeindevertreter die den Gemeinden übertragenen Kompetenzen und Aufgaben im Bereich der öffentlichen Infrastruktur und Dienstleistungen für unzureichend oder ungeeignet, um Armut zu bekämpfen.

*„Mit der Erfüllung dieser Aufgaben haben wir voll zu tun und können dazu beitragen, den Mangel an Infrastruktur und Dienstleistungen zu beheben. Aber Armut geht oft darüber hinaus. Die Leute haben kein Geld, denn es fehlen Arbeitsplätze und Absatzmärkte für lokale Produkte. Da können wir nicht viel tun!“ (Frau Ricaldi, GR/V, 9.5.03)*

Darüber hinaus halten Vertreter aller Gemeinden die zur Verfügung stehenden Instrumente für nicht ausreichend bzw. für ungeeignet, um Armut zu bekämpfen. In diesem Kontext werden besonders die Planungsinstrumente PDM und POA diskutiert (siehe Abschnitt 3.3.1).

*„PDM und POA sind keine Wundermittel, die jetzt auch noch Armut bekämpfen sollen! Es sind Instrumente zur partizipativen Planung von Gemeindeinvestitionen und der Priorisierung von kleinen Projekten und Maßnahmen. [...] Das ändert nichts an den teilweise extremen Unterschieden und der strukturellen Armut.“ (Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03)*

Einige Gemeindevertreter gehen dabei noch weiter und resignieren vor der Aufgabe der Bewältigung lokaler Armut. Dabei fordern sie mehr Engagement anderer Akteure bei diesem Problem.

*„Die Gemeinden schaffen das alleine nicht! Da muss auf nationaler Ebene erst mal etwas passieren und dann kann die lokale Ebene ihren Teil beitragen. Aber nicht durch die Gemeinden, sondern mit Experten, die sich mit Armutsbekämpfung auskennen [...] vielleicht NROs oder die Kooperation (Anm. d. Verf.: Institutionen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, z.B. die deutsche GTZ).“ (Frau Gandarillas, GR/V, 13.5.03)*

Dies wird von den indigenen Armutsgruppen bestätigt. Sie bringen zum Teil große Unzufriedenheit über die Leistungen der Gemeindeverwaltung zum Ausdruck und erkennen den Gemeinderegierungen sowohl den politischen Willen (hauptsächlich in Villamontes und Machareti) als auch die Fähigkeit ab, die lokale Armut effektiv zu bekämpfen. Daher konzentrieren sich die Aktivitäten der indigenen Gruppen aller drei Gemeinden eher auf andere Möglichkeiten der Finanzierung und Unterstützung von außen, z.B. durch NROen (Herr Moron, CZ/L, 20.5.03; Herr Claudio, CZ/M, 24.5.03; Herr Benito, CZ/V, 11.5.03).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Aufgabe lokaler Armutsbekämpfung von den untersuchten Gemeinden gar nicht oder nur unzureichend erfüllt wird. Die Gründe dafür sind sehr vielfältig. Sie liegen in den Bereichen der technischen und finanziellen Verwaltungskapazitäten, den Qualifikationen der Verwaltungsmitarbeiter und darüber hinaus in den Prioritäten der lokalen Politik. Darüber hinaus besteht eine generelle Schwierigkeit, die Armutsprobleme auf lokaler Ebene zu lösen.

#### **Zusammenfassung der Hauptprobleme:**

- Die Gemeindeverwaltungen haben nur ein mangelhaftes Verständnis der Situation armer Bevölkerungsgruppen und es gibt keine Armutsanalyse.
- Die Gemeindeverwaltungen haben keine lokale Armutsbekämpfungsstrategie und entsprechende Politikansätze.
- Die Armutsgruppen und ihre Bedürfnisse (besonders indigenen Gruppen) finden keine Berücksichtigung bei lokalen Investitionsentscheidungen.
- Den Gemeindeverwaltungen mangelt es an Kompetenzen, Instrumenten, Qualifikationen und finanziellen Möglichkeiten, um Armut zu bekämpfen.
- Es fehlt politischer Wille zur Armutsbekämpfung.

### **3.2.3 Finanzielle Dezentralisierung**

*Durch die finanzielle Dezentralisierung, die grundlegend durch das LPP geregelt und durch das LD ergänzt wird, stehen den Gemeinden Finanzmittel aus verschiedenen Quellen zur Wahrnehmung ihrer Verwaltungsaufgaben zur Verfügung (normativer Rahmen siehe Abschnitt 2.3.1.3).*

Alle drei untersuchten Gemeinden haben Einnahmen aus den verschiedenen, gesetzlich vorgesehenen Finanzierungsquellen. Die allgemeine finanzielle Situation ist in den Gemeinden ein Thema von zentraler Wichtigkeit. Trotz unterschiedlicher Finanzsituationen sind sich die Gemeindevertreter der drei Gemeinden weitgehend einig, dass die zur

Verfügung stehenden Geldmittel eine Grundvoraussetzung für dezentrales Verwaltungshandeln sind.

*„Selbstbestimmung geht nur so weit, wie das Geld reicht.“ (Frau Ricaldi, GR/V, 9.5.03)*

*„Am Ende hängt doch alles vom Geld ab. Was nützt uns Eigenständigkeit, wenn wir keine Mittel haben, um unsere Ideen umzusetzen. Mit den Gemeindefinanzen steht und fällt die lokale Selbstverwaltung und somit die ganze participación popular.“ (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03)*

In erster Linie wird in diesem Zusammenhang die Quantität der finanziellen Ressourcen thematisiert. Dabei wird übereinstimmend festgestellt, dass die zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichend für die zufriedenstellende Erfüllung der Aufgaben sind. Außerdem wird bemängelt, dass die Höhe der Einnahmen von Jahr zu Jahr teilweise deutlich schwankt und nicht kalkulierbar ist (Herr Vaca, GR/V, 9.5.03; Frau Artunduaga, GR/M, 23.5.03; Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03). Dabei machen die Akteure deutlich, dass der finanzielle Spielraum sehr eng ist und lediglich die notwendigsten Maßnahmen durchgeführt werden können. Darüber hinaus sind weitere wünschenswerte und sinnvolle Investitionen oder Rücklagen für Notfälle nicht möglich.

*„Selbst bei den wichtigsten Investitionen müssen wir Prioritäten setzen und können nur einen Teil davon erfüllen.“ (Herr Vaca, GR/V, 9.5.03)*

Ein Mitglied des Gemeinderats in Macharefí bezeichnet die mangelnden finanziellen Ressourcen sogar als *„Entwicklungshemmnis Nummer eins“* (Frau Artunduaga, GR/M, 23.5.03).

Das Problem der finanziellen Engpässe auf lokaler Ebene wird von einigen Gesprächspartnern im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Krise des Landes und somit als generelles Problem gesehen, für welches keine konkreten Lösungen existieren. Andere identifizieren darüber hinaus Probleme beim finanziellen Transferprozess, die mitverantwortlich sind für die problematische finanzielle Situation der Gemeinden. Diese werden für die einzelnen Finanzierungsquellen im Folgenden dargestellt.

#### **Coparticipación Tributaria**

Die Funktionsweise der vom bolivianischen Bankensystem täglich vorgenommenen automatischen Überweisung der durch das LPP eingeführten Finanzmittel der *Coparticipación Tributaria* wird von den Akteuren der Gemeindeverwaltungen in den untersuchten Munizipien insofern als unproblematisch bezeichnet, als dass die Überweisung immer pünktlich vorgenommen wird (Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03; Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03, Herr Palacio, GR/M, 14.5.03).

Allerdings wird besonders in *Villamontes* beklagt, dass in der Regel weniger Mittel als prognostiziert überwiesen werden und sich somit die Finanzplanung der Gemeinde sehr schwierig gestaltet. Diese Probleme wirken sich auf die municipale Entwicklungsplanung negativ aus, da nicht alle geplanten Projekte umgesetzt werden können (Herr Vaca, GR/V, 9.5.2003). Diese Schwierigkeiten werden von Finanzexperten mit schwer prognostizierbaren

Steuereinnahmen auf nationaler Ebene begründet, wodurch der Anteil der kommunalen Einnahmen nicht planbar ist (Herr Luís, FINPAS, 1.10.03).

Die Pro-Kopf Verteilung der Coparticipación wird von den Gemeindeverwaltungen in *Lagunillas* und *Macharetí* kritisch beurteilt, da als statistische Grundlage die alle zehn Jahre durchgeführten Volkszählungen dienen. Aufgrund dieser Zeitspanne wird mit der Verteilungsberechnung nicht flexibel genug auf zwischenzeitlich eingetretene demografische Veränderungen innerhalb der Gemeinden reagiert. Außerdem ist gerade für Municipien mit geringer Bevölkerungszahl wie *Lagunillas* und *Macharetí* die Pro-Kopf Zahlung ungünstig, da die Verwaltungskosten sich nicht proportional zur Bevölkerungszahl verhalten und dadurch unverhältnismäßig hoch sind (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03; Herr Palacio, GR/M, 14.5.03).

### **Eigene Steuereinnahmen (recursos propios)**

Besonders Gemeindevertreter aus *Macharetí* und *Lagunillas* beschreiben Probleme bei der Erhebung lokaler Steuern. Aufgrund dieser Schwierigkeiten sind die eigenen Steuereinnahmen sehr gering und die Gemeinden stark abhängig von externen Finanzmitteln (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03; Herr Palacio, GR/M, 14.5.03).

Hauptproblem ist dabei die fehlende Zahlungsmoral der Bevölkerung besonders in den ländlichen Bereichen. Nach Aussagen von Gemeindevertretern ist dafür in erster Linie mangelndes Vertrauen der Bevölkerung gegenüber den Gemeinderegierungen verantwortlich. Dies zeigt sich besonders in den ländlich geprägten Municipien *Macharetí* und *Lagunillas*.

*„Die Menschen trauen uns nicht. Sie sehen es nicht ein, Steuern zu zahlen, da sie oft keine Effekte erkennen. Besonders in den ländlichen comunidades sehe ich das auch ein. Dort gibt es teilweise nach wie vor keine öffentlichen Dienstleistungen. [...] Wie sollen wir denn aber ohne Einnahmen diese Dinge zur Verfügung stellen. Es ist ein Teufelskreis!“* (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03)

In diesem Zusammenhang stellt es sich schwierig dar, ein Umdenken in der Bevölkerung zu erreichen.

*„Früher hat niemand Steuern gezahlt und daher ist es schwierig, ein Bewusstsein bei den Leuten aufzubauen, dass es jetzt ihre Pflicht ist. Sie sind es einfach nicht gewöhnt. Dabei hängt davon ab, ob und wie viel die Gemeinde investieren kann. Wir müssen einfach Vertrauen aufbauen und den Menschen zeigen, dass sie etwas davon haben.“* (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03)

In *Villamontes* wird der Rücklauf lokaler Steuern deutlich besser eingeschätzt und hatte 2002 mit 23% einen vergleichsweise hohen Anteil am gesamten Einkommen der Gemeinde (*Lagunillas*: 3%) (GRV 2002; GRL 2002).

Nach Auffassung eines externen Finanzexperten liegen aber auch Probleme bei den Gemeinderegierungen selbst. Die im Rahmen lokaler Steuererhebung auf motorisierte Fahrzeuge und Immobilien notwendigen Erfassungs- und Katastersystemen sind in vielen Municipien gar nicht oder nur unzureichend entwickelt. Es existieren verschiedene computerisierte Erfassungs- und Abrechnungssysteme, für deren Anwendung besonders in kleineren Gemeinden jedoch oft die technischen Voraussetzungen und bei den Mitarbeitern die entsprechende Ausbildung fehlen. Somit ist die Steuererhebung der Gemeinden oft sehr

unkoordiniert, spontan und ineffektiv und dadurch für die Bevölkerung nicht nachvollziehbar (Herr Luís, FINPAS, 1.10.03).

### **Spezialkonto Diálogo 2000 / HIPCII**

Die monatliche Überweisung der Finanzmittel aus dem Spezialkonto Diálogo 2000 des HIPCII-Programms wird von den Akteuren der Gemeinderegierungen als unproblematisch bezeichnet. Die Gelder gehen pünktlich und in vollem Umfang auf den Gemeindekonten ein und sind dadurch in ihrem Umfang klar kalkulierbar (Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03; Herr Palacio, GR/M, 14.5.03; Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03).

Allerdings wurde in *Lagunillas* von Seiten der Gemeinderegierung bemängelt, dass die im Rahmen der Volkszählung 2001 (censo nacional) durchgeführte Analyse der kommunalen Armutssituation, die ausschlaggebend zur Ermittlung der Höhe des Überweisungsbetrages ist, sehr oberflächlich ausgeführt wurde und somit zu zweifelhaften Resultaten führte.

*„Die vom Ministerium beauftragten Konsultoren sind noch nicht mal in die einzelnen comunidades gefahren, um die dortige Armutssituation zu sehen. Sie haben sehr flüchtig gearbeitet und haben die Armut in Lagunillas einfach als ‚moderat‘ eingestuft. Dadurch hätten wir viel weniger Geld bekommen, aber wir haben uns beschwert und eine Nachuntersuchung eingefordert. Jetzt gelten wir als ‚extrem‘ arm und bekommen einen höheren Anteil.“ (Herr Virovico, GR/L, 19.5.03)*

Darüber hinaus wurde, ähnlich wie bei der Coparticipación, Kritik an den unflexiblen, statistischen Grundlagen des Verteilungsmechanismus geübt. Indikatoren der lokalen Armutssituation werden nur im Rahmen der in zehnjährigen Abständen stattfindenden Volkszählungen ermittelt, wodurch kurzfristige Verschlechterungen aufgrund von unvorhergesehenen Ereignissen bei der Verteilung spontan nicht berücksichtigt werden können (Herr Aguilera, GR/L, 9.5.03).

Die durch das LD festgelegten Konditionen der HIPCII-Finanzmittel zur Verwendung in den Investitionsbereichen Gesundheit (10%), Bildung (20%) und produktive/soziale Infrastruktur (70%) werden von den Gemeindeakteuren als verbindliche Richtlinien akzeptiert. Allerdings sehen sie Probleme in dieser Festlegung.

*„Manchmal wissen wir nicht, woran wir uns halten sollen. Sollen wir uns an den lokalen Bedürfnissen der OTB orientieren oder an den gesetzlichen Vorgaben? Im Fall von Lagunillas reichen 10% für Investitionen in dem Bereich Gesundheit einfach nicht aus. Wir können aber nicht mehr dafür verwenden. Ich verstehe manchmal diese eng gefassten Gesetze nicht. [...] Auf der einen Seite sollen die Gemeinden selbst entscheiden, was sie brauchen und dann gibt es solche Vorgaben, die dem eben manchmal nicht entsprechen.“ (Herr Aguilera, GR/L, 9.5.03)*

Problematisch stellt sich besonders in Villamontes und Macharetí die Verwendung der HIPCII-Gelder dar und es werden sehr niedrige Umsetzungsraten angegeben. Dies wird mit Problemen im Rahmen von Projekten des Fonds für produktive und soziale Investitionen (FPS) begründet, die im Folgenden beschrieben werden (Herr Vaca, GR/V, 9.5.03; Herr Palacio, GR/M, 14.5.03).

## Nationale Politik des Ausgleichs (FPS)

Die Beantragung von Projekten im Rahmen des ‚Fonds für produktive und soziale Investitionen‘ (FPS)<sup>50</sup> wird von Gemeindevertretern sehr problematisch eingeschätzt. Die Antragstellung wird als extrem bürokratisch beurteilt und überfordert die Kapazitäten der Gemeindeverwaltungen, da keine Hilfestellungen oder Beratungen angeboten werden (Herr Vaca, GR/V, 9.5.03; Herr Palacio, GR/M, 14.5.03).

Darüber hinaus werden extrem lange Bearbeitungszeiten und unkalkulierbare Verzögerungen bei der Bearbeitung der Projektanträge durch die nationale Behörde des FPS beanstandet.

*„Es gibt kaum eine Geldquelle, die so träge und unvorhersehbar ist. Das macht uns die Arbeit zusätzlich schwer!“ (Herr Vaca, GR/V, 9.5.03)*

*„Vor einem Jahr haben wir einen Projektantrag gestellt und noch immer keine Rückmeldung vom FPS bekommen!“ (Herr Virovico, GR/L, 19.5.03)*

In *Macharetí* und *Villamontes* wurden trotz regelmäßiger Projektanträge seit dem Jahr 2001 keine Maßnahmen im Rahmen des FPS durchgeführt. Dabei wird der nationalen Behörde mangelnde Transparenz vorgeworfen. Auch bei der Koordination der Projektumsetzung durch die nationalen Instanzen ergeben sich permanente Schwierigkeiten. Aufgrund dieser negativen Erfahrungen werden nach Aussagen von Gemeindevertretern in *Villamontes* und *Macharetí* zukünftig keine FPS-Projekte mehr beantragt. Vielmehr will man sich auf andere Finanzierungsquellen konzentrieren (Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03; Herr Palacio, GR/M, 14.5.03).

Aufgrund dieser Schwierigkeiten ergeben sich darüber hinaus zusätzliche Probleme. Die durch Regelung des LD geschaffene Möglichkeit, Finanzmittel aus dem HIPCII-Programm für die Co-Finanzierung von FPS-Projekten verwenden zu können, wurde von den Gemeinden als willkommene Möglichkeit verstanden, diese Mittel deutlich zu ergänzen und somit weitaus effektiver einsetzen zu können. Allerdings sind daher die HIPCII-Gelder in der Finanzplanung verbindlich an die FPS-Projekte geknüpft und nicht mehr für andere Investitionen verfügbar. Aufgrund der Verzögerungen der FPS-Projekte ist somit auch der Einsatz der HIPCII-Gelder blockiert und führt zu entsprechend niedrigen Umsetzungsraten in diesem Bereich (Herr Virovico, GR/L, 9.5.03; Herr Palacio, GR/M, 14.5.03).

## Sonstige Einnahmen

Im Falle von *Macharetí* und *Villamontes* stehen sowohl den Gemeindeverwaltungen als auch einzelnen Gruppen innerhalb der Munizipien vereinzelt zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung, die auf verschiedene Weise eingesetzt werden.

Einerseits sind in den Munizipien gelegentlich NROen tätig, die Projekte der Gemeindeverwaltung verschiedenen Inhalts und Ausmaßes finanziell und konzeptionell unterstützen (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03). Andererseits gibt es Kompensationszahlungen, die von privaten Ölonternehmen, welche im Gebiet der Gemeinden tätig sind, im Zusammenhang mit ökologischen Eingriffen geleistet werden (z.B. durch Bau einer

<sup>50</sup> Zur Arbeitsweise der Gemeinden mit Krediten im Rahmen des FNDR wurden von den Gesprächspartnern keine Aussagen gemacht.

Ölpipeline und Ölförderungsanlagen). In Macharetí wird die Höhe dieser Zahlungen direkt zwischen Vertretern der Gemeinderegierung und den Ölonternehmen ausgehandelt. In diesem Zusammenhang werden konkrete Projekte festgelegt, in deren Rahmen diese Mittel sowohl durch Voll- als auch durch Teilfinanzierung zum Einsatz kommen. Auf Seiten der Gemeinderegierung in Macharetí wurde diese Tatsache sehr begrüßt, da mehr finanzieller Spielraum für die Gemeinde entsteht, die Mittel ohne Verwendungsvorschriften verfügbar sind und durch die direkten Verhandlungen die Verfügbarkeit der Gelder und deren Einsatz klar planbar ist. Dadurch geht die Umsetzung von Projekten viel effektiver vonstatten als bei anderen öffentlichen Finanzquellen (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03).

Bei Eingriffen von Ölonternehmen in den comunidades der Guaraní in Macharetí werden Kompensationszahlungen aber auch direkt an die betroffene capitanía zonal ausgezahlt (Frau Valeria, CZ/M, 14.5.03). In Villamontes sind Ölonternehmen ausschließlich in indigenen comunidades der Weenhayek tätig, weshalb Kompensationszahlungen direkt zwischen indigenen Vertretern und den Unternehmen ausgehandelt werden. Indigene Vertreter sehen darin eine Chance, mit eigenen Finanzen die Abhängigkeit zur Gemeinderegierung und der damit zusammenhängenden municipalen Planung zu verringern und eigene Projekte durchführen zu können (Herr Benito, CZ/V, 11.5.03).

### **Municipale Finanzplanung**

Von externen Experten wird die Finanzplanungspraxis in den untersuchten Gemeinden grundsätzlich kritisiert und besonders fehlende Kapazitäten (vor allem qualifizierte Mitarbeiter) in den lokalen Verwaltungen thematisiert. Die Gemeindeverwaltungen werden als instabil bezeichnet, was sich auf die korrekte Anwendung konkreter Instrumente und Strategien der Finanzplanung und -verwaltung negativ auswirkt und in der Konsequenz als Hinderungsgrund für effektive Investitionen gesehen wird (Herr Luís, FINPAS, 1.10.03).

Dabei werden verschiedene Aspekte angesprochen, die sowohl auf die untersuchten Gemeinden, als auch allgemein in zahlreichen anderen Gemeinden auftreten. Als zentrales Problem wird dabei die mangelnde Erfahrung und unzureichende Qualifikation des Gemeindeverwaltungspersonals thematisiert. Besonders im Rahmen der Budgetierung, Projektkalkulation und auch Abrechnung mangelt es an qualifiziertem Personal. Dies wird beim Einsatz von Computern und der Anwendung entsprechender Software deutlich. In vielen Gemeinden fehlen diese technischen Hilfsmittel, was die Finanzplanung und -verwaltung verlangsamt und zu Ungenauigkeiten führt. In diesem Zusammenhang wird die in vielen Fällen fehlende Karrierelaufbahn im Verwaltungsbereich und die damit zusammenhängende hohe Personalfuktuation angesprochen (siehe Abschnitt 3.2.1.2) (Herr Luís, FINPAS, 1.10.03).

Weiterhin werden konkrete Praktiken der Finanzplanung auf Ebene der Gemeinden angesprochen und kritisiert. In vielen Gemeinden konzentrieren sich lokale Verwaltungen in erster Linie auf die jährliche Finanzplanung und vernachlässigen dabei die langfristige Perspektive (die im Rahmen der PDM-Planung entwickelt wird, siehe Abschnitt 3.3.1). Durch diese kurzfristige Planung verlieren die Gemeinden oft den Überblick über ihre Finanzlage und verschulden sich in der Konsequenz (Herr Luís, FINPAS, 1.10.03).

Auch der Einsatz der Geldmittel aus den verschiedenen Finanzierungsquellen mit den damit zusammenhängenden Konditionen und eventuellen Beantragungs- und Genehmigungsprozeduren stellt viele Gemeindeverwaltungen vor große Probleme. Oft wird durch mangelnde Erfahrung mit den formellen Regelungen ein effektiver Einsatz dieser Mittel verhindert (Herr Luís, FINPAS, 1.10.03).

Die Gesamtheit der im Zusammenhang mit der finanziellen Dezentralisierung beschriebenen Probleme führt in den Gemeinden zu finanziellen Engpässen, die wiederum Schwierigkeiten bei der Wahrnehmung der kommunalen Verwaltungsaufgaben nach sich ziehen.

**Zusammenfassung der Hauptprobleme:**

- Den Gemeinden stehen insgesamt zu wenig finanzielle Ressourcen zur Verfügung, um ihre gesamten Verwaltungsaufgaben wahrnehmen zu können.
- Bei der Coparticipación werden weniger Mittel überwiesen, als veranschlagt.
- Die Erhebung lokaler Steuern ist ein großes Problem aufgrund niedriger Zahlungsmoral der Bevölkerung und mangelhafter technischer Voraussetzung seitens der Gemeinden.
- Für die Verwendung der Gelder aus dem HIPCII-Programm sind Investitionsbereiche festgelegt, die nicht zwingend den lokalen Bedürfnissen entsprechen.
- Der FPS ist sehr bürokratisch, was die Planung und Durchführung von Projekten deutlich verzögert und darüber hinaus Teile der HIPC-Gelder bindet.
- Die Finanzplanung der Gemeinden ist unzuverlässig und führt zu Unregelmäßigkeiten bei der Erfüllung der Verwaltungsaufgaben.

### **3.3 Analyse prozessualer Veränderungen in den Untersuchungsgemeinden**

*Die prozessualen Veränderungen in den Gemeinden ergeben sich hauptsächlich durch die Einführung der partizipativen Gemeindeentwicklungsplanung. Dies ist ein Prozess, in dessen Rahmen die Gemeindeverwaltungen lokale Entwicklungsstrategien gestalten und daraus resultierend konkrete Entscheidungen über die Verwendung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel treffen sowie deren Umsetzung planen. Die Beteiligung der OTB an diesem Prozess ist ein zentrales Merkmal der Gemeindeentwicklungsplanung. Sie ist gesetzlich vorgeschrieben und gibt den zivilgesellschaftlichen Basisorganisationen weitreichende Möglichkeiten, ihre Vorstellungen und Bedürfnisse in den lokalen Entwicklungsprozess einzubringen und somit maßgeblich zu gestalten (normativer Rahmen siehe Abschnitt 2.3.2). Die Zusammenarbeit der verschiedenen institutionellen und zivilgesellschaftlichen Akteure im Rahmen des Planungsprozesses ist ein Schlüsselmoment bei der lokalen Selbstverwaltung.*

Nachfolgend werden zunächst die planerischen Aspekte dieses Prozesses und die Anwendung der durch das LPP geschaffenen Planungsinstrumente und -methoden in den Gemeinden untersucht. Anschließend wird die Beteiligung der OTB am Planungsprozess analysiert.

### 3.3.1 Gemeindeentwicklungsplanung

Die Gemeindeentwicklungsplanung besteht aus zwei Elementen: dem fünfjährigen Strategieplan *Plan Desarrollo Municipal* (PDM) und der einjährigen Maßnahmen- und Haushaltsplanung *Programación Operativa Anual* (POA).

#### Plan Desarrollo Municipal (PDM)

Die Erarbeitung des *Gemeindeentwicklungsplans* PDM ist obligatorisch und wird in allen Gemeinden alle fünf Jahre durchgeführt. Diese Pläne sind sehr umfangreich und detailliert und bezüglich ihres Aufbaus und ihrer Struktur in den Gemeinden sehr ähnlich. Sie bestehen zunächst aus einer ausführlichen Analyse der Ausgangssituation in den Gemeinden mit folgenden Themen:

- räumliche Aspekte
- physisch-natürliche Aspekte
- sozio-kulturelle Aspekte
- ökonomisch-produktive Aspekte
- organisatorisch-institutionelle Aspekte.

Aus dieser Analyse werden Stärken und Schwächen herausgearbeitet und ein generelles Entwicklungsziel für die jeweilige Gemeinde formuliert. Zur Erreichung dieses Hauptziels wird eine Strategie aufgestellt, die sich in verschiedene thematische Unterprogramme mit eigenen Zielen und Strategien gliedert.

- Programm der ökonomischen Entwicklung
- Programm der menschlichen Entwicklung
- Programm der ökologische Entwicklung
- Programm der institutionellen Entwicklung

Die Strategien der Unterprogramme werden mit Maßnahmen zur Zielerreichung konkretisiert, für die ein auf fünf Jahre angelegter, detaillierter Finanzierungs- und Umsetzungsplan existiert (GRV 1998, GRL 2000, GRM 2001). Die PDM der untersuchten Gemeinden entsprechen den formalen gesetzlichen Vorgaben: Es fällt dabei auf, dass die Inhalte der Pläne sehr detailliert ausgearbeitet und die Ziele/Strategien durchaus ambitioniert sind.

Die Erarbeitung des PDM wird in keiner der untersuchten Gemeinden komplett eigenständig geleistet. In *Machareti* und *Lagunillas* wurde die Erarbeitung des PDM vollständig an externe Ausführungseinheiten (NROen oder private Konsultoren/Beratungsinstitute) in Auftrag gegeben. Dies wurde mit mangelnden personellen Kapazitäten und den fachlichen Erfahrungen der NROen begründet (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03; Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03).

Die Verantwortung für die Erarbeitung des PDM lag in *Villamontes* zwar bei der Planungsabteilung der Gemeindeverwaltung. Allerdings hat auch sie Unterstützung bei bestimmten Aufgaben von externen Gutachtern erhalten (Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03). Der Faktor Zeit spielt bei der Erarbeitung eines PDM eine signifikante Rolle, wie in *Villamontes* deutlich wird. Zur Zeit der vorliegenden Untersuchung wurde in *Villamontes* von

der Gemeindeverwaltung ein neuer PDM mit Unterstützung der GTZ erarbeitet. Die Bearbeitungsdauer wurde von den beteiligten Mitarbeitern auf ein Jahr geschätzt.

*„Wir machen das sehr genau und intensiv, denn es soll ein guter Plan werden, der auch relevant für die lokale Entwicklung ist. Das dauert aber seine Zeit und kostet Anstrengung. Es bedarf sehr vieler Arbeitsschritte und interner sowie externer Abstimmung mit den verschiedenen Akteuren.“ (Herr Aramayo, GTZ-Qamaña, 30.9.03)*

Diese lange Erarbeitungsdauer kann als weiterer Grund gesehen werden, warum viele Gemeinden den PDM extern in Auftrag geben. Die Praxis der beauftragten Erarbeitung des PDM durch externe Akteure wird allerdings im Allgemeinen als problematisch beschrieben und deren Qualität kritisch hinterfragt.

*„Es gibt mittlerweile sehr viele NROen und private Konsultoren, die sich auf die Erstellung von PDM spezialisiert haben. Das LPP war insofern eine große und durchaus lukrative Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für den NRO- und Privatsektor. [...] Grundsätzlich ist das aber mit vielen Problemen verbunden. Viele Auftragnehmer nehmen die Planungsaufgaben nur sehr oberflächlich wahr. Sie schicken einige Konsultoren in die Gemeinden, die sehr schnell die Daten aufnehmen und dann eine Strategie hervorzaubern. Meist haben sie diese schon im Computer und tauschen einfach nur den Namen der Gemeinde aus. Ich habe schon PDM gesehen, die sich haargenau gleichen und wo sie teilweise sogar vergessen haben, die Namen auszutauschen.“ (Herr Ronaldo, GTZ-PDR, 26.5.03)*

Aufgrund der externen Erarbeitung der PDM durch Konsultoren leidet in vielen Fällen die Qualität der Situationsanalyse und der Entwicklungsstrategie. Auch die Beteiligung der Bevölkerung wird oft nur sehr oberflächlich, in manchen Fällen auch gar nicht durchgeführt (weitergehende Ausführungen zum Thema Bürgerbeteiligung in Abschnitt 3.3.2).

In den untersuchten Gemeinden entsteht der Eindruck, dass sich die Akteure in der Gemeinderegierung und -verwaltung nur sehr oberflächlich mit den Inhalten des PDM auskennen. Oft können sie ohne das Dokument keine Aussagen zu dessen Inhalten treffen und teilweise machen sie widersprüchliche Angaben über die lokale Entwicklungsstrategie (Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03; Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03; Herr Palacio, GR/M, 23.5.03). Daher scheint es, dass der PDM nur wenig Bedeutung für die Gemeindeverwaltung hat. Herr Aramayo bestätigt diesen Eindruck.

*„Für viele Gemeinden ist der PDM nur eine Obligation, die das Gesetz verlangt. Sie geben den Plan in Auftrag, bekommen ihn und lassen ihn in der Schublade verschwinden. Dann haben sie zwar das Gesetz erfüllt, aber sie verinnerlichen die Inhalte des PDM nicht. Daher spielt er in der Regel auch keine größere Rolle für die Gemeindeentwicklung.“ (Herr Aramayo, GTZ-Qamaña, 30.9.03)*

Die mangelnde Integration des PDM in das municipale Verwaltungshandeln kann durch die externe Erarbeitung begründet werden, denn dadurch sind die Verwaltungsmitarbeiter nicht mit den Inhalten vertraut und identifizieren sich folglich nicht mit dem PDM. Andererseits liegt es aber auch nahe, dass durch die bereits beschriebene Oberflächlichkeit bei der externen Erarbeitung des PDM die Qualität der Inhalte für eine mangelnde Berücksichtigung in der Gemeindeverwaltung und bei anderen Akteuren verantwortlich ist.

Eine weitere Voraussetzung für die Akzeptanz des PDM und seine reelle Nutzung wird von Herrn Rivera benannt.

*„Ein PDM kann nur funktionieren, wenn man von Anfang an alle Akteure mit ins Boot nimmt. Sie müssen gemeinsam eine Vision für die Gemeinde entwickeln, hinter der sie auch stehen und die sie auch verteidigen und durchsetzen. [...] Wenn der PDM extern erarbeitet wird, ist er nur ein Dokument zum Zeigen. Wenn er von den Akteuren selbst erarbeitet wird, ist er in den Köpfen und wird zum richtigen Instrument.“ (Herr Rivera, GTZ-PlanDes, 1.10.03)*

Er weist darauf hin, dass der PDM nicht nur in Eigenverantwortung der Gemeindeverwaltung liegt, sondern bei seiner Erarbeitung auch andere Akteure mit einbezogen werden sollten, die seine Umsetzung unterstützen und kontrollieren.

*„Es ist egal, wie umfangreich und detailliert der Plan ist oder wie gut er aussieht. Es kommt darauf an, dass alle Akteure hinter den Inhalten stehen und sich für ihre Umsetzung einsetzen. Lieber einige wenige, fokussierte Ziele und Strategien, die alle unterstützen und auch umsetzen, als ein umfangreicher Plan, den keiner kennt und keiner benutzt. [...] Die PDM müssen ein Ergebnis weitreichender Zusammenarbeit der lokalen Akteure in den Gemeinden sein und einen Konsens über die lokale Entwicklung darstellen. Der Prozess ist dabei wichtiger als das fertige Dokument“ (Herr Rivera, GTZ-PlanDes, 1.10.03)*

In den Verwaltungen der untersuchten Gemeinden spielt der PDM allerdings nur eine periphere Rolle. Andere Akteure wurden in den Erarbeitungsprozess des PDM nicht involviert bzw. fühlen sich dafür nicht verantwortlich. Somit wird deutlich, dass in den Gemeinden die eigentlichen Ansprüche an den PDM als integratives Instrument der Koordination und Konsensbildung nicht erfüllt werden. Die Erarbeitung des PDM wird nicht als Prozess verstanden, sondern ist vielmehr eine schnell zu erledigende Pflichtübung der Gemeinde. Dadurch spielt der Plan in der Gestaltung der lokalen Entwicklung und damit zusammenhängender Investitionsentscheidungen keine signifikante Rolle.

Die mangelnde Nutzung des PDM als Arbeitsgrundlage in den untersuchten Gemeinden wird außerdem an weiteren Aspekten deutlich. In keiner der untersuchten Gemeinden existiert ein Evaluations- oder Monitoringsystem. Dadurch werden die Fortschritte bei der Umsetzung des PDM nicht nachgehalten und überprüft (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03; Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03). Auch Anpassungen oder Änderungen des PDM werden nicht vorgenommen, was verdeutlicht, dass der Plan nicht wirklich als Steuerungsinstrument dient und entsprechend genutzt wird, sondern eher eine Formalität darstellt.

### **Programación Operativa Anual (POA)**

Der *Haushalts- und Maßnahmenplan POA* wird in allen drei Gemeinden regelmäßig einmal pro Jahr erstellt. Mit dem POA werden alle Investitionsmaßnahmen der jeweiligen Gemeinde im Zeitraum eines Kalenderjahres verbindlich festgehalten und geplant. Grundlage dafür ist in erster Linie die Finanzkalkulation der Einnahmen der Gemeinde aus den verschiedenen Finanzquellen (siehe Abschnitt 3.2.3). An den zur Verfügung stehenden Geldern orientiert sich die gesamte Maßnahmenplanung.

Es ist dabei gesetzlich festgelegt, dass die OTB an den Entscheidungen konkreter Maßnahmen- und Projektumsetzungen in Teilen der Gemeinden beteiligt werden, um die Bedürfnisse der Bevölkerung in der Planung zu berücksichtigen (siehe Abschnitt 2.3.2). Wie

die Gemeinden Bürgerbeteiligung in den Planungsprozessen praktizieren, wird in Abschnitt 3.3.2 näher analysiert.

Die im POA geplanten Maßnahmen sind nach thematischen Programmen und Unterprogrammen geordnet. Die Ausrichtung dieser Programme und der darin enthaltenen Maßnahmen variieren je nach Priorisierung in den einzelnen Gemeinden und sind auch in verschiedenen Jahren unterschiedlich. Im POA von Villamontes des Jahres 2003 sind zum Beispiel vier Maßnahmenprogramme enthalten, die ihrerseits wiederum in Teilprogramme untergliedert sind.

- *Ökonomische Entwicklung*: Unterstützung der Landwirtschaft; Bewässerungsanlagenbau; Ausbau der Elektrifizierung und Straßenbeleuchtung; Ausbau des Straßennetzes; Unterstützung Industrie und Handel; Kontrolle, Regulierung und Infrastruktur des Marktplatzes
- *Menschliche Entwicklung*: Ausbau des Basissanitärwesens, Förderung der Kultur und des Tourismus; Ausbau und Unterstützung im Gesundheitsbereich; Ausbau und Unterstützung im Bildungsbereich; Förderung des Sports; Gender; Pflege des kulturellen Erbes; Schutz von Minderjährigen; Pflege der Grünflächen; Friedhofspflege
- *Natürliche Ressourcen und Umwelt*: Unterstützung der ökologischen Entwicklung und Umweltschutz; urbane Abfallentsorgung
- *Institutionelle Entwicklung und Organisation*: Ausbau urbaner und ruraler Infrastruktur; Aufbau eines Katastersystems; Stärkung der Gemeindeverwaltung (GRV 2003)

Innerhalb dieser Teilprogramme werden alle geplanten Maßnahmen und Projekte der Gemeinde aufgelistet. Das können Investitionen (Baumaßnahmen), Aktivitäten (Dienstleistungen; Instandhaltung) oder Studien (zur konzeptionellen Vorbereitung von Investitionen und Aktivitäten) sein. Die Bandbreite der Maßnahmen ist sehr groß, wie die folgenden Beispiele deutlich machen.

- *Investitionen*: z.B. Ausbau und Instandsetzung des öffentlichen Straßenbeleuchtungssystems; Bau einer Brücke; Straßenausbesserungsarbeiten; Bau eines Bewässerungssystems, Bau von Wohngebäuden
- *Aktivitäten*: z.B. Weiterbildung von Gesundheitspersonal, Abfallentsorgung, Unterstützung bei der Ernte, Unterstützung des Schulfrühstücks
- *Studien*: z.B. Bedarfsanalyse für eine Schulerweiterung, Machbarkeitsstudie für einen Straßenneubau, Gebäudeentwurf für eine Krankenstation (GRV 2003, GRL 2003, GRM 2003)

Für jede der geplanten Maßnahmen werden im POA die entsprechenden Realisierungskosten aufgeführt und die dafür genutzte Finanzierungsquelle angegeben. Zu den einzelnen Maßnahmen existieren weitere Unterlagen, die Details der Planung, Finanzierung und Umsetzung beschreiben. Insofern entsprechen die POA der untersuchten Gemeinden in allen Fällen den gesetzlichen Vorgaben.

Nach Angaben von Gemeindeakteuren sind diese Pläne das zentrale Arbeitsmittel und die wichtigste Planungsgrundlage für die Gemeindeverwaltungen. Somit haben die POA einen großen Stellenwert für die Gemeindeverwaltungen.

*„Der POA ist unser wichtigstes Arbeitsmittel. Da steht alles drin, was wir über das Jahr machen. Er ist der Kalender und das Haushaltsbuch der Gemeinde.“ (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03)*

*„Der POA ist das Herzstück der municipalen Verwaltung.“ (Herr Vaca, GR/V, 9.5.03)*

*„Ich arbeite jeden Tag mit dem POA. Er liegt immer hier auf meinem Schreibtisch, damit er schnell bei der Hand ist.“ (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03)*

Die im PDM erarbeitete Entwicklungsstrategie ist laut Gesetz die Grundlage für den POA, der als zweite Planungsstufe des PDM zu verstehen ist. Somit soll die Planung und Durchführung konkreter Projekte im Rahmen des POA aus den Inhalten der PDM-Strategie entwickelt werden, welche somit innerhalb von fünf Jahren schrittweise umgesetzt wird (siehe Abschnitt 2.3.2).

In der Praxis der untersuchten Gemeinden scheint der PDM bei der Erarbeitung des POA allerdings nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

*„Der PDM ist eher eine Formsache. Die eigentlichen Entscheidungen werden mit dem POA gefällt und darauf hat der PDM wenig Einfluss. Es gibt einfach zu viele aktuelle Faktoren, die zu berücksichtigen sind.“ (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03)*

Hier zeigt sich, dass andere Faktoren deutlich mehr Einfluss auf den POA und damit zusammenhängende Investitionsentscheidungen haben. Bezüglich der Frage, welche Faktoren den meisten Einfluss auf die konkreten Inhalte des POA haben, werden von Gesprächspartnern aller drei untersuchten Gemeinden finanzielle Aspekte angegeben.

*„Wir können nur das machen, was wir uns auch leisten können. Und mit dem POA planen wir unsere Maßnahmen dem Budget entsprechend.“ (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03)*

*„Im POA wird die Verwendung des lokalen Budgets geplant.“ (Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03)*

Weiterhin wird deutlich, dass die Verwaltungen sich sehr stark an den Konditionen der einzelnen Finanzquellen orientieren. Durch Konditionen bezüglich der Verwendung einiger Geldquellen seitens der Nationalregierung (besonders die HIPCII-Gelder; siehe Abschnitt 2.3.1.3) ist der Verwendungsbereich de facto schon vorgeschrieben bzw. die Möglichkeiten ihrer Nutzung stark eingeschränkt (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03). Dementsprechend werden finanzplanerische Aspekte bei der inhaltlichen Planung immer wieder stark in den Vordergrund gerückt.

Die Gemeindeverwaltungen haben selbst auch Prioritäten für Maßnahmen, die sie in die POA-Planung einbringen. Dies sind einerseits laufende Festkosten der Gemeindeverwaltung, die vorab schon in der Planung berücksichtigt werden. Außerdem bringen sie auch andere Projekte ein, die offiziell im Interesse der gesamten Gemeinde liegen. Dies geschieht aus Sicht von OTB-Präsidenten allerdings nicht auf transparente Weise.

*„Wenn man sich den fertigen POA anschaut, dann stehen da manchmal Projekte drin, die niemand auf den Beteiligungsveranstaltungen vorgeschlagen hat. Es kann keiner so richtig nachvollziehen, welche Projekte vom Bürgermeister noch hinzugefügt wurden.“ (Herr Carpurata, OTB/V, 12.5.03)*

Im Bewusstsein der in Abschnitt 3.2.1.2 beschriebenen politischen oder persönlichen Interessenlagen innerhalb der Gemeindeverwaltungen und deren Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln, erscheint diese Praxis durchaus problematisch und schwer kontrollierbar.

Auch die Beteiligung der lokalen Bevölkerung an der Erarbeitung des POA und die damit zusammenhängende Berücksichtigung von Projektvorschlägen und Forderungen der OTB hat nach Aussage der Verwaltungsmitarbeiter aller drei Gemeinden einen Stellenwert und wird bei Investitionsentscheidungen im POA berücksichtigt (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03; Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03; Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03). Nähere Analysen zum Thema der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Gemeindeentwicklungsplanung finden sich im folgenden Abschnitt 3.3.2.

Im Laufe eines Jahres werden in allen Gemeinden häufig Änderungen und Anpassungen des POA vorgenommen. Dafür werden verschiedene Gründe angegeben. Von Seiten der Gemeindeverwaltungen wird darauf hingewiesen, dass sich die Prioritäten der OTB sehr schnell ändern und deswegen neue Projekte vorgeschlagen und eingefordert werden, die auch im POA geändert werden müssen (Herr Vaca, GR/V, 9.5.03). Externe Experten machen allerdings in erster Linie mangelnde interne (meist personelle) Kapazitäten der Gemeindeverwaltungen und dadurch bedingte zeitliche Engpässe bei der Realisierung von Maßnahmen für die häufigen Änderungen und Anpassungen der POA verantwortlich (Herr Rivera, GTZ-PlanDes, 1.10.03). Aber auch grundlegende Probleme des lokalen Verwaltungshandelns werden dabei deutlich.

*„Die Gemeinden handeln sehr sporadisch und treffen spontane Entscheidungen. Sie folgen dabei keinerlei Perspektive oder Strategie. Das ist Tagespolitik, die sich an aktuellen Forderungen und Bedürfnissen orientiert, aber kein Konzept hat.“ (Herr Aramayo, GTZ-Qamaña, 30.9.03)*

*„Der PDM spielt in vielen Gemeinden sowieso keine richtige Rolle. Aber wenn selbst der auf ein Jahr konzipierte POA noch geändert wird, dann kann von Planung keine Rede mehr sein. Das ist Orientierungslosigkeit.“ (Herr Arandia, CIPCA, 29.5.03)*

Diese Schwächen in der Gemeindeplanung führen zwangsläufig zu Problemen bei der Umsetzung der im POA geplanten Maßnahmen und Projekte. In keiner der untersuchten Gemeinden wurde in den Jahren 2000 bis 2002 der komplette POA umgesetzt. Abb. 31 zeigt, dass die Umsetzungsraten der POA in den einzelnen Gemeinden sehr stark voneinander abweichen und auch innerhalb der einzelnen Jahre deutlich variieren. Auffällig sind die sehr niedrigen Umsetzungsraten im Falle von Lagunillas.

Abb. 31: Umsetzungsraten der POA in den untersuchten Gemeinden 2000-2002

Gemeinde \ Jahr	2000	2001	2002
Villamontes	k.A.	k.A.	69%
Lagunillas	30%	17%	88%
Macharetí	44%	73%	80%

(Quelle: GRV 2002; GRM 2000, 2001, 2002; GRL 2000, 2001, 2002)

Trotz der teilweise sehr niedrigen Umsetzungsraten muss darauf hingewiesen werden, dass die Werte im Jahr 2002 deutlich angestiegen sind und auf ein verbessertes Management bei der Umsetzung der POA in den untersuchten Gemeinden hinweisen.

In der Regel fertigen die Gemeindeverwaltungen einen Jahresendbericht mit der Endabrechnung aller umgesetzten Maßnahmen an. Dabei wird die Umsetzungsrate des POA, wie oben dargestellt, ermittelt. Diese Informationen werden in Lagunillas und Macharetí nicht veröffentlicht. Lediglich in Villamontes wird ein offizieller Jahresbericht der Gemeinde veröffentlicht.

Wie die Gemeinden mit nicht umgesetzten Maßnahmen verfahren, wird nicht deutlich. OTB-Vertreter beklagen in diesem Zusammenhang mangelnde Transparenz.

*„Wir haben vor zwei Jahren ein Brücke eingefordert. Wir haben bis heute nicht erfahren, warum die Brücke nicht gebaut wurde und ob sie irgendwann noch gebaut werden soll.“ (Herr Barbossa, GR/L, 21.5.03)*

Außerdem bemängeln OTB-Vertreter, dass unrealisierte Maßnahmen nicht weiter verfolgt werden.

*„Wenn ein Projekt nicht umgesetzt wird, verfällt es hier einfach. Wir müssen es dann im nächsten Jahr wieder einfordern und darauf warten, dass es vielleicht dann doch noch umgesetzt wird.“ (Herr Tapuinti, CC/L, 21.5.03)*

In allen drei Gemeinden fehlt außerdem eine Evaluation hinsichtlich der Qualität der umgesetzten Maßnahmen und Projekte. Auch Instrumente des Wirkungsmonitoring zur Überprüfung der Zielerreichung fehlen gänzlich. Lediglich informelle Einschätzungen und Bewertungen der Nutzergruppen dienen den Gemeindeverwaltungen als Input für weitere Planungen.

Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass die Elemente der Gemeindeentwicklungsplanung nur zum Teil in den untersuchten Gemeinden institutionalisiert wurden. Der PDM als Strategieplan hat nur eine schwache Bedeutung, wodurch die Gemeindeentwicklungsplanung ihres strategischen Elements beraubt wird. Ein kompletter Planungsprozess inklusive der Analyse von Stärken/Schwächen, einer Zieldefinition und Strategieentwicklung, aus der schließlich konkrete Maßnahmen zur Umsetzung abgeleitet werden, wird in den Gemeinden nicht durchgeführt.

Investitionsentscheidungen im Rahmen des POA werden vielmehr nicht mit strategischer Perspektive, sondern an aktuellen Bedarfen orientiert getroffen.

#### **Zusammenfassung der Hauptprobleme:**

- Die Entwicklungsstrategie des PDM hat in den Gemeinden wenig Bedeutung.
- Konkrete Investitionsentscheidungen im POA werden ohne strategische Perspektive getroffen und orientieren sich in erster Linie an der Verfügbarkeit und den Konditionen der finanziellen Ressourcen sowie an aktuellen Erfordernissen/Interessen.
- Der POA wird häufig geändert und nur teilweise umgesetzt.

### **3.3.2 Bürgerbeteiligung**

*Die Beteiligung der Bevölkerung an Entscheidungen bezüglich lokaler Entwicklung ist ein zentrales Zielelement der Dezentralisierungsreform. Speziell im Bereich der Gemeindeentwicklungsplanung ist die Partizipation durch das LPP gesetzlich vorgeschrieben (normativer Rahmen siehe Abschnitt 2.3.2). Partizipation ermöglicht die Artikulierung lokaler Bedürfnisse und entsprechende Beeinflussung von Investitionsentscheidungen. Somit spielt sie eine wichtige Rolle für die bedarfsgerechte Bereitstellung lokaler Dienstleistungen und Infrastruktur.*

#### **Bürgerbeteiligung am Prozess der Gemeindeentwicklungsplanung**

Mechanismen der Bürgerbeteiligung sind in den untersuchten Gemeinden verschieden ausgeprägt und variieren in den verschiedenen Stufen der Gemeindeentwicklungsplanung.

Im Rahmen der *Erarbeitung des PDM* ist die Bürgerbeteiligung sowohl an der Erstellung der Situationsanalyse als auch an der Erstellung der lokalen Entwicklungsstrategie gesetzlich vorgesehen. Allerdings ist dabei in keiner der untersuchten Gemeinden eine Partizipation der Bevölkerung durchgeführt worden. Bei der Situationsanalyse wurde lediglich vereinzelt und sporadisch Bürgerbeteiligung durchgeführt.

*„Die Konsultoren waren höchstens einen halben Tag in unserer comunidad. Und wir waren auch so ziemlich die einzigen, die sie besucht haben. Sie haben uns auch über die anderen comunidades ausgefragt.“ (Herr D. Tapuinti, CC/L, 21.5.03)*

*„Bei uns hat sich noch niemand blicken lassen, um einen Plan mit uns zu erarbeiten. Und wir haben auch noch nie eine Einladung bekommen.“ (Herr Santos, CZ/M, 23.5.03)*

Dabei wurde die Bevölkerungsbeteiligung offensichtlich in erster Linie als Datenerhebung verstanden, da aufgrund schlechter Datenlage in den Gemeinden die Konsultoren auf die Aussagen der Bevölkerung angewiesen sind. Darüber hinaus werden die OTB scheinbar nicht beteiligt.

*„Die Konsultoren kamen unangekündigt mit einem Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung in unser Dorf und haben uns nach allem Möglichen gefragt. Das haben sie alles notiert und sind danach gleich wieder weggefahren.“ (Herr Barbossa, CC/L, 21.5.03)*

In keiner der Gemeinden wurden von der Verwaltung Beteiligungsveranstaltungen für die OTB bzw. die Bevölkerung zur Erarbeitung der Entwicklungsstrategie angeboten. Aussagen von lokalen Vertretern bestätigen das.

*„Der PDM ist ein Plan der Gemeindeverwaltung. Die OTB haben damit eigentlich nichts zu tun. Ich weiß auch nicht, was darin steht.“ (Herr D. Tapuinti, CC/L, 21.5.03)*

*„Vom PDM habe ich zwar schon gehört. Ich weiß aber nicht, was das ist.“ (Frau Rocha, OTB/M, 23.5.03)*

*„Für uns hier draußen gilt der PDM nicht. Der ist nur für den Dorfkern.“ (Herr Barbossa, CC/L, 21.5.03)*

Aufgrund der hier deutlich werdenden geringen Kenntnisse der Bevölkerung über den PDM zeigt sich, dass der PDM und seine Inhalte nicht von der Bevölkerung beeinflusst und mitbestimmt wird. Somit kann bei der Erarbeitung des PDM nicht von Bürgerbeteiligung gesprochen werden. Außerdem wird deutlich, dass der PDM als strategisches Steuerungsinstrument lokaler Entwicklung bei der Bevölkerung nicht anerkannt ist. Ein Erklärungsansatz dafür ist die externe Beauftragung der PDM-Erarbeitung durch den Besuch von Konsultoren in den Gemeinden (siehe Abschnitt 3.3.1).

Anders verhält sich der Beteiligungsgrad bei der *Erstellung des POA*. Im Rahmen seiner jährlichen Erarbeitung werden in allen drei Gemeinden regelmäßige Veranstaltungen zur Beteiligung der Bevölkerung durchgeführt.

In *Villamontes* werden insgesamt drei Veranstaltungen durchgeführt, die im Gebäude der Gemeindeverwaltung im urbanen Stadtkern stattfinden. Sie werden am Ende eines Jahres durchgeführt, um den POA für das darauffolgende Jahr zu erarbeiten (Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03). In der ersten Veranstaltung wird der Stand der Umsetzung des aktuellen POA bekannt gegeben und organisatorische Absprachen bezüglich des weiteren Vorgehens getroffen. In der zweiten Veranstaltung geben die OTB-Vertreter erste Prioritäten für Maßnahmen des kommenden Jahres ab, die in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich durchgeführt werden sollen. Bis zu fünf Vorschläge dürfen dabei abgegeben werden, die auch schriftlich in entsprechenden Formularen festgehalten werden. In der dritten Veranstaltung werden schließlich pro OTB zwei Maßnahmen verbindlich festgeschrieben (Herr Capurata, OTB/V, 12.5.03).

In *Macharetí* ist die Erarbeitung des POA ähnlich in drei Veranstaltungen gegliedert und wird auch im zentralen Ortskern organisiert (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03).

Die Gemeindeverwaltung in *Lagunillas* organisiert dagegen für die Erarbeitung des POA einmal pro Jahr dezentrale Veranstaltungen außerhalb des Siedlungskerns für die ländlichen comunidades. Während dieser Veranstaltungen werden die Maßnahmenvorschläge für den POA von den lokalen capitanes<sup>51</sup> und ihrem PISET präsentiert, diskutiert und festgelegt (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03; Herr Moron, CZ/L, 20.5.03).

---

<sup>51</sup> In Lagunillas haben die capitanes comunales den Status eines OTB-Präsidenten.

In den Veranstaltungen aller drei Gemeinden kommen nur sehr begrenzt partizipative Methoden zum Einsatz. Vielmehr sind sie eher durch frontale Präsentationen seitens der Gemeindeverwaltung (z.B. über die Umsetzung oder die Funktionsweise des POA) oder durch kleinere Berichte und Beiträge der OTB-Präsidenten geprägt. Inhaltliche Arbeit an den Vorschlägen oder Diskussionen gibt es dabei kaum.

Abb. 32: Gemeindeveranstaltung in Villamontes



Quelle: Carsten Zehner

*„Wir hören den Gemeindemitarbeitern zu – sie erzählen immer sehr viel. Dann geben wir unsere Vorschläge ab. Manchmal wird dazu etwas angemerkt, aber meistens geht das alles ziemlich schnell.“ (Herr Capurata, OTB/V, 12.5.03)*

Von Vertretern der Gemeinden wird dieses oberflächliche Bild der Beteiligung bestätigt.

*„Die Veranstaltungen sind dazu da, dass die OTB-Vertreter ihre Vorschläge einreichen.“ (Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03)*

*„Für die Sitzungen bereiten wir Formulare vor, in welche die OTB ihre Projekte eintragen.“ (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03)*

Das hier deutlich werdende Beteiligungskonzept der Gemeindeverwaltungen ist sehr oberflächlich und einseitig. Die OTB-Präsidenten geben lediglich Vorschläge ab, die von der Gemeindeverwaltung aufgenommen werden. Somit ist die Beteiligung der Bevölkerung auf ein Vorschlagsrecht reduziert. Beim weiteren Vorgehen der Gemeindeverwaltungen im Anschluss an die Beteiligungsver-

anstaltungen wird in allen drei Gemeinden von den OTB-Vertretern mangelnde Transparenz angemerkt. Informationen bezüglich der Übernahme der Vorschläge in den POA, die darauffolgende inhaltliche Projektkonzeption, die Finanzierung und Umsetzungsplanung bleiben den OTB-Vertretern vorenthalten (Herr Capurata, OTB/V, 12.5.03; Frau Rocha, OTB/M, 23.5.03; Herr D. Tapuinti, CC/L, 21.5.03). Somit ist die Beteiligung der OTB mit der offiziellen Entscheidung über die

Abb. 33: wöchentliche Dorfversammlung in Machareti



Quelle: Carsten Zehner

Projektvorschläge abgeschlossen. Alles Weitere liegt in den Händen der Gemeindeverwaltungen.

*„Nach den Veranstaltungen herrscht Ruhe und wir müssen warten, ob und wann dann etwas passiert. Auf Nachfragen, was mit unserem Projekt wird, bekommen wir keine eindeutigen Antworten.“ (Herr Barbossa, CC/L, 21.5.03)*

*„Es ist in den meisten Fällen total unklar, ob die Forderungen der OTB auch umgesetzt werden. Darauf haben wir keinen Einfluss.“ (Herr D. Tapuinti, CC/L, 21.5.03)*

Aufgrund dieser Unklarheiten bei der weiteren Planung im Zusammenhang mit der unsicheren Umsetzung der POA-Projekte (siehe Abschnitt 3.3.1) äußern sich die lokalen Vertreter gegenüber dem praktizierten Partizipationsprozess sehr kritisch. Die Meinungen über die Relevanz der Bürgerbeteiligung für die konkreten Entscheidungen über Projekte/Maßnahmen und deren Umsetzung in Investitionen fallen bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren daher eher negativ aus. Sie sehen wenig Berücksichtigung ihrer Vorschläge und Forderungen.

*„Das ist doch alles eine Show! Ich kann das nicht ernst nehmen. Im Grund machen die doch sowieso, was sie wollen. Hier ist bisher noch nichts passiert. Wir sind immer noch auf uns allein gestellt.“ (Herr Benito, CZ/V, 11.5.03)*

*„Wie lange gibt es das eigentlich schon? Für uns hier hat sich jedenfalls in dieser Zeit nichts verändert!“ (Herr Barbossa, CC/L, 21.5.03)*

*„Wir werden höchstens mit ein paar Kleinigkeiten abgespeist. Das hat für mich nichts mit Beteiligung zu tun.“ (Herr Mani, CZ/M, 28.5.03)*

*„Jedes Jahr schicken wir jemanden zu diesen Treffen. Es ist noch nicht einmal etwas von dem, was wir eingefordert haben, umgesetzt worden.“ (Herr D. Tapuinti, CC/L, 21.5.03)*

*„Unsere Bedürfnisse werden am Schluss meistens doch nicht beachtet. Entweder tauchen sie schon im POA nicht mehr auf oder sie werden dann nicht umgesetzt. Da nützt auch die Beteiligung nichts.“ (Herr Claudio, CZ/M, 24.5.03)*

Trotz der offensichtlich eingeschränkten Relevanz der Beteiligung für die Investitionsentscheidungen der Gemeinde ist die Partizipation für einige lokale Akteure von grundsätzlicher Bedeutung.

*„Der POA ist für uns die einzige Möglichkeit, unsere Bedürfnisse zu artikulieren.“ (Herr Capurata, OTB/V, 12.5.03)*

*„Durch den POA haben wir wenigstens die Chance, unser Dorf ein bisschen aufzuwerten und zumindest ein kleines Stück vom Kuchen abzubekommen.“ (Frau Rocha, OTB/M, 23.5.03)*

*„Früher hatten wir gar keine Möglichkeiten, hier etwas zu bewegen. Jetzt können wir unsere Ideen zumindest teilweise einbringen.“ (Herr Villaroel, OTB/L, 20.5.03)*

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in den Gemeinden im Rahmen der POA-Planung Bürgerbeteiligung durchgeführt wird. Doch es wird deutlich, dass die Ergebnisse der Partizipation beim weiteren Planungs- und Umsetzungsverlauf nur bedingt berücksichtigt werden. Häufig werden sie nicht realisiert, wodurch sich zeigt, dass die Partizipation kein integrierter Bestandteil des Planungsprozesses ist, der sich in den konkreten

Entscheidungen widerspiegelt. Partizipation scheint somit eher Formalität als durchsetzungsfähiges Instrument zu sein.

### **Repräsentativität der Beteiligung**

Der Aspekt der Repräsentativität im Rahmen der Bürgerbeteiligung an der Gemeindeplanung ist in mehrerer Hinsicht zu untersuchen. Dabei spielt einerseits die Frage eine Rolle, welche Basisorganisationen konkret beteiligt werden und ob es dabei unterrepräsentierte oder ausgeschlossene Organisationen bzw. Gruppen gibt. Andererseits ist zu hinterfragen, ob Repräsentativität bei internen Entscheidungsprozessen der Organisationen gegeben ist und die Vertreter die Interessen der in ihrem Verantwortungsbereich lebenden Menschen wahrnehmen.

Bezüglich der *Teilnahme der OTB an den Beteiligungsveranstaltungen* der Gemeinden ist auffällig, dass die Verwaltungen aller drei Gemeinden sehr großen Wert darauf legen, dass alle OTB an den Veranstaltungen teilnehmen (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03; Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03).

*„Zu den Veranstaltungen kommen immer alle OTB. Ich habe die Unterschriftenlisten der Teilnehmer hier und kann sie Dir zeigen.“ (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03)*

Allerdings fällt bei der näheren Analyse auf, dass sich durchaus Gruppen von der Planung ausgeschlossen fühlen, da sie offensichtlich von der Gemeindeverwaltung nicht zu den Veranstaltungen eingeladen werden. In den einzelnen Gemeinden werden dabei verschiedene Muster der Beteiligung bzw. des Ausschlusses deutlich. Dabei treten Konflikte in den Beziehungen zwischen den verschiedenen institutionellen und zivilgesellschaftlichen Akteuren auf.

In allen drei Gemeinden werden ethnische Aspekte beim Ausschluss bestimmter Gruppen von der Planung deutlich, die vermuten lassen, dass der Ausschluss von institutioneller Seite durchaus gewollt ist.

In *Villamontes* zeigt sich, dass besonders die indigenen Gruppen der Weenhayek und Tapiete von der Planung ausgeschlossen sind. Diese sehen darin eine Diskriminierung seitens der Gemeindeverwaltung.

*„Wir werden zu den Veranstaltungen nie eingeladen. Niemand sagt uns Bescheid und wir wissen, dass das nicht aus Versehen passiert. Das ist ganz offene Diskriminierung gegenüber uns Indígenas!“ (Herr Benito, CZ/V, 11.5.03)*

Ähnliche Aussagen machen indigene Vertreter der Guaraní in *Machareti*.

*„Hier zeigt sich ganz klar, wen sie bevorzugen und wer ihnen egal ist. Wir Guaraní werden von denen nicht als Teil der Gemeinde gesehen.“ (Herr Moises, CZ/M, 23.5.03)*

*„Es werden nur die OTB eingeladen. Die capitanes in den indigenen Siedlungen werden nicht eingeladen. Wir existieren für die offiziell nicht.“ (Herr Claudio, CZ/M, 24.5.03)*

Dies verdeutlicht die bereits beschriebenen Probleme, die im Zusammenhang mit der Anerkennung der OTB auftreten (siehe Abschnitt 0).

Auch in *Lagunillas* werden ethnische Konflikte deutlich, allerdings in ganz anderer Hinsicht. Hier beklagen OTB-Präsidenten aus dem weiß/mestizisch besiedelten Dorfkern, dass sie diskriminiert werden.

*„Seit die Indígenas an der Macht sind und den Bürgermeister stellen, redet die Gemeindeverwaltung nicht mehr mit uns Weißen. Wir werden systematisch ausgeschlossen!“ (Herr Flores, OTB/L, 20.5.03)*

Neben den ethnischen werden aber auch geografische Aspekte für den Ausschluss von der Gemeindeplanung verantwortlich gemacht.

Die in *Villamontes* sehr peripher lebenden Tapiete bemerken, dass durch die geografische Lage ihrer Siedlung der Kontakt zur Gemeindehauptstadt und den Institutionen sehr stark eingeschränkt und die geografische Isolation insofern auch verantwortlich für den Ausschluss ist (Herr Ferreira, CL/V, 11.5.03). Auch lokale Vertreter in *Machareti* sprechen dieses Problem an.

*„Es ist sehr weit und beschwerlich, in das zentrale Dorf zu gelangen. Wir können nicht nur wegen dieser Veranstaltungen dorthin fahren.“ (Herr Santos, CZ/M, 23.5.03)*

Darüber hinaus werden auch verschiedene persönliche Aspekte genannt, die eine Beteiligung an der Planung erschweren oder verhindern.

*„Ich muss arbeiten und mich um meine Familie kümmern. Daher hab ich oft keine Zeit, an diesen Veranstaltungen teilzunehmen.“ (Frau Rocha, OTB/M, 23.5.03)*

*„Oft fallen die Veranstaltungen genau in die Erntezeit. Da kann keiner hier weg, weil alle zum Arbeiten gebraucht werden.“ (Herr Barbossa, CC/L, 21.5.03)*

*„Manchmal werden die Veranstaltungen in der Woche gelegt und beginnen vormittags. Damit hab ich ein Problem, da ich jeden Tag arbeiten muss.“ (Herr Capurata, OTB/V, 12.5.03)*

Einige Gruppen verweigern auch bewusst ihre Beteiligung an der Gemeindeplanung. Dabei wird deutlich, dass aufgrund schlechter Erfahrungen Vertrauensverlust und Frustration über die Gemeindeverwaltung und deren Planungspraxis eintritt und dadurch das Interesse an der Beteiligung schwindet.

*„Das bringt doch alles nichts. Damit verschwende ich nicht meine Zeit!“ (Herr D. Tapuinti, CC/L, 21.5.03)*

*„Die Partizipation bringt nichts. Die machen sowieso, was sie denken!“ (Herr Mani, CZ/M, 28.5.03)*

*„Ich hab das Vertrauen in die Gemeinde verloren. Früher hab ich mich noch engagiert, aber mittlerweile bin ich klüger. Es passiert ja doch nichts!“ (Herr Benito, CZ/V, 11.5.03)*

Bei verfügbaren Alternativen zu der kommunalen Planung sind besonders die indigenen Gruppen aus allen drei Gemeinden motiviert, diese wahrzunehmen. Dabei handelt es sich um Projekte von NROen, die in den indigenen comunidades engagiert sind oder um Planungen, die im Zusammenhang mit den Kompensationszahlungen der Ölförderunternehmen geleistet werden (siehe Abschnitt 3.2.3).

*„Wir konzentrieren uns lieber auf die Kompensationsgelder. Die sind uns sicher und wir verhandeln über die Nutzung direkt mit den Geldgebern. Da gibt es keine Unklarheiten, sondern klare Absprachen und eine pünktliche Umsetzung. Da lohnt sich das Engagement.“ (Herr Claudio, CZ/M, 24.5.03)*

*„Wir machen mittlerweile unsere eigenen Planungen mit den Ölonternehmen. Auf deren Geld haben wir ein Recht und können die Verwendung wirklich beeinflussen.“ (Herr Benito, CZ/V, 11.5.03)*

*„Es ist einfacher, mit Medicus Mundi (Anm. d. Verf.: NRO) zu arbeiten. Die nehmen unsere Bedürfnisse und Interessen ernst und sind verlässlich.“ (Herr Moises, CZ/M, 23.5.03)*

Dies zeigt, dass besonders indigene Gruppen Ansprüche auf eine verlässliche Beteiligung und Berücksichtigung ihrer Interessen haben, die bei den Gemeinden nicht erfüllt werden. Darüber hinaus besteht die Vermutung, dass die Auffassung indigener Gruppen bezüglich planerischer Grundsätze nicht denen der Gemeindeentwicklungsplanung entspricht (siehe Abschnitt 3.2.2.2) und dadurch die Beteiligung seitens der Indígenas entsprechend niedrig ausfällt oder vollständig verweigert wird.

Die *Repräsentativität interner Entscheidungsprozesse* innerhalb der Basisorganisationen und die daraus hervorgehenden Beiträge im Rahmen der partizipativen Planung sind stark zu hinterfragen.

Besonders in gemischten ländlichen Siedlungen der Gemeinden wurde bereits aufgezeigt, dass klare interne Machtstrukturen existieren, welche die Mitspracherechte innerhalb der Bevölkerung regeln (siehe Abschnitt 0). Dies bedeutet immer auch den Ausschluss bestimmter Gruppen von lokalen Entscheidungsprozessen. Insofern besteht die Gefahr, dass die Entscheidungen, die in die municipale Planung eingebracht werden, lediglich die Interessen der lokalen Machtgruppen widerspiegeln und somit nicht repräsentativ für die gesamte Bevölkerung sind (Frau Breiter, DED, 29.5.03).

In den indigenen Siedlungen wurden hingegen gemeinschaftliche Entscheidungsprozesse beschrieben, die nach dem Konsensprinzip funktionieren (siehe Abschnitt 0). Trotz lokaler Autoritäten steht hier die Gemeinschaft im Vordergrund. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass Entscheidungen und entsprechende Maßnahmen- und Projektvorschläge bei der municipalen Planung den Interessen und Bedürfnissen der Gesamtheit oder zumindest eines Großteils der Bevölkerung entsprechen (Herr Crespo, UNDP, 11.5.03).

Urbane OTB haben hingegen sehr labile interne Strukturen. Oft bestehen sie nur aus einer Person, dem OTB-Präsidenten, dem kein Vorstand zur Seite steht. In vielen Fällen ist der Kontakt zur Bevölkerung sehr oberflächlich und sporadisch (siehe Abschnitt 0). Insofern gibt es keine klaren internen Prozesse, die repräsentative Entscheidungen hervorbringen. Dadurch besteht die Gefahr, dass keine Klarheit über die lokalen Bedürfnisse der Bevölkerung besteht und somit auch keine Einigkeit über lokale Prioritäten für Projekte erzielt werden kann. Insofern spiegeln die Projektvorschläge der OTB für die Gemeindeplanung oft das Eigeninteresse des OTB-Präsidenten wider und/oder entbehren einer gemeinschaftlichen Grundlage. Dementsprechend sind sie in vielen Fällen nicht repräsentativ (Herr Capurata, OTB/V, 12.5.03).

## Qualität der Beteiligung

Die inhaltliche Qualität der zivilgesellschaftlichen Beteiligung und der daraus resultierenden Beiträge wird in allen untersuchten Gemeinden sowohl von der Gemeindeverwaltung als auch seitens der Basisorganisationen negativ bewertet.

*„Viele OTB machen sich keine richtigen Gedanken über das, was wirklich von Nöten ist. Sie fordern einfach, was ihnen gerade einfällt. Viel Innovation bei den Beiträgen gibt es nicht – es kommt eigentlich immer das gleiche. Wirklich individuelle Vorschläge sind sehr selten.“ (Herr Palacio, GR/M, 14.5.03)*

*„Die schauen alle zum Nachbarn und wollen dann dasselbe haben. Das hat eigentlich nichts mit wirklichen Bedürfnissen zu tun. Wir müssen die Projekte aber trotzdem umsetzen, obwohl die Vorschläge nicht gut sind.“ (Herr Vaca, GR/V, 9.5.03)*

*„Die OTB sind sehr sprunghaft. Mal fordern sie das eine, dann etwas total anderes. Es ist sehr schwierig, mit dieser Unschlüssigkeit umzugehen.“ (Herr Peñaranda, GR/V, 9.5.03)*

*„Oft kommen die OTB-Vertreter zu den Veranstaltungen, sagen aber nichts. Die Gemeindeverwaltung macht dann Vorschläge, die sie nur abnicken.“ (Herr Capurata, OTB/V, 12.5.03)*

Als Erklärung dafür werden verschiedene fehlende Kapazitäten im Sinne von Qualifikationen und Zeit bei den Vertretern der Basisorganisationen angeführt.

*„Viele haben einfach nicht die Ausbildung und Erfahrung, um gute Vorschläge zu machen oder gute Ideen zu entwickeln.“ (Frau Rocha, OTB/M, 23.5.03)*

*„Es fehlt an Zeit, sich intensiv auf die Planung vorzubereiten und gute inhaltliche Beiträge zu liefern.“ (Herr Villaroel, OTB/L, 20.5.03)*

Grundsätzliche Selbstkritik in Bezug auf die Gestaltung der Partizipation wird von Seiten der Gemeindeverwaltung in Lagunillas geübt.

*„Es besteht nach wie vor keine Gewohnheit zur Partizipation und auch keine Erfahrung – sowohl bei der Bevölkerung als auch bei den Gemeindeverwaltungen. Für viele ist es lediglich eine Pflichtübung, bei der nicht darauf geachtet wird, was sie bringt.“ (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03)*

Diese Ansicht wird durch weitere Aussagen bestätigt. Das dabei deutlich werdende Partizipationsverständnis der institutionellen Akteure zeigt eher oberflächliche Ansprüche. Die Gemeindeverwaltungen scheinen in erster Linie daran interessiert zu sein, die gesetzlichen Vorgaben bezüglich der Bürgerbeteiligung zu erfüllen. In diesem Sinne legen sie primär Wert auf die Quantität der Beteiligung (Herr Aguilera, GR/L, 20.5.03).

Zusammenfassend ist die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Gemeindeentwicklungsplanung als problematisch zu bezeichnen. Auf die Erarbeitung der lokalen Entwicklungsstrategie des PDM hat die Bevölkerung sehr wenig Einfluss. Sie wird lediglich bei der Bestandsaufnahme der Situationsanalyse konsultiert.

Im Rahmen der Erarbeitung des POA werden die OTB deutlich weitgehender beteiligt. Allerdings ist eine Übernahme der Vorschläge und Forderungen in den POA und eine tatsächliche Umsetzung nicht sicher. Darüber hinaus ist eine Repräsentativität der Beteiligung nicht gegeben, da nicht alle Organisationen teilnehmen und bestimmte Gruppen von internen Entscheidungsprozessen der OTB ausgeschlossen sind. Hinzu kommt, dass

die inhaltliche Qualität der Beiträge eher niedrig ist. Dies wird von institutioneller Seite zwar kritisiert, aber bleibt meist ohne Konsequenzen, denn im Mittelpunkt des Interesses der Gemeindeverwaltungen steht vor allem, dass die OTB anwesend sind und dass sie Projektvorschläge unterbreiten. Somit liegt der Fokus im Rahmen der Beteiligung auf einer Konsultation der OTB und nicht auf der kooperativen Erarbeitung einer Entwicklungsstrategie und deren Umsetzung durch partizipativ gestaltete Projekte und Maßnahmen.

**Zusammenfassung der Hauptprobleme:**

- Auf die Inhalte der Entwicklungsstrategie des PDM hat die Bevölkerung wenig Einfluss.
- Die Partizipation bei der Erarbeitung des POA ist beschränkt auf ein Vorschlagsrecht.
- Die Ergebnisse der Partizipation bei der Erarbeitung des POA finden im weiteren Planungsverlauf wenig Berücksichtigung.
- Die Teilnahme bei den Beteiligungsveranstaltungen ist nicht repräsentativ, da einige Gruppen ausgeschlossen sind.
- Die Projektvorschläge der OTB spiegeln die Interessen der Bevölkerung nicht repräsentativ wider.
- Die Qualität der Beiträge im Partizipationsprozess ist niedrig.

## 3.4 Schlußfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die Umsetzung der Dezentralisierungsreform hat zu weitreichenden Transformationen in den untersuchten Gemeinden Villamontes, Macharetí und Lagunillas geführt. Durch lokale Realitäten wurden die Inhalte der Reform dabei stark geprägt und haben in vielen Bereichen zu Abweichungen vom normativen Rahmen geführt. Insofern lässt sich grundsätzlich sagen, dass die Umsetzung der Dezentralisierungsreform auf lokaler Ebene eine starke Eigendynamik angenommen hat.

Die Untersuchung war an zwei **Forschungsfragen** orientiert, die vor dem empirischen Hintergrund wie folgt beantwortet werden:

***1. Sind auf lokaler Ebene die durch die Dezentralisierungsreform vorgesehenen strukturellen Veränderungen umgesetzt worden und bilden diese die Voraussetzungen für eine effiziente lokale Selbstverwaltung der Gemeinden?***

Die durch die Reform vorgesehenen strukturellen Veränderungen sind auf lokaler Ebene zum jetzigen Zeitpunkt nur teilweise im Sinne der Reform umgesetzt worden. Zwar existieren Gemeinden als festgelegte räumliche und administrative Einheiten und auch die institutionellen und zivilgesellschaftlichen Akteure wurden in ihren Grundzügen etabliert. Allerdings sind viele Reformelemente der politischen, administrativen und finanziellen Dezentralisierung nur unzureichend oder mit deutlichen Abweichungen vom gesetzlichen Rahmen in den Gemeinden umgesetzt worden, wodurch Schwächen und Probleme auftreten, die in der Konsequenz zu Defiziten in der lokalen Selbstverwaltung führen und besonders die Erfüllung der Aufgaben beeinträchtigen.

***2. Ist in den Gemeinden im Sinne der Reform ein partizipativer Planungsprozess zur Steuerung lokaler Entwicklung etabliert worden, im Rahmen dessen die Bevölkerung ihre Interessen und Bedürfnisse konkret einbringen kann?***

Der Prozess der partizipativen Gemeindeentwicklungsplanung wurde in den Gemeinden nur partiell institutionalisiert. Besonders die strategische Planung lokaler Entwicklung wird vernachlässigt, was zu kurzfristig angelegtem und improvisiertem Verwaltungshandeln führt. Die Beteiligung der Bevölkerung an der lokalen Planung findet nur bedingt statt, wodurch die Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Einflussnahme auf lokale Entscheidungen stark reduziert sind.

Die Beantwortung der Untersuchungsfragen weist auf die verschiedenen Probleme hin, die aus Sicht der involvierten Akteure im Rahmen der lokalen Selbstverwaltung auftreten. Bei den Gemeinderegierungen werden eindeutige institutionelle Schwächen deutlich, die sich negativ auf die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben auswirken. Besonders die Entwicklung individueller Lösungen und die ausgeglichene Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen und Infrastruktur werden dadurch beeinträchtigt. Darüber hinaus verringern Korruption, fehlende Strategien, Finanzengpässe, mangelhafte Kontrolle sowie geringe Transparenz die Ineffizienz lokalen Verwaltungshandelns.

Entscheidungen bezüglich lokaler Entwicklung werden nach Wahrnehmung der Interviewten maßgeblich von Partikularinteressen traditioneller Eliten, lokaler Machtgruppen und nationaler Parteien geprägt. Die Beteiligung der Bevölkerung an lokalem Verwaltungshandeln ist somit nicht sichergestellt und wird durch die lokalen Institutionen erschwert. Zivilgesellschaftliche Akteure sind darüber hinaus im Allgemeinen äußerst schwach und nehmen ihre Rechte nur unzureichend wahr. Insofern ist die Aneignung von Handlungs- und Beteiligungsspielräumen und die Partizipation an der Gestaltung lokaler Entwicklung deutlich eingeschränkt, wodurch Bedürfnisse und Prioritäten der Bevölkerung sowie lokales Wissen in Verwaltungsentscheidungen nur wenig Berücksichtigung finden.

Im Folgenden werden die sieben zentralen **Problembereiche**, die im Rahmen der empirischen Untersuchung in allen drei Fallbeispielen in ähnlicher Weise aufgetreten sind, herausgestellt und näher erläutert. Diese Aspekte werden allerdings nicht als repräsentativ für bolivianische Gemeinden im Allgemeinen bezeichnet, da sie in der Untersuchung lediglich in drei Fällen exemplarisch nachgewiesen wurden. Die deutlichen Parallelen in den drei Fällen und die Art der Probleme weisen aber darauf hin, dass es sich um systematische Probleme mit strukturellen Ursachen handelt, die potentiell auch in anderen ländlich geprägten Gemeinden Boliviens auftreten können. Insofern sind sie durchaus generalisierbar.

Aus den einzelnen Problembereichen heraus werden Handlungsempfehlungen entwickelt, die zu einer Lösung unterstützend beitragen können. Dabei werden verschiedene Handlungsebenen (lokal, regional, national) angesprochen.

Problembereich 1:

***„Die lokale Politik vertritt nicht die Interessen der Gemeindebevölkerung.“***

Die Gemeindepolitik ist einerseits stark von nationalen Parteiinteressen geprägt. Dies führt zu einer mangelnden Berücksichtigung von lokalen Problemen und Interessen bzw. Bedürfnissen der Bevölkerung bei politischen Entscheidungen. Vielmehr werden auf der Ebene der Gemeinde politische Konflikte zwischen den lokalen Vertretern der nationalen Parteien ausgetragen, die aus lokaler Perspektive oft nicht nachvollziehbar sind und zu unverständlichen politischen Blockaden führen. Gemeindepolitik ist somit nur bedingt an lokalen Themen ausgerichtet.

Andererseits ist die lokale Politik geprägt von Klientelismus, was in vielen Fällen mit einer Stärkung lokaler Machtgruppen und traditioneller Eliten einhergeht. Außerdem beeinflussen die Partikularinteressen der lokalen Politiker öffentliche Entscheidungen und auch darüber hinaus ist Korruption in der lokalen Politik ein häufiges, in verschiedenen Ausprägungen auftretendes Problem. In der Konsequenz werden die Interessen sozial schwacher Gruppen vernachlässigt und traditionell ausgegrenzte Gruppen wie Indígenas auch weiterhin marginalisiert. Lokale Politik ist oft durch Diskriminierung von Minderheiten geprägt und führt daher zu einer unausgeglichener Berücksichtigung der Gesamtbevölkerung und

ungerechten Entwicklungschancen. Dies führt zu weitgehendem Vertrauensverlust seitens der Bevölkerung gegenüber lokaler Politik, was sich negativ für die lokale Selbstverwaltung und für die dafür essentielle Kooperation zwischen zivilgesellschaftlichen und öffentlichen Akteuren auswirkt.

#### **Handlungsempfehlungen:**

- Bisher sind nur lokale Listen nationaler Parteien zu Kommunalwahlen zugelassen. Durch eine Zulassung lokaler Parteien oder Wahlbündnisse könnte auf Gemeindeebene eine Re-Politisierung mit lokalen Inhalten erreicht werden und somit lokale Interessen und Bedürfnisse wieder in den Vordergrund rücken. Darüber hinaus könnte dies eine Aktivierung der Bevölkerung bewirken und das öffentliche Interesse an Gemeindepolitik erhöhen bzw. den Frust über mangelnde politische Einflussmöglichkeiten abbauen.
- Neben lokalen Wahlen könnte die Einführung von öffentlichen Interventionsmechanismen wie z.B. gemeindeweiten Misstrauensvoten dazu führen, dass die Gemeindepolitik generell transparenter wird und sich vermehrt an den lokalen Interessen orientiert.
- Eine Ausweitung der sozialen Kontrolle (CV) auf den Gemeinderat oder die Schaffung einer zusätzlichen zivilgesellschaftlichen Kontrollinstanz könnte die Verantwortung der Gemeindepolitik gegenüber der Bevölkerung stärken und Korruption schwächen. Auch persönliche Rechenschaftspflichten lokaler Politiker gegenüber der Bevölkerung könnten dazu beitragen.
- Maßnahmen der Mediation und Konfliktbearbeitung zwischen lokalen Institutionen und gesellschaftlichen Akteuren (besonders indigene Gruppen) könnten helfen, Diskriminierung abzubauen und die Integration von Randgruppen in die Gemeinschaft der Gemeinde zu fördern.

#### Problembereich 2:

***„Es gibt Kapazitätsmängel beim Personal der Gemeindeverwaltungen.“***

Verschieden gelagerte Personalprobleme in den Gemeindeverwaltungen führen zu eingeschränkten Kapazitäten bei der Erfüllung der administrativen Aufgaben. Durch den generellen Personalmangel besonders in kleinen Gemeinden können die Aufgaben nur teilweise wahrgenommen werden. Dadurch werden in vielen Fällen die ruralen Bereiche vernachlässigt, in denen die Durchführung von Projekten und Maßnahmen ohnehin deutlich erschwert ist. Die ständige Personalfluktuaton aufgrund politischer Wechsel führt zu geringer Professionalität und verhindert die Bildung von Erfahrungswerten sowie Identifikation bei den öffentlichen Bediensteten. Auch die mangelnde Ausbildung der Verwaltungsmitarbeiter erweist sich als problematisch. Besonders die einseitige technische Ausrichtung vieler Angestellten führt zu Problemen bei der Konzeption von sozialen oder produktiv ausgerichteten Maßnahmen/Projekten sowie der Ermöglichung von Bürgerbeteiligung. Diese Aspekte wirken sich negativ auf die Effizienz des administrativen Managements aus und belasten in besonderer Weise die Versorgung der ohnehin benachteiligten Gruppen mit

Dienstleistungen und Infrastruktur. Darüber hinaus wird das Vertrauen in staatliche Einrichtungen weiter belastet.

Außerdem wirken sich diese Probleme negativ auf die Wahrnehmung der kommunalen Verwaltungsaufgaben aus. Grundsätzlich fällt dabei ein Mangel an Innovationen auf, da bei der Konzipierung von Projekten und Maßnahmen vielfach Standardlösungen Anwendung finden und somit nicht individuell auf lokale Problemlagen reagiert wird. Außerdem ist aufgrund von ‚Prestigedenken‘ eine Konzentration auf Infrastrukturmaßnahmen zulasten sozialer Dienstleistungen zu beobachten. Darüber hinaus wird verstärkt in den zentralen Siedlungsbereichen investiert, während abgelegene Siedlungen in ruralen Lagen vernachlässigt werden. Dies verdeutlicht, dass sowohl aufgrund struktureller Probleme der Gemeindegebiete (große, periphere, dünn besiedelte Bereiche) als auch aufgrund politischer Interessen nicht alle Teile gleichmäßig versorgt werden, was diese strukturellen Schwächen weiter verschärft. Besonders Randgruppen (wie z.B. Indígenas) bleiben bei der Bereitstellung lokaler Infrastruktur und Dienstleistungen vielfach unberücksichtigt, wodurch soziale Unterschiede intensiviert werden. Aufgrund dieser Umstände muss von einer in Teilen ungerechten Praxis der Versorgung mit Infrastruktur und Dienstleistungen gesprochen werden.

#### **Handlungsempfehlungen:**

- Ein ‚öffentliches Personal- und Laufbahnwesen‘ würde in den Gemeindeverwaltungen zu mehr Kontinuität des Personals führen und könnte dazu beitragen, dass Mitarbeiter notwendige und gewinnbringende Erfahrungswerte aufbauen. Wichtig ist dabei die Trennung von politischen Ämtern (wie dem des Bürgermeisters) und administrativen Personal. Darüber hinaus kann Kontinuität das Verantwortungsgefühl der Verwaltung steigern und Korruption verringern.
- Qualifikationsmaßnahmen im Personalbereich werden erst durch ein Laufbahnwesen sinnvoll und könnten zu mehr administrativer Effektivität beitragen.
- Qualifizierte und erfahrene Mitarbeiter können als Multiplikatoren wirken und lokale Weiterbildungen vornehmen.
- Ein verstärkter Erfahrungsaustausch zwischen verschiedenen Gemeindeverwaltungen ermöglicht die Qualifikation der Mitarbeiter. Auch eine verstärkte Kooperation der Verwaltungen mit NROen (anstatt unabhängiger Projekte der NROen) würde dazu beitragen, dass Kapazitäten in den Verwaltungen aufgebaut werden.

#### Problembereich 3:

***„Die Gemeindeverwaltungen sind korrupt und handeln nicht transparent.“***

Der Personalkörper der Gemeindeverwaltungen ist in vielen Fällen hochgradig politisiert und korrupt. Kurze Amtszeiten führen zu hohem Einfluss partikularer Interessen zu Ungunsten eines umsichtigen und gerechten Verwaltungshandelns. Verantwortung und Rechenschaftspflicht spielen insofern eine deutlich untergeordnete Rolle, was die Qualität

der Leistungen der öffentlichen Verwaltung mindert. Dies wird u.a. durch schlecht funktionierende Mechanismen der sozialen Kontrolle von Umsetzung, Effizienz und Wirkung öffentlicher Politiken bedingt.

**Handlungsempfehlungen:**

- Die Einführung von Instrumenten der Rechenschafts- und Informationspflicht könnte zu einer Steigerung administrativer Transparenz führen, z.B. Veröffentlichung der Haushaltsplanung, regelmäßige öffentliche Berichte und Informationsveranstaltungen
- Durch Mechanismen persönlicher Rechenschaftspflicht könnte die Verantwortung der einzelnen Verwaltungsmitarbeiter gesteigert und Korruption vermindert werden.
- Die Einführung klarer Konsequenzen bei korruptem Verwaltungshandeln.
- Eine verstärkte soziale Kontrolle der Verwaltungen durch den Kontrollrat würde zu mehr Rechenschaftspflicht seitens der Verwaltungen beitragen und mehr Qualität der Leistungen mit sich bringen.

Problembereich 4:

***„Die soziale Kontrolle wird nicht ausgeübt.“***

Die Instanzen der sozialen Kontrolle (Kontrollräte), welche die Überwachung des Verwaltungshandelns zur Aufgabe haben, sind nicht oder nur teilweise in den Gemeinden etabliert. Oft sind sie nur schwach besetzt, denn es fehlt den jeweiligen Verantwortlichen an Qualifikationen und Zeit, um ihr Amt angemessen auszufüllen. In vielen Fällen ist der Kontrollrat nur ungenügend innerhalb der Bevölkerung akzeptiert und wird daher in seiner Funktionsausübung nur unzureichend unterstützt. Auch seitens der Gemeinderegierung erfolgt keine Unterstützung. Darüber hinaus wird die ohnehin schwache Position des Kontrollrats gegenüber der Gemeindeverwaltung weiter geschwächt, indem die Gemeinderegierung politisch Einfluss nimmt und somit versucht, den Kontrollrat zu vereinnahmen, um der sozialen Kontrolle zu entgehen.

Somit ist eine Schlüsselfunktion zur Korruptionsbekämpfung, Erhöhung von Verwaltungstransparenz sowie Repräsentation und Beteiligung der Bevölkerung weitgehend ausgeschaltet.

**Handlungsempfehlungen:**

- Zur Stärkung des Kontrollrats müsste grundsätzlich sichergestellt werden, dass eine Gruppe von Personen die verschiedenen Aufgabenbereiche abdeckt. Eine Person kann das Aufgabenspektrum der sozialen Kontrolle nicht leisten.
- Neben zusätzlicher organisatorischer Unterstützung durch die OTB könnten auch andere Akteure wie z.B. sozial ausgerichtete Organisationen, Gewerkschaften/Berufsverbände oder die Kirche in die Aufgaben und Funktionen des Kontrollrat eingebunden werden. Dadurch würden die generell schwach entwickelten OTB von bereits etablierten Akteuren unterstützt und der Kontrollrat stärker in der Gemeinde integriert.

- Dem Kontrollrat müsste eine Mindestunterstützung zuteil werden. Dabei ist die Unterstützung durch finanzielle Mittel im Sinne einer Bezahlung des Amtes nicht zu empfehlen, da somit Motivationen geschaffen würden, die für eine unabhängige Funktion des Rates hinderlich sein könnten. Vielmehr müssten Unkosten (z.B. für Besuche in ländlichen Siedlungen, Arbeitsmaterialien) erstattet werden.
- Darüber hinaus müsste der Kontrollrat z.B. durch die Bereitstellung eines Arbeitsraumes oder Kommunikationsmittel logistisch unterstützt werden.
- Eine Institutionalisierung des Kontrollrates ist besonders wichtig bei der Aufgabenwahrnehmung (wie z.B. Repräsentation der OTB, Beschwerdestelle, Vermittlerrolle). Regelmäßige Treffen und verlässliche Öffnungszeiten würden dazu beitragen.
- Qualifikationsmaßnahmen für Mitglieder des Kontrollrats sind besonders notwendig. Generell ist es dabei wichtig, die Funktion des Kontrollrates zu erläutern und besonders im Bereich der Verwaltungsvorgänge und Finanzplanung auszubilden, um die Aufgabe der Überprüfung der Haushaltsabrechnungen zu ermöglichen.

#### Problembereich 5

**„Es gibt keine lokale Armutsbekämpfung.“**

Die Aufgabe der lokalen Armutsbekämpfung wird von den Gemeinden so gut wie nicht wahrgenommen. Einerseits liegt das an mangelndem politischen Willen innerhalb der Gemeinderegierungen und fehlendem Bewusstsein bzw. Kenntnis, dass Armutsbekämpfung zu den offiziellen Aufgaben der Gemeinden zählt. Andererseits mangelt es den Verwaltungen an Kapazitäten und Qualifikationen, um das vielschichtige Problem der Armut anzugehen. Bereits die Erfüllung der administrativen Aufgaben stellt die Gemeinden vor große Herausforderungen und überfordert sie in vielen Fällen. Das erweiterte Aufgabenspektrum der Armutsbekämpfung erfordert allerdings darüber hinausgehende Qualifikationen, Kompetenzen und Finanzmittel. Insofern fehlt es den Gemeinden bereits an Möglichkeiten, eine lokale Armutsanalyse durchzuführen, geschweige denn, lokale Strategien zur Reduzierung der Armut zu entwickeln und umzusetzen. Öffentliches Verwaltungshandeln und daraus resultierende Investitionen sind daher nicht oder nur unzureichend am Ziel der Armutsbekämpfung ausgerichtet. Dieses Problem wird durch die mangelnden Einflussmöglichkeiten sozial schwacher Bevölkerungsteile und die generelle Diskriminierung gegenüber ethnischen Minderheiten, die in vielen Fällen extrem arm sind, noch verstärkt.

Der Mangel an lokalen Konzepten und Strategien macht in diesem Zusammenhang zwei weitere Problembereiche deutlich. Den Gemeinden werden von der Gesetzgebung lediglich armutsrelevante Investitionsbereiche verbindlich vorgegeben. Technische Unterstützung zur Entwicklung individueller Konzepte gibt es dabei allerdings nicht. Insofern sind die Gemeinden mit der Aufgabe der Armutsbekämpfung deutlich überfordert. Zudem ist Armut ein multidimensionales Problem, dessen Lösung deutlich über die Kompetenzbereiche der

Gemeinden hinausgeht und Interventionen erfordert, die nicht im Aufgabenspektrum der Gemeinden liegen. Dies verdeutlicht, dass das Problem der Armut von den Gemeinden allein nicht vollständig gelöst werden kann, sondern nur ‚Beiträge‘ seitens der Gemeinde zur Armutsbekämpfung geleistet werden können.

#### **Handlungsempfehlungen**

- Eine zentrale Voraussetzung für lokale Armutsbekämpfung ist politischer Wille. Insofern muss der Wille zur Armutsbekämpfung, der auf der nationalen Ebene immer wieder ‚beschworen‘ wird, auch auf lokaler Ebene entstehen.
- Wichtig ist ein klares Problembewusstsein. Dazu ist die Definition und das Verständnis von Armut relevant. Es kommt dabei darauf an, ein für die spezifischen lokalen Realitäten individuelles Armutsverständnis zu entwickeln, um das Problem näher zu fassen. Dabei ist es notwendig, lokale Armutsgruppen (besonders Indígenas) einzubeziehen, um mit den relevanten Akteuren zu gemeinsamen Vorstellungen zu gelangen, gegenseitiges Verständnis zu fördern und Vorurteile abzubauen. Die Berücksichtigung qualitativer Armutsaspekte ist dafür von besonderer Bedeutung.
- Damit im Zusammenhang steht die Ermittlung des genauen Ausmaßes der lokalen Armutsausmaße und deren Gründe, um entsprechende Strategien entwickeln zu können.
- Die Entwicklung spezifischer Strategien zur Bekämpfung der lokalen Armut muss zusätzlich zur herkömmlichen Gemeindeentwicklungsplanung erfolgen. Die Ausrichtung lokaler Investitionsentscheidungen an armutsrelevanten Aspekten kann dadurch gefördert werden.
- Die verstärkte Partizipation lokaler Armutsgruppen ist eine essentielle Voraussetzung für eine effektivere Armutsbekämpfung.

#### Problembereich 6

#### **„Die Gemeinden haben Finanzprobleme.“**

Der Mangel an finanziellen Ressourcen auf Gemeindeebene schwächt die lokalen Institutionen insgesamt und wirkt sich negativ auf die Erfüllung der lokalen Verwaltungsaufgaben aus. Die Transfers aus dem nationalen Steueraufkommen (Coparticipación) sind unregelmäßig. Außerdem ist der staatliche Entwicklungsfonds (FPS) sehr bürokratisch, wodurch die entsprechenden Gelder den Gemeinden nur sehr eingeschränkt, mit großen Verzögerungen und nach hohem Bearbeitungsaufwand zur Verfügung stehen. Die HIPCII-Gelder sind in vielen Fällen als Ko-Finanzierung an die Fonds gebunden und dadurch ebenfalls häufig untergenutzt. Auch die Erhebung eigener Steuern stellt sich in den Gemeinden problematisch dar, da einerseits die entsprechenden administrativen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen (z.B. Katastersysteme) fehlen. Andererseits schwächt mangelndes Vertrauen der Bevölkerung in die Gemeindeinstitutionen deren Zahlungsmoral und -bereitschaft, was zu niedrigen Steuereinnahmen führt. Somit sind in den Gemeinden permanent Finanzprobleme

anzutreffen. Darüber hinaus werden vom Zentralstaat durch die Konditionalisierung einiger Geldquellen (Coparticipación, HIPCII-Gelder) Investitionsbereiche und -anteile festgelegt, die in manchen Fällen nicht den lokalen Präferenzen entsprechen. Dies kommt einem direkten Einfluss des Zentralstaates auf lokale Entscheidungen gleich, was die Möglichkeiten lokaler Selbstverwaltung der Gemeinden deutlich eingeschränkt.

Außerdem werden Probleme im Rahmen der kommunalen Finanzplanung deutlich, was eine ineffiziente Verwendung der Gelder zur Folge hat. Inadäquate Finanzmittelversorgung und defizitäres Finanzmanagement erschweren somit die Finanzierung der übertragenen Verwaltungsaufgaben. Insofern sind die finanziellen Voraussetzungen zur Erfüllung der Aufgaben nur bedingt gegeben.

#### **Handlungsempfehlungen:**

- Eine Entbürokratisierung der Beantragung von Projektmitteln aus dem staatlichen Entwicklungsfonds FPS, eine bessere institutionelle Zusammenarbeit und eine verstärkte Unterstützung der Gemeinden bei der Beantragung könnte zu mehr Flexibilität und gesteigerten finanziellen Ressourcen auf Gemeindeebene führen.
- Die Entkonditionalisierung der HIPCII-Gelder würde die Berücksichtigung lokaler Bedürfnisse und Präferenzen bei Investitionsentscheidungen steigern.
- Die Schaffung von Anreizsystemen und vertrauensbildenden Maßnahmen könnte eine Steigerung der Steuerzahlungsmoral der Bevölkerung ermöglichen und somit zu höheren Steuereinnahmen der Gemeinden führen. Dies würde durch eine organisatorische Unterstützung der Gemeinden beim Aufbau von lokalen Katastersystemen und Steuererhebungsmechanismen weiter vorangetrieben.
- Die kommunale Finanzplanung muss effizienter und verlässlicher gestaltet werden. Die Unterstützung bei der Verwendung automatisierter Abrechnungssysteme muss dabei im Vordergrund stehen, um die Gemeinden selbst in die Lage bringen, verantwortungsvoller und effizienter mit den Geldern umzugehen.
- Die Entwicklung eines kommunalen Kreditsystems könnte zu mehr Flexibilität der Verwaltungen führen und helfen, finanzielle Engpässe der Gemeinden zu überbrücken. Außerdem könnten dann, wenn nötig, größere Investitionen getätigt werden. Wichtig ist in jedem Falle die verbindliche Rückzahlung der geliehenen Gelder und der verantwortungsvolle Umgang mit diesem Instrument.
- Auch der Transfer größerer Finanzanteile an die Gemeinden würde zu einer Entspannung der kommunalen Finanzkrise führen.

#### Problembereich 7

**„Die Entwicklungsplanung wird nur teilweise umgesetzt und die zivilgesellschaftliche Beteiligung ist unzureichend.“**

In den Gemeinden wird der durch die Dezentralisierungsreform vorgesehene Prozess der Gemeindeentwicklungsplanung nur in Teilen angewendet. Das Element der strategischen

Planung (PDM) wird zwar formell eingesetzt, bleibt aber bei den konkreten Entscheidungsprozessen im Rahmen der verstärkt angewendeten Maßnahmen- und Haushaltsplanung (POA) weitgehend unberücksichtigt. Insofern sind lokale Investitionen nicht an langfristigen Entwicklungszielen orientiert oder Teil daran ausgerichteter Strategien, sondern sind Ergebnis kurzfristig getroffener Entscheidungen, die von Tagespolitik geprägt werden und spontanen Bedürfnissen entsprechen. Dies führt zu einer gewissen Richtungs- und Konzeptlosigkeit dezentralen Verwaltungshandelns, das Gefahr läuft, an den Bedürfnissen vorbeizugehen und im Sinne nachhaltiger Entwicklung wirkungslos zu bleiben. Eine fehlende strategische Gesamtvision verspielt darüber hinaus das Potenzial, die Bevölkerung sowie deren langfristige Vorstellungen und Präferenzen in die Planung zu integrieren und somit zwischen zivilgesellschaftlichen und institutionellen Akteuren einen Kompromiss bezüglich der Gestaltung und Steuerung lokaler Entwicklung zu erarbeiten. Die häufiger angewendete Maßnahmen- und Haushaltsplanung (POA) verläuft allerdings nicht problemfrei. Vielmehr ist sie häufigen Änderungen unterworfen und wird selten vollständig umgesetzt. Darüber hinaus fehlen Instrumente der Evaluation und des Monitoring, um die Wirkung der getätigten Investitionen, umgesetzten Projekte und Maßnahmen zu bewerten und gegebenenfalls Änderungen im Sinne einer verbesserten Zielerreichung vorzunehmen.

Die Beteiligung der Bevölkerung am Prozess der partizipativen Gemeindeentwicklungsplanung findet nur begrenzt statt. Die Partizipation erfolgt grundsätzlich nur über die OTB. Andere Basisorganisationen, die nicht den Status einer OTB besitzen, sind von der Planung ausgeschlossen. Dies betrifft in vielen Fällen indigene Organisationen und deren Bevölkerung. Insofern muss von selektiver Beteiligung gesprochen werden, was eine Ausgrenzung benachteiligter Gruppen intensiviert. Außerdem werden seitens der Gemeindeverwaltung nur eingeschränkte Möglichkeiten zur Partizipation geschaffen und somit die Bevölkerung nur am Teilprozess der Maßnahmenplanung beteiligt. Die Partizipation der OTB ist dabei auf ein Vorschlagsrecht im Sinne eines Abfragens von Präferenzen für Projekte und Maßnahmen beschränkt. Partizipative Methoden oder Planungsaktivitäten zur gemeinsamen Erarbeitung von Strategien und Maßnahmenprogrammen finden dabei keine Anwendung. Insofern entspricht die praktizierte Partizipation in der Gemeindeentwicklungsplanung einer Form von Konsultation und ist aufgrund dessen nicht sehr intensiv. Die mangelnde Berücksichtigung der OTB-Vorschläge bei der konkreten Umsetzung der Planung stellt darüber hinaus den gesamten Partizipationsprozess in Frage.

Zudem wird die Bevölkerung durch die jeweiligen OTB nur unzureichend repräsentiert. Die OTB werden andererseits von der Bevölkerung nur bedingt anerkannt und sind nur eingeschränkt etabliert. Dies hängt unter anderem mit den hohen ‚Kosten‘ für Partizipation (z.B. Zeit) zusammen, die für die Bevölkerung oft nicht zu erbringen sind. Auch die mangelnden Qualifikationen oder Eigeninteressen von OTB-Präsidenten sowie interne Strukturschwächen der Organisationen haben zur Folge, dass die Repräsentativität stark eingeschränkt und die Qualität der Partizipationsbeiträge eher niedrig ist. Generell ist die Aneignung von Beteiligungs- und Handlungsspielräumen durch die Bevölkerung eher schwach ausgeprägt. Das zieht eine geringfügige Berücksichtigung lokaler Interessen und

Bedürfnisse in der Gemeindeentwicklungsplanung nach sich und verhindert, dass sich die zivilgesellschaftlichen Gruppen mit den Zielen lokaler Entwicklung auseinandersetzen, sich damit identifizieren und entsprechend für deren Umsetzung engagieren.

### **Handlungsempfehlungen:**

- Die strategische Planungskomponente des PDM muss in den Gemeinden aktiviert werden und Entwicklungsstrategien müssen an Bedeutung gewinnen, um Investitionen an längerfristigen Zielen wie z.B. Armutsbekämpfung zu orientieren. Für den POA muss der PDM eindeutige Relevanz haben, um ziellose Investitionen zu vermeiden.
- Die Erarbeitungsprozesse der lokalen Entwicklungsstrategien beinhalten die Möglichkeit deutlich erweiterter Partizipation und somit eine direkte Form von Entscheidungsbeeinflussung. Dies kann zu einer Aktivierung der Bevölkerung führen und mehr Bereitschaft erzeugen sowie Interesse am lokalen Entwicklungsprozess generieren.
- Dafür muss in erster Linie die Erarbeitung des PDM in der Verantwortung der Gemeindeverwaltung liegen. Durch die selbständige Gestaltung des Planungsprozesses und die eigenständige Erarbeitung des Planes kann die strategische Planung in der Gemeinde stärker etabliert werden. Dafür sind allerdings Kapazitätsengpässe des Gemeindepersonals zu reduzieren (z.B. Qualifikationsmaßnahmen im Bereich der PDM-Planung).
- Die Stärkung der zivilgesellschaftlichen Basisorganisationen ist bedeutend. Die Konflikte bezüglich nicht anerkannter Basisorganisationen müssen gelöst werden, um Repräsentativität zu gewährleisten und besonders marginalisierte Gruppen in die Partizipationsprozesse zu integrieren. Darüber hinaus könnten Qualifikationsmaßnahmen die Organisationen stärken und dazu führen, dass sie ihre Funktion besser wahrnehmen.
- Zusätzlich zu territorialer Repräsentativität wäre es sinnvoll, auch funktional ausgerichtete Organisationen, wie beispielsweise Frauenvereine, soziale Gruppen, Seniorenvereine, Berufsvereinigungen, Kirche usw. an der Planung zu beteiligen. Häufig haben diese funktionierende interne Organisationsstrukturen, verfügen über Qualifikationen und bringen starkes Interesse an lokaler Entwicklung sowie soziales Engagement mit. Das Potenzial dieser Gruppen könnte dazu beitragen, die vielfältigen Schwächen der OTB z.B. bezüglich Teilnahmebereitschaft oder interner Repräsentativität beim Planungsprozess insgesamt auszugleichen.
- Zur Erleichterung der Partizipation müsste die Teilnahme an entsprechenden Veranstaltungen vereinfacht werden. Z.B. die Erstattung von Anfahrtskosten oder Kinderbetreuung bei zentralen Veranstaltungen bzw. die verstärkte Durchführung dezentraler Veranstaltungen könnten dazu beitragen.
- Auch die verstärkte Anwendung von partizipativen Methoden in den Beteiligungsveranstaltungen könnte zu mehr Kommunikation beitragen und den bisherigen Priorisierungs- und Konsultationsprozess in Richtung eines wirklichen Aushandlungsprozesses mit klaren und verbindlichen Einflussmöglichkeiten zu entwickeln.
- Die Berücksichtigung anderer Planungs- und Partizipationsverständnisse ist besonders in Gemeinden mit hohen indigenen Bevölkerungsanteilen notwendig. Indigene Traditionen

und deren kulturelle Routinen haben unter Umständen unter Umständen wenig mit den eher westlich geprägten Planungs- und Beteiligungskonzepten der Gemeindeentwicklungsplanung gemein. Insofern müssen lokale Beteiligungsprozesse flexibel und kompromissfähig angelegt sein, um Ausgrenzung zu vermeiden.

- Die Gemeindeplanung muss effektiver umgesetzt werden und sich dabei an Qualitätsstandards orientieren. Dafür ist die Entwicklung und Anwendung von Evaluations- und Monitoringinstrumenten notwendig.
- Erst durch eine verbindliche Umsetzung der partizipativen Planung sind die Relevanz der Beteiligung und somit die Berücksichtigung der lokalen Bedürfnisse sichergestellt. Insofern müssen Änderungen der Pläne geringfügig bleiben und die Umsetzung der Pläne sichergestellt werden.

## Ausblick

Aus der vorliegenden Untersuchung ist abzuleiten, dass die bolivianische Dezentralisierungsreform in den untersuchten Gemeinden nur unzureichend umgesetzt worden ist. Darüber hinaus führte sie zu unterschiedlichen Problemkonstellationen in der lokalen Selbstverwaltung. Vor diesem Hintergrund scheint die Erreichung der Reformziele *effiziente Ressourcenallokation*, *administrative Effizienz* und *Partizipation der Bevölkerung* sowie der darüber hinaus gehenden Zielsysteme *Demokratisierung* und *Armutsbekämpfung* weit entfernt zu liegen.

Im Lichte der Ausgangssituation vor zehn Jahren betrachtet - als der Staatsaufbau Boliviens noch hochgradig zentralisiert war - stellen sich die im Rahmen dieser Arbeit identifizierten Problembereiche jedoch wesentlich weniger pessimistisch dar. Trotz aller Implementationsdefizite und damit zusammenhängender Schwierigkeiten wurde durch die Reform ein tiefgreifender gesellschaftlicher Transformationsprozess initiiert, der eine signifikante Stärkung, Aktivierung und Dynamisierung der lokalen Ebene nach sich gezogen hat. Nie zuvor in der Geschichte des Landes gab es eine vergleichbare Verschiebung der Machtkonstellation zugunsten der dezentralen Ebene. Der Anteil von lokalen Entscheidungskompetenzen und der Umfang der auf Gemeindeebene investierten Finanzmittel ist in diesem Zeitraum enorm angestiegen. Die lokalen Regierungs- und Verwaltungseinheiten sind trotz struktureller Schwächen und mangelnder Kapazitäten präsent und in der Lage, zumindest partiell Aufgaben in ihren Zuständigkeitsbereichen wahrzunehmen. Seitens der Zivilgesellschaft bildeten sich neue Akteure heraus, die begonnen haben, sich lokale Handlungs- und Beteiligungsspielräume anzueignen und somit den lokalen Entwicklungsprozess zu beeinflussen. Vor diesem Hintergrund können die nachgewiesenen Veränderungen durchaus als Teilerfolge bezeichnet werden, denen weitreichende Potenziale innewohnen, auf die es sich aufzubauen lohnt.

Wie Ruben Vaca, Bürgermeister von Villamontes es treffend beschreibt<sup>52</sup>, muss Dezentralisierung als langfristiger Lernprozess verstanden werden, der nur mit Geduld und intensiver Unterstützung zum Ziel führen kann. Reformen vom Ausmaß der bolivianischen Dezentralisierungsreform benötigen für eine Implementierung viel Zeit und können offensichtlich nicht ohne Probleme umgesetzt werden. Kurzfristige Erwartungen sind insofern unangebracht. Schwierigkeiten, Abweichungen und Konflikte sind dabei eher die Regel und können als Hinweis interpretiert werden, dass dynamische Prozesse in Gang gekommen sind. In Bolivien wird die Dezentralisierung trotz der damit einhergehenden Implementationsdefizite weitgehend als unumkehrbarer und alternativloser Prozess akzeptiert. Insofern kommt es darauf an, Problembereiche näher zu definieren und zu analysieren, um sinnvolle Ansatzpunkte für prozessunterstützende Maßnahmen entwickeln.

---

<sup>52</sup> auf Seite 9.

Die vorliegende Analyse ist insofern als Momentaufnahme im Rahmen des langfristig angelegten Umsetzungsprozesses der bolivianischen Dezentralisierungsreform zu verstehen und leistet aus qualitativer Perspektive einen Beitrag zur Identifizierung von Problembereichen und der daran ausgerichteten Entwicklung von Handlungsansätzen, die den weiteren Umsetzungsprozess unterstützen.

Die vielfältigen und teilweise äußerst weitgehenden Wirkungshypothesen von Dezentralisierungspolitiken werden allerdings problematisch beurteilt. Sie bergen die Gefahr, dass die Leistungsfähigkeit der dezentralen Ebene überbewertet wird und lokale Akteure in der Konsequenz überfordert werden. Obwohl dezentrales Verwaltungshandeln entwicklungsrelevante Potentiale besitzt, kann es nicht als Wundermittel gelten. Vielmehr muss die Leistungs- und Wirkungsfähigkeit aller staatlicher Ebenen im Zusammenhang mit relevanten Problemkonstellationen analysiert werden, um sinnvolle und realistische Ansätze zur Lösung dieser Probleme auf allen verschiedenen Ebenen zu entwickeln und entsprechend Kompetenzen und Finanzen zu verteilen.

Darüber hinaus ist es von Bedeutung, gerade im Zusammenhang mit Dezentralisierung in so genannten Entwicklungsländern sich des eurozentrischen Hintergrunds des Konzeptes und den damit zusammenhängenden möglichen Grenzen seiner Anwendbarkeit in anderen Kulturräumen bewusst zu sein.

## Anhang

### A 1 Gesprächsleitfäden

#### A 1.1 Gesprächsleitfaden für zivilgesellschaftliche

##### Gemeindeakteure

(OTB-Vertreter, Kontrollrat - Comité de Vigilancia, indigene Vertreter)

##### (0) Rahmenbedingungen

- Persönliche Vorstellung.
- Hintergrund: Diplomarbeit, thematische Einordnung.
- Interview: Dauer max. 60 min., vorbereiteter Fragenkatalog / Gesprächsleitfaden, Ziel ist aber ein offenes Gespräch.
- Absprache bezüglich der Aufzeichnung des Gespräches.
- Absprache zur Nennung des Namens in der Auswertung.

##### (1) Funktion

- Welche Funktion haben Sie in ihrer Gemeinschaft/Siedlung inne?
- Welche Aufgaben haben Sie?
- Was benötigt man, um diese Funktion ausfüllen zu können?
- Sind sie damit zufrieden, wie Sie Ihre Funktion ausfüllen?
- Was könnte Ihnen helfen, Ihre Funktion besser wahrzunehmen?

##### (2) Lokale Charakteristika

- Was macht ihre Siedlung/Viertel aus?
- Wie gefällt es Ihnen hier?
- Wie viele Menschen leben hier?
- Wie setzt sich die Bevölkerung ethnisch zusammen?
- Wie und wovon leben die Menschen hier?
- Was gehört ihrer Meinung nach zu einem guten Leben? Was davon fehlt ihnen?
- Was bereitet den Menschen hier Probleme?
- Was müsste verbessert werden? Warum wird es nicht verbessert?
- Würden Sie die Bevölkerung an sich als arm bezeichnen und warum?

**(3) Status innerhalb der Gemeinde**

- Seit wann gibt es Ihre Organisation?
- Welchen Status hat Ihre Organisation innerhalb der Gemeinde?
- Wurde Ihre Organisation offiziell als OTB anerkannt? Wann?
- Wie verläuft die Prozedur der formellen Anerkennung?
- Gibt es noch andere Organisationen hier in der Siedlung / im Viertel?
- Was sind die Unterschiede zwischen den Organisationen?
- Gibt es Konflikte? Welche?

**(4) Interne Organisation**

- Wie ist die Siedlung / das Viertel intern organisiert?
- Gibt es Verantwortliche für bestimmte Themen?
- Gibt es lokale Autoritäten/Repräsentanten?
- Wie funktioniert die Wahl lokaler Autoritäten?
- Wie werden hier Entscheidungen getroffen?
- Gibt es regelmäßige Versammlungen?
- Wer nimmt daran teil?
- Welche Probleme treten dabei auf? Was funktioniert besonders gut?
- Wer ist für das Thema lokale Entwicklung hier verantwortlich?
- Gibt es lokale Ideen/Vorstellungen für Entwicklung? Was beinhalten sie?

**(5) Verhältnis zur Gemeinde**

- Wie lange leben Sie (bereits) in der Gemeinde?
- Wie ist ihre Beziehung zur Gemeinde? Fühlen Sie sich als Teil der Gemeinde?
- Wie ist das Verhältnis zu anderen Siedlungen in der Gemeinde? zu anderen Bevölkerungsgruppen?

**(6) Lokale Politik**

- Sind Sie zufrieden mit der lokalen Politik? Warum?
- Fühlen Sie sich von der Gemeinderegierung verstanden und in ihren Bedürfnissen repräsentiert?
- Wie ist Ihr Verhältnis zum Bürgermeister? Vertrauen Sie ihm? Wie oft und wo haben sie Kontakt?

**(7) Beteiligung an der Gemeindeentwicklungsplanung**

- Wie ist Ihr Verhältnis zum Gemeinderat? Vertrauen Sie den Mitgliedern? Wie oft und wo haben sie Kontakt?
- Zahlen Sie Steuern an die Gemeinde?
- Kennen Sie den PDM / den POA?
- Werden die lokalen Vertreter zu Veranstaltungen der Gemeinde eingeladen?
- Wo finden die Veranstaltungen statt?
- Was ist Inhalt der Veranstaltungen?
- Wie ist der Ablauf der Veranstaltungen? Was passiert dort?
- Wer nimmt sonst daran teil?
- Haben Sie sich beteiligt? Warum? Warum nicht?
- Wie genau funktioniert die Beteiligung?
- Welche Vorschläge haben sie gemacht? Wie sind diese Vorschläge zustande gekommen? Wer hat sie entwickelt?
- Waren sie persönlich zufrieden mit den Vorschlägen? Sind Sie der Meinung, die Umsetzung der vorgeschlagenen Projekte könnten die allgemeine Situation verbessern?
- Wurden Ihre Vorschläge bei der Planung und Umsetzung berücksichtigt?
- Ist der Vorschlag der lokalen Organisation umgesetzt worden? Sind Sie mit der Umsetzung zufrieden?
- Sehen Sie Ihre Interessen bei der Planung vertreten?
- Was müsste Ihrer Meinung nach bei der Beteiligung verbessert werden?
- Was müsste Ihrer Meinung nach bei der Planung verbessert werden?
- Was ist das Hauptproblem?
- Gibt es außer der Gemeindeentwicklungsplanung weitere Beteiligungsmöglichkeiten?
- Welche Dienstleistungen der Gemeinden sind hier verfügbar?
- Welche Projekte/Maßnahmen der Gemeinderegierung wurden hier realisiert?
- Welches Projekt/Maßnahme wurde wann zuletzt hier investiert?

**(8) Lokale Dienstleistungen / öffentliche Angebote**

**(9) Arbeit des Kontrollrats (CV)**

- Welche Dienstleistungen fehlen Ihrer Meinung nach?
- Gibt es andere Organisationen, die die Siedlung oder das Viertel unterstützen und investieren?
- Kennen Sie die Vertreter des CV?
- Nimmt das CV Kontakt zu Ihnen auf?
- Können Sie Kontakt zum CV aufnehmen?
- Nimmt das CV seine Kontrollfunktion wahr? Gab es schon einmal offizielle Beschwerden des CV gegenüber der Gemeinderegierung?
- Steht das CV für Beschwerden zur Verfügung?
- Was müsste am CV verbessert werden?

**A 1.2 Gesprächsleitfaden für institutionelle Gemeindeakteure**

(Gemeinderatsmitglieder, Bürgermeister, Verwaltungsmitarbeiter)

**(0) Rahmenbedingungen**

- Persönliche Vorstellung.
- Hintergrund: Diplomarbeit, thematische Einordnung.
- Interview: Dauer max. 60 min., vorbereiteter Fragenkatalog / Gesprächsleitfaden, Ziel ist aber ein offenes Gespräch.
- Absprache bezüglich der Aufzeichnung des Gespräches.
- Absprache zur Nennung des Namens in der Auswertung.

**(1) Funktion**

- Welche Funktion üben Sie aus?
- Wie lange sind Sie schon im Amt?
- Sind Sie mit ihrer Stelle zufrieden?
- Fühlen Sie sich Ihren Aufgaben gewachsen?
- Was vermissen Sie eventuell?
- Was würden Sie gern noch lernen?
- Was würde Ihnen bei der Amtsausübung helfen?

**(2) Lokale Charakteristika**

- Wie würden Sie die Gemeinde charakterisieren?
- Wie groß ist die Gemeinde?
- Wie viele Menschen leben hier?

**(3) Soziale Situation /  
Armutssituation**

- Welche ethnischen Gruppen leben hier? Wodurch sind sie gekennzeichnet?
- Wie sind die Siedlungsstrukturen?
- Was gibt es für Probleme?
- Welche sind die am stärksten von Armut betroffenen Gruppen in der Gemeinde?
- Was fehlt ihnen am meisten?
- Warum sind sie arm?

**(4) Institutionelle Struktur**

- Wie groß ist die Gemeinderegierung? Wie viele Mitglieder hat der Gemeinderat?
- Wie groß ist die Verwaltung? Wie viele Mitarbeiter gibt es? Ist das ausreichend? Seit wann arbeiten die Mitarbeiter in der Verwaltung?
- Gibt es eine hohe Mitarbeiterfluktuation?
- Wie ist die Verwaltung intern strukturiert?
- Mit welchen technischen Ressourcen ist ihre Verwaltung ausgestattet? (EDV, Fahrzeug)
- Was sind typische/regelmäßige Probleme der Verwaltung?
- Was fehlt für eine effiziente Verwaltungsarbeit?

**(5) Gemeinderat**

- Wie oft tagt der Gemeinderat?
- Welche Themen sind besonders häufig auf der Tagesordnung?
- Herrscht personelle Konstanz und Anwesenheit in den Gemeinderatssitzungen?
- Wie kommen sie zu Entscheidungen?
- Was sind die Haupteinflussfaktoren auf Entscheidungen?

**(6) Gemeindepolitik**

- Wie beurteilen Sie den Einfluss der lokalen Politik auf das Verwaltungshandeln?
- Welche Bedeutung haben nationale Parteien in ihrer Gemeinde?
- Welchen Einfluss haben sie in der Gemeindepolitik?

**(7) Selbstverwaltung**

- Haben sie das Gefühl, dass die Gemeinde eigenständig ist bzw. ihre Aufgaben selbständig wahrnehmen kann?
- Wie ist das Verhältnis zwischen der Gemeinde und regionalen und nationalen Akteuren?
- Was könnte eine Eigenständigkeit verstärken?

**(8) Verwaltungsaufgaben /  
Leistungen der Gemeinde**

- Welche Leistungen erbringt die Gemeinde?
- In welchen Bereichen / Sektoren wird schwerpunktmäßig investiert? Warum?
- Wo werden Dienstleistungen / Infrastruktur schwerpunktmäßig angeboten?
- Profitiert die gesamte Bevölkerung der Gemeinde von den Angeboten?
- Wird das gesamte Gemeindegebiet versorgt?
- Werden dabei Armutsgruppen besonders berücksichtigt?
- In welchen Bereichen / Sektoren müsste noch mehr investiert werden?

**(9) Probleme/Schwierigkeiten bei  
der Gemeindearbeit**

- Treten Probleme bei der Erfüllung der Gemeindeaufgaben auf?
- Wo liegen die Probleme bei der Erfüllung der Aufgaben?
- Welche Aufgabenbereiche sind besonders betroffen?
- In welchen Gemeindegebieten treten diese Probleme besonders auf? Wo?

**(10) Armutsbekämpfung**

- Welche Bevölkerungsteile sind besonders von Armut betroffen?
- Wie könnte man die Situation in der Gemeinde verbessern?
- Welche Maßnahmen sind besonders wichtig, die zur Armutsbekämpfung beitragen?
- Welche Faktoren wirken sich Ihrer Meinung nach negativ auf die Armutssituation aus bzw. Was hindert am stärksten, um die Armut zu reduzieren?
- Gibt es Ihrer Meinung nach überhaupt Möglichkeiten die Armut zu bekämpfen?

**(11) Verhältnis zu  
zivilgesellschaftlichen  
Gruppen**

- Haben Sie zu zivilgesellschaftlichen Gruppen in der Gemeinde Kontakt? Wie häufig?
- Von welcher Seite wird der Kontakt gepflegt? Von wem geht der Kontakt aus?
- Welchen Einfluss haben diese Kontakte auf die Gemeindepolitik?

**(12) Anerkennung von OTB**

- Wie verläuft der offizielle Prozess der OTB-Anerkennung?

**(13) CV – Soziale Kontrolle**

- Werden dabei alle Organisationen berücksichtigt?
- Was sind typische Konflikte dabei?
- Werden Sie vom CV regelmässig kontrolliert?
- Wie ist Ihr Verhältnis zum CV?
- Wird das CV von der Gemeinderegierung unterstützt?

**(14) Gemeindefinanzen**

- Wie beurteilen Sie die finanzielle Situation der Gemeinde?
- Wie funktioniert der Finanztransfer in den einzelnen Geldquellen? Coparticipación / HIPCII? Werden die Gelder regelmäßig und in vollem Umfang transferiert? Probleme?
- Wie funktioniert die Beantragung von Geldern aus dem FPS?
- Wie hoch ist der Anteil der eigenen Steuereinnahmen?
- Wie funktioniert die Erhebung und Eintreibung von Steuern?
- Reichen die zur Verfügung stehenden Finanzmittel zur Erfüllung der Verwaltungsaufgaben?
- Wie gehen Sie mit den Verwendungskonditionen der Gelder um? Werden sie eingehalten? Entsprechen Sie den lokalen Prioritäten?
- Wie beurteilen Sie die municipale Finanzplanung?
- Was könnte daran verbessert werden?

**(15) PDM**

- Kennen Sie den PDM und seine Inhalte? Was beinhaltet der PDM in Ihrer Gemeinde?
- Welchen Stellenwert hat der PDM für die tägliche Arbeit der Gemeindeverwaltung?
- Wie wird der PDM innerhalb Ihrer Gemeinde erarbeitet? Wie verläuft der Prozess zur Erarbeitung?
- Wie erstellen Sie innerhalb der Gemeinde das diagnostico?
- Wie wird der PDM umgesetzt?
- Werden die Umsetzungsergebnisse nach Ablauf des Programmzeitraumes evaluiert?
- Hätten Sie Vorschläge zur Verbesserung der

**(16) POA**

Programmumsetzung?

- Wie hoch ist die Umsetzungsrate des Planes?
- Werden Änderungen innerhalb des Programmverlaufes vorgenommen? In welcher Art und Weise?
- Trägt das Programm zur Verbesserung der Armutssituation bei?
- Inwieweit spiegeln die POA-Inhalte die PDM-Inhalte wider?
- Welche Probleme treten beim POA auf? Warum?

**(17) Beteiligung**

- Wie schätzen sie das zivilgesellschaftliche Engagement in der Gemeinde ein?
- Welche Gruppen und Organisationen existieren in Ihrer Gemeinde?
- Welche Arten der Beteiligung gibt es innerhalb der Erarbeitung der Pläne?
- An welchen Teilprozessen der Programmerarbeitung werden die Gemeindemitglieder beteiligt? Wer nimmt hauptsächlich an den Veranstaltungen teil?
- In welchen Prozessstadien nehmen die OTBs teil?
- Sind Sie mit der Beteiligung der Gemeindemitglieder zufrieden?
- Wie schätzen sie die Repräsentativität der Beiträge ein? Kennen sie die internen Strukturen der einzelnen OTB?

### **A 1.3 Gesprächsleitfaden für externe Experten**

**(0) Rahmenbedingungen**

- Persönliche Vorstellung.
- Hintergrund: Diplomarbeit, thematische Einordnung.
- Interview: Dauer max. 60 min., vorbereiteter Fragenkatalog / Gesprächsleitfaden, Ziel ist aber ein offenes Gespräch.
- Absprache bezüglich der Aufzeichnung des Gespräches.
- Absprache zur Nennung des Namens in der Auswertung.

**(1) Dezentralisierung**

- Welche Problembereiche sehen Sie im Dezentralisierungsprozess? Bei der Umsetzung der Reform auf lokaler Ebene?
- Welche Ziele verfolgt die Dezentralisierung auf lokaler Ebene?
- Erfüllt die Dezentralisierung ihre Ziele?
- Haben Sie Verbesserungsvorschläge?
- Halten Sie die Reformen für ausreichend?

**(2) Finanzen**

- Haben die Gemeinden ausreichende Finanzmittel?
- Wie funktioniert der Finanztransfer?
- Funktioniert die municipale Finanzplanung? Probleme?
- Haben Sie Verbesserungsvorschläge?

**(3) Lokale Selbstverwaltung**

- Würden Sie die Gemeinden als eigenständige Akteure bezeichnen?
- Sind die Gemeinden in der Lage, ihre Aufgaben zu leisten?
- Sind die Kompetenzen ausreichend?
- Sind die Instrumente ausreichend?
- Welche Schwierigkeiten treten dauf? Welche Engpässe gibt es dabei?
- Welche realistischen Erwartungen stellen Sie an die Gemeinden? Was können sie leisten?
- Welche Aufgaben müssen von anderen Ebenen aus gesteuert bzw. geleistet werden?
- Welche Innovationen auf lokaler Ebene könnten die lokale Selbstverwaltung verbessern?
- Welche Innovationen auf anderen Ebenen würden die lokale Selbstverwaltung unterstützen?

**(4) Armutsbekämpfung**

- Sind die Gemeinden in der Lage, das Problem der lokalen Armut mit den ihnen zur Verfügung stehenden Kompetenzen, Mitteln und Instrumenten zu lösen?
- Inwieweit halten Sie die Gesetzgebung zur Armutsbekämpfung für sinnvoll?
- Gibt es in den Gemeinden lokale Armutsbekämpfungsstrategien?
- Was gehört Ihrer Meinung nach zu einer

**(5) Planung in den Gemeinden**

lokalen Armbekämpfungsstrategie?

- Welche Bedeutung hat die strategische Planung in den Gemeinden?
- Wie ist der Ablauf des Planungsprozesses in den Gemeinden?
- Welche Bedeutung hat der PDM? Erfüllt er seine Funktion? Hat er konkrete Relevanz für Investitionsentscheidungen?
- Haben die Gemeinden die Kapazitäten für eine effiziente strategische Planung? Welche Probleme gibt es?

**(6) Beteiligung in den Gemeinden**

- Wie würden sie die Beteiligung der Bevölkerung in den Gemeinden einschätzen?
- Wie funktioniert die zivilgesellschaftliche Repräsentation?
- Welche Formen von Partizipation gibt es?
- Werden die Interessen der Bevölkerung tatsächlich berücksichtigt?
- Sind lokale Maßnahmen individuell angepasst an den lokalen Bedürfnissen?

**(7) Gemeindepolitik**

- Welchen Einfluss hat die nationale Politik auf die lokale Ebene – Gemeindepolitik?
- Wirkt die nationale Politik unterstützend auf die Gemeindeebene?
- Berücksichtigt die lokale Politik lokale Bedürfnisse?
- Gibt es Konflikte?

**(8) CV - Soziale Kontrolle**

- Funktioniert die Instanz der Sozialen Kontrolle - der Kontrollrat?
- Ist die soziale Kontrolle effizient und hat zu mehr Verantwortungsbewusstsein bei den Gemeindeverwaltungen geführt?
- Was sind die Hauptprobleme?

---

## A 2 Liste der Gesprächspartner

### A 2.1 Experten auf Gemeindeebene

#### A 2.1.1 Gemeinde Villamontes

**Herr Ruben Vaca** (9.5.03)

- Bürgermeister (alcalde) der Gemeinde Villamontes

**Herr Jeremias Miranda** (9.5.03)

- Vizebürgermeister (subalcalde) des Distrikt 5

**Frau Aldela Ricaldi** (9.5.03)

- Verwaltungsleiterin (oficial mayor) für den administrativen Bereich

**Herr Omar Peñaranda** (9.5.03)

- Verwaltungsmitarbeiter, Leiter der Planungsabteilung

**Herr José Bleichner** (12.5.03)

- Präsident des Gemeinderates (presidente de consejo)

**Frau Gaby Gandarillas** (13.5.03)

- Mitglied des Gemeinderates (consejal)
- Verantwortlich für den Themenbereich der Produktion

**Herr Enrique Rodriguez** (12.5.03)

- Direktor des kommunalen Bildungsausschusses und Lehrer (director del distrito de educación)

**Frau Maria Betinzolli** (12.5.03)

- Vorsitzende des kommunalen Gesundheitsausschusses (red de salud)

**Herr Cesar Capurata** (12.5.03)

- Präsident des OTB im Stadtviertel Bilbao

**Herr Carlos Benito** (11.5.03)

- Capitan grande (gemeindefreier Vertreter) der indigenen Bevölkerungsgruppe der Weenhayek

**Herr Tomas Ferreira** (10.5.03)

- Capitan comunal (lokaler Vertreter) der indigenen Bevölkerungsgruppe Tapiete in der Siedlung Samaihuate

### **A 2.1.2 Gemeinde Macharetí**

**Herr Liborio Garisto (13.5.03)**

- Bürgermeister (alcalde) von Macharetí

**Herr Richard Palacio (14.5.03)**

- Verwaltungsleiter (oficial mayor)

**Frau Reyna Artunduaga (23.5.03)**

- Vize-Präsidentin des Gemeinderates (vice-presidente del consejo municipal)

**Herr Jorge Oswaldo (14.5.03)**

- ehemaliger Präsident des Kontrollrates (comité de vigilancia)

**Frau Neida Rocha (23.5.03)**

- Präsidentin des OTB im Dorfkern von Macharetí

**Frau Valeria (14.5.03)**

- Segunda capitana (gemeindeweite Vize-Vertreterin) der indigenen Bevölkerungsgruppe der Guaraní

**Herr Marcello Claudio (24.5.03)**

- capitan grande (gemeindeweiter Vertreter) der indigenen Bevölkerungsgruppe der Guaraní
- capitan comunal (lokaler Vertreter) der Siedlung Nancaroinza

**Herr Miguel (23.5.03)**

- capitan comunal (lokaler Vertreter) der Siedlung Tiquipa

**Herr Luis Mani (28.5.03)**

- ehemaliger capitan grande (gemeindeweiter Vertreter) für die Bevölkerungsgruppe der Guaraní

**Herr Santos (23.5.03)**

- Gesundheitsbeauftragter in der capitania zonal (gemeindeweite Vertretung)
- capitan comunal (lokaler Vertreter) in der Siedlung Isipotinti

**Herr Fermin (23.5.03)**

- Bildungsbeauftragter der capitania zonal
- Mitglied des Kontrollrates (Comité de Vigilancia)

**Herr Moises (23.5.03)**

- Landbeauftragter der capitania zonal
- Capitan comunal (lokaler Vertreter) in der Siedlung Isipotinti

---

### A 2.1.3 Gemeinde Lagunillas

**Herr Dionisio Virovico (19.5.03)**

- Bürgermeister (alcalde) der Gemeinde Lagunillas

**Herr Arnoldo Aguilera (20.5.03)**

- Verwaltungsleiter (oficial mayor)

**Herr Ernesto Tapuinti (20.5.03)**

- Mitglied des Gemeinderates (consejal)

**Herr René Moron (20.5.03)**

- capitan grande (gemeindeweiter Vertreter) der Bevölkerungsgruppe der Guaraní

**Herr Anibal Villarroel (20.5.03)**

- Präsident des OTB im Dorfkern Lagunillas

**Herr Pablo Flores (20.5.03)**

- Präsident des OTB in dem Dorfviertel La Teraza

**Herr Christian Barbossa (21.5.03)**

- capitan comunal (lokaler Vertreter) in der Siedlung El Tunal

**Herr Desiderio Tapuinti (21.5.03)**

- capitan comunal (lokaler Vertreter) in der Siedlung Los Pozos Podrillos

**Herr Bernado Lopez (20.5.03)**

- Präsident des Kontrollrates (Comité de Vigilancia)

## **A 2.2 Experten auf regionaler und nationaler Ebene**

**Herr Marcello Arandia** (29.5.03), Camiri (Chaco)

- Vorsitzender der NRO "CIPCA - Centro de Investigación y Promoción del Campesinado"
- Schwerpunkte: indigene Bevölkerung, Kommunenberatung bei Entwicklungsplanung

**Herr Gastón Crespo** (11.5.03), Villamontes (Chaco)

- Leiter eines UNDP-Trinkwasserprojektes in Villamontes

**Frau Ina Breiter** (29.5.03), Camiri (Chaco)

- Mitarbeiterin beim DED – Deutschen Entwicklungsdienst
- Verantwortlich für die Region Chaco

**Herr Mario Franco** (28.5.03), Camiri (Chaco)

- Mitarbeiter der GTZ – Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Programm PADEP (Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza / Dezentrale Regierungsführung zur Unterstützung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategie) - Team Chaco

**Herr Freddy Aramayo** (29.5.03), Camiri (Chaco)

- Mitarbeiter der Mancomunidad Cordillera (Gemeindezweckverband)

**Herr Ronaldo** (26.5.03), Camiri (Chaco)

- Mitarbeiter der GTZ, Programm PDR (Programa de Desarrollo Rural / Programm für Ländliche Entwicklung) - Team Chaco

**Herr Jaime Ayreno** (27.5.03), Camiri (Chaco)

- Mitarbeiter der APG (Asamblea del Pueblo Guaraní / Versammlung des Volkes der Guaraní), einer landesweiten Organisation der Guaraní – Region Chaco

**Herr Raúl Aramayo** (30.9.03), La Paz

- Mitarbeiter der GTZ/PADEP, Komponente Qamaña (Armutsbekämpfung)

**Herr Roberto Tejada** (1.10.03), La Paz

- Mitarbeiter der GTZ/PADEP, Komponente FinPas (Finanzsystem)
- Schwerpunktbereich: Fondo de Inversión Productiva y Social

**Herr José Luis** (1.10.03), La Paz

- Mitarbeiter der GTZ/PADEP, Komponente FinPas (Finanzsystem)
- Schwerpunktbereich: Gemeindefinanzplanung

**Herr Jorge Rivera** (1.10.03), La Paz

- Leiter der Komponente PlanDes (Entwicklungsplanung) des GTZ-Programms PADEP
- Schwerpunkt: Gemeindeentwicklungsplanung, Bürgerbeteiligung

**Frau Rosio Miranda** (2.10.03), La Paz

- Mitarbeiterin der GTZ/PADEP, Komponente Sozialkontrolle
- Schwerpunktbereich: Kontrollräte in Gemeinden

## A 3 Fotodokumentation

Zentrum von Villamontes



Hauptstrasse in Villamontes



Nebenstrasse in Villamontes



Weenhayek Indígenas beim Fischfang (V)



Gemeindeversammlung in Villamontes



Schulneubau in Villamontes



Weenhayek Indígenas in Villamontes



Weenhayek Siedlung in Villamontes



Dorf der Tapiete Indígenas in Villamontes



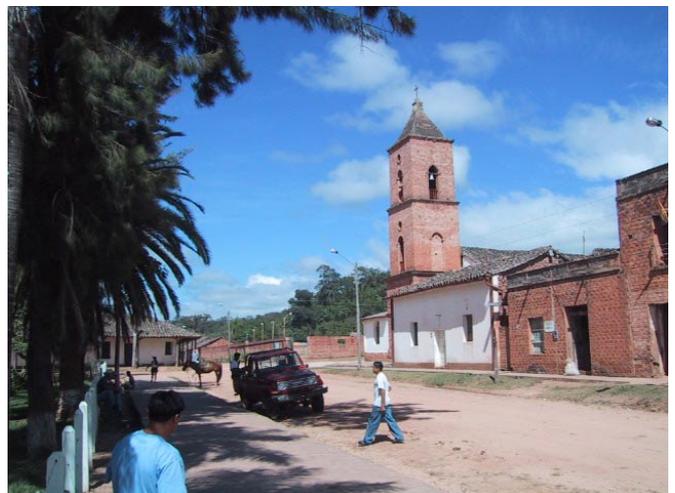
Capitán der Tapiete Siedlung in Villamontes



Dorfkern von Lagunillas



Missionskirche von Lagunillas



Ländliche Siedlung in Lagunillas



Maisfeld in Lagunillas



Vereinzelte Häuser in Lagunillas



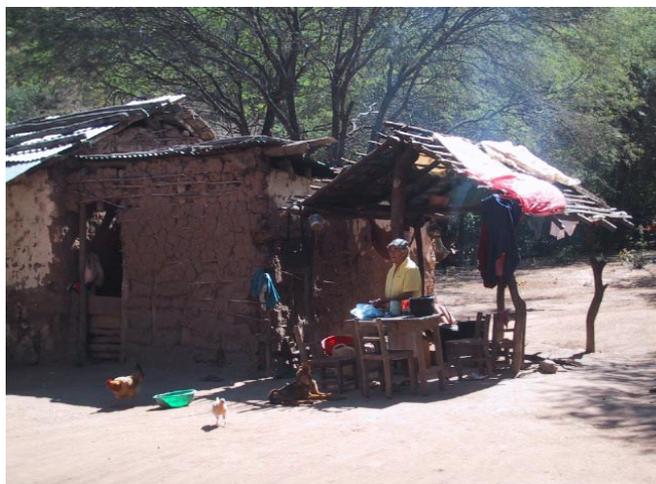
Unterwegs im Chaco



Schule in Lagunillas



Siedlung in Lagunillas



Siedlung Tunal in Lagunillas



Siedlung Los Pozos in Lagunillas



Dorfkern von Macharetí



Rathaus von Macharetí



Zu Besuch im Dorfkern von Macharetí



Wöchentliche Dorfversammlung der Guaraní in Isipotinti (M)



Besuch der Capitanía Zonal in Isipotinti (M)



Dorfversammlung in Tiquipa (M)



Mission in Macharetí



Guaraní-Indígenas beim Ackerbau (M)



Schule in ländlicher Siedlung von Macharetí



Schule in Macharetí



Quelle: Carsten Zehner

(V=Villamontes, M=Macharetí, L=Lagunillas)



## Glossar

<i>Alcalde</i>	Bürgermeister
<i>Capitán</i>	Indigene Autoritätsperson. Unterscheidung in capitán comunal (Autoritätsperson auf Ebene ländlicher Siedlungen) und capitán grande (Autoritätsperson innerhalb eines größeren Gebietes, der capitanía zonal
<i>Comité de Vigilancia (CV)</i>	Kontrollrat auf lokaler Ebene mit der Aufgabe sozialer Kontrolle gegenüber der Gemeindeverwaltung
<i>Comunidad</i>	Dörfliche Gemeinschaft oder Siedlung, die meist außerhalb von zentralen Siedlungskernen (pueblos) der Gemeinden gelegen sind
<i>Comunidad campesina</i>	Nachbarschaftsvereinigung in einer ländlichen Siedlung
<i>Consejo Municipal</i>	Gemeinderat
<i>Coparticipación Tributaria Municipal</i>	Finanzzuweisungen von der Nationalregierung an die Gemeinden (durch das Ley de Participación Popular, LPP)
<i>Departamento</i>	administrative Gliederung Boliviens auf regionaler Ebene
<i>Estrategía Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)</i>	Bolivianische Armutsbekämpfungsstrategie
<i>Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)</i>	Nationaler Fonds für regionale Entwicklung
<i>Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS)</i>	Nationaler Fonds für produktive und soziale Infrastruktur
<i>Highly Indebted Poor Countries (HIPC)</i>	Von der Weltbank/IWF durchgeführtes Programm zu Entschuldung hochverschuldeter armer Länder
<i>Human Development Index (HDI)</i>	Armutsindex von UNDP
<i>Indígenas</i>	Indigene Bevölkerung
<i>Junta vecinal</i>	Nachbarschaftsvereinigung in einem pueblo
<i>Ley de Municipalidades (LM)</i>	Gesetz der Gemeinden von 1999 (Bolivien)
<i>Ley de Participación Popular (LPP)</i>	Gesetz zur Bürgerbeteiligung von 1994 (Bolivien)
<i>Ley del Dialogo Nacional (LD)</i>	Gesetz des Nationalen Dialogs von 2001, entstanden aus der Bolivianischen Armutsbekämpfungsstrategie (EBRP)
<i>Mestiz</i>	Nachkomme eines weißen und eines indianischen Elternteils
<i>Municipio</i>	Munizip, Gemeinde
<i>Necesidades Basicas Insatisfechas (NBI)</i>	Armutsindex ungedeckter Grundbedürfnisse der bolivianischen Regierung

<i>Norma de Planificación Participativa Municipal (NPPM)</i>	Norm der Partizipativen Gemeindeplanung (Bolivien)
<i>Normas Basicas del Sistema de Programación de Operaciones (SISPO)</i>	Basisnormen für Systeme der Maßnahmenplanung (Bolivien)
<i>Organización Teritorial del Base (OTB)</i>	Zivilgesellschaftliche Basisorganisation, die durch das LPP offiziell anerkannt wird
<i>Plan Desarrollo Municipal (PDM)</i>	Fünfjähriger strategischer Gemeindeentwicklungsplan
<i>Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)</i>	Ansatz der Weltbank und Strategieprogramm zur mittelfristigen Steuerung nationaler Politiken und Ausrichtung auf das Thema der Armutsbekämpfung
<i>Programación Operativa Anual (POA)</i>	Einjähriger Maßnahmen- und Haushaltsplan
<i>Pueblo</i>	Zentraler Siedlungskern (Dorf, Kleinstadt)
<i>Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN)</i>	Nationales Planungssystem (Bolivien)

## Literatur- und Quellenverzeichnis

- Agrawal**, Arun (1999): The Politics of Decentralization – a Critical Review. In: WeltTrends 25, 53-74.
- Agrawal**, Arun / **Ribot**, Jesse (2002): Analyzing Decentralization: A Frame Work with South Asian and East African Environmental Cases. World Resources Institute, Washington D.C.
- Beckmann**, Gabriele (1997): Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit. Mode, Methode oder politische Vision? Hamburg.
- Blanes**, José (1999): La Descentralización en Bolivia, Avances y Retos Actuales, La Paz.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ** (2001): Armutsbekämpfung - eine globale Aufgabe: Aktionsprogramm 2015, Nr. 108, Bonn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ** (2002a): Dezentralisierung und Stärkung lokaler Selbstverwaltung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ** (2002b): Good Governance, Bonn.
- Burchardt**, Hans-Jürgen (2001): Dezentralisierung und local governance. Empirische Befunde und neue theoretische Anforderungen. Das Beispiel Lateinamerika. In: Journal für Entwicklungspolitik, Nr. 3/2001, 329-351.
- Buse**, Michael / **Nelles**, Wilfried (1978): Formen und Bedingungen der Partizipation im politisch/administrativen Bereich. In: Alemann, Ulrich v. (Hrsg.) (1978): Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung. Studienbücher zur Sozialwissenschaft, Band 19, Opladen.
- Coly**, Annette / **Breckner**, Elke (2004): Dezentralisierung und Stärkung kommunaler Selbstverwaltung zur Förderung von Good Governance. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 15-16 / 2004, 3-11.
- Eberlei**, Walter (2001): Institutionalisierte Partizipation in PRS-Folgeprozessen. Duisburg.
- Faguet**, Jean-Paul (2001): Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia. World Bank, Washington D.C.
- Faguet**, Jean-Paul (2003): Decentralization and Local Government in Bolivia: an Overview from Bottom-Up. Development Research Centre, London School of Economics, London.
- Ford**, James (1999): Rationale for Decentralization. In: Litvack, Jennie/Seddon Jessica (Hrsg.) 1999: Decentralization Briefing Notes. World Bank Institute, Washington D.C., 6-9.
- Fuster**, Thomas (1998): Die "Good Governance" Diskussion der Jahre 1989 bis 1994, Bern/Stuttgart/Wien.
- Gobierno Municipal de Villamontes (GRV)** (1998): Plan de Desarrollo Municipal 1998 - 2002, Villamontes.

- Gobierno Municipal de Villamontes (GRV)** (2002): Programación Operativa Anual 2002 (POA), Villamontes.
- Gobierno Municipal de Lagunillas (GRL)** (2000): Plan de Desarrollo Municipal 2000 - 2006, Lagunillas.
- Gobierno Municipal de Lagunillas (GRL)** (2000): Programación Operativa Anual 2000 (POA), Lagunillas.
- Gobierno Municipal de Lagunillas (GRL)** (2001): Programación Operativa Anual 2001 (POA), Lagunillas.
- Gobierno Municipal de Lagunillas (GRL)** (2002): Programación Operativa Anual 2002 (POA), Lagunillas.
- Gobierno Municipal de Macharetí (GRM)** (2001): Plan de Desarrollo Municipal 2001-2005, Macharetí.
- Gobierno Municipal de Macharetí (GRM)** (2000): Programación Operativa Anual 2000 (POA), Macharetí.
- Gobierno Municipal de Macharetí (GRM)** (2001): Programación Operativa Anual 2001 (POA), Macharetí.
- Gobierno Municipal de Macharetí (GRM)** (2002): Programación Operativa Anual 2002 (POA), Macharetí.
- Görlitz, Axel / Prätorius, Rainer** (1987): Handbuch Politikwissenschaft. Grundlagen – Forschungsstand – Perspektiven, Reinbek.
- Hopf, Christel** (2000): Qualitative Interviews – ein Überblick. In: Flick, Uwe / Kardorff, Ernst v. / Steinke, Ines (Hrsg.) (2000): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg, 349-360.
- Illy, Hans F.** (1986): Dezentralisierung und Entwicklung – Anmerkungen zu einigen neueren Ansätzen. In: Illy, Hans F. / Schimitzek, Klaus (Hrsg.) (1986): Entwicklung durch Dezentralisierung? – Studien zur Kommunal- und Regionalverwaltung in der Dritten Welt, München, 9-25.
- Kälin, Walter** (1999): Dezentralisierung: Wozu und Wie? In: Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit – DEZA (Hrsg.) (1999): Entwicklungspolitische Schriften, Nr. 2, Dezentralisierung und Entwicklung, Bern, 46-70.
- Klugman, Jeni** (1994): Decentralization - A Survey of Literature from a Human Development Perspective. UNDP Human Development Report Office Occasional Papers 13, New York.
- Krakowski, Michael** (2003): Poverty Reduction Strategy Papers in Latin America: The Case of Bolivia. HWWA-Report 230, Hamburg.
- Kreft, Heinrich** (1988): Entwicklung und Partizipation: Möglichkeiten der Interessendurchsetzung marginalisierter Gruppen in Entwicklungsländern, Münster.

- Lamnek**, Siegfried (1995): Qualitative Sozialforschung, Band 2, Methoden und Techniken, Weinheim.
- Litvack**, Jennie / **Ahmad**, Junaid / **Bird**, Richard (1998): Rethinking Decentralization in Developing Countries. World Bank, Washington D.C.
- Metzger**, Ulrich (2001): Dezentralisierung in Entwicklungsländern – Finanzielle Dezentralisierung und Sustainable Human Development, Würzburg.
- Müssig**, Dietmar (2001): Schuldenerlass zur Armutsbekämpfung? In: ILA 244, April 2001, 12-14.
- Nohlen**, Dieter (Hrsg.) (2002): Lexikon Dritte Welt, Hamburg.
- Nohlen**, Dieter / **Mayorga**, René Antonio (1992): Bolivien. In: Nohlen, Dieter / **Nuscheler**, Franz (Hrsg.) (1992): Handbuch der Dritten Welt, Bonn.
- Nuscheler**, Franz (1996): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, Bonn.
- Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza, PADEP** (Hrsg.) (2002): Ñande Reko – La Comprensión Guaraní de la Vida Buena, La Paz.
- Rondinelli**, Dennis / **Nellis**, John / **Cheema**, Shabbir (1983): Decentralization in Developing Countries - a review of recent experience. World Bank Staff Working Papers No. 581, Washington D.C.
- Rondinelli**, Dennis (1999a): What Is Decentralization? In: Litvack, Jennie/Seddon Jessica (Hrsg.) 1999: Decentralization Briefing Notes. World Bank Institute, Washington D.C, 2-6.
- Rondinelli**, Dennis (1999b): Dezentralisierung und wirtschaftliche Entwicklung: eine Einführung. In: WeltTrends Nr. 25, 7-21.
- Rucht**, Dieter (1982): Planung und Partizipation: Bürgerinitiativen als Reaktion und Herausforderung politisch-administrativer Planung, München.
- Seemann**, Miriam (2004): The Bolivian Decentralization Process and the Role of Municipal Associations. HWWA Discussion Paper 271, Hamburg.
- Schulz-Heiss**, Günther (2000): Nationaler Dialog zur Umsetzung der Entschuldungsinitiative. In: Entwicklung und Ländlicher Raum 4/2000, 18-21.
- Schweikert**, Rainer / **Thiele**, Rainer / **Wiebelt**, Manfred (2003): Makroökonomische Reformen und Armutsbekämpfung in Bolivien: Ebnet die HIPC-Initiative den Weg zu sozialverträglicher Anpassung? Kieler Diskussionsbeiträge 398, Kiel.
- Seddon**, Jessica (1999): Participation, Civil Society, and Decentralization. In: Litvack, Jennie / Seddon Jessica (Hrsg.) (1999): Decentralization Briefing Notes. World Bank Institute, Washington D.C., 15-19.
- Sehring**, Jenniver (2003): Post-Washington Consensus und PRSP – Wende in der Weltbankpolitik? Mainz.
- Selle**, Klaus (2000): Was? Wer? Wie? Warum? – Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation, Dortmund.

**Silverman**, Jerry M. (1992): Public Sector Decentralization - Economic Policy and Sector Investment Programs. World Bank, Washington D.C.

**Steinich**, Markus (1997): Dezentralisierung und Entwicklung: Licht in die entwicklungspolitische Dunkelheit. In: Nord-Süd aktuell, Jahrgang XI, Nr. 1, 1997, 69-80.

**Strack**, Peter (2001): Der General in seinem Labyrinth. In: ILA 244, April 2001, 4-6.

**Téllez-Rivero**, Moises Galo Vito (1998): Dezentralisierung In Bolivien (Dissertation), Technische Universität Berlin.

**Thomi**, Walter / **Steinich**, Markus / **Polte**, Winfried (Hrsg.) (2001): Dezentralisierung in Entwicklungsländern, Baden-Baden.

**United Nations Development Program, UNDP** (2003): Human Development Report 2003 - Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty, New York.

**Villadsen**, Søren (1999): Decentralisation and Good Governance Reforms in Africa. In: Villadsen, Søren (Hrsg.) (1999): Good Governance and Decentralisation. Public Sector Reforms in Developing Countries, Frederiksberg - DK, 7-31.

**Vilmar**, Fritz (1983): Partizipation. In: Mickel, Wolfgang (Hrsg.) (1983): Handlexikon zur Politikwissenschaft, München, 340-344.

**Weltbank** (2000): World Development Report 2000. Washington D.C.

### **Gesetzestexte:**

**Ley de Participación Popular (LPP)**. Ley No. 1551, República de Bolivia, 20.4.1994.

**Ley de Descentralización Administrativa (LDadm)**. Ley No. 1654, República de Bolivia, 28.7.1995

**Constitución Política del Estado (CPE)**. Ley No. 1615, República de Bolivia, 6.2.1995.

**Ley del Diálogo Nacional (LD)**. República de Bolivia, 2001

**Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN)**. República de Bolivia, 2003.

**Normas Basicas del Sistema de Programación de Operaciones (SISPO)**. República de Bolivia, 2003.

**Ley de Municipalidades (LM)**. Ley No. 2028, República de Bolivia, 28.10.1999.

**Norma de Planificación Participativa Municipal (NPPM)**. Resolución Suprema No. 216961, República de Bolivia, 23.5.1997.

**Estrategía Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)**. República de Bolivia, 2001.

**Websites:**

**Auswärtiges Amt (AA)**

[www.auswaertigesamt.de](http://www.auswaertigesamt.de)

**Instituto Nacional de Estadísticas (INE)** (Nationales Institut für Statistik Bolivien)

[www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)

**United Nations Development Program (UNDP)**

[www.undp.org](http://www.undp.org)

**Weltbank (WB)**

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**Wikipedia**

<http://de.wikipedia.org>

**Bolivien Info Centro**

<http://bolivien-info-centro.com>

(Zugriffsdaten sind an den jeweiligen Textstellen angegeben.)

## **Danksagung**

Besonders möchte ich meinen Eltern danken, die mir mein Studium und so vieles mehr ermöglicht haben. Dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) danke ich für die Finanzierung meines Forschungsaufenthaltes in Bolivien durch ein Stipendium. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza (PADEP) der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit mbH (GTZ) in Bolivien danke ich für ihre liebenswerte sowohl inhaltliche als auch organisatorische Unterstützung. Allen meinen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern in Bolivien danke ich für sehr wertvolle Einblicke in das Leben vor Ort und für ihre Gastfreundlichkeit. Herrn Prof. Dr.-Ing. Peter Herrle und Herrn Simon Güntner danke ich für die sehr freundliche und professionelle Betreuung der Diplomarbeit. Allen, die mich während des Schreibens der Diplomarbeit ertragen und unterstützt haben, sei hiermit herzlich gedankt - besonders Kathrin Lorenz, Heike Hoffmann, Eva-Maria Rupprecht, Inka Sperling, Kai Steffen, Marit Rosol, Ricarda Pätzold, Rebecca Zehner, Ricarda Römer und Nadine Goeritz.



# Aktuelle Arbeitshefte

Nr. 68

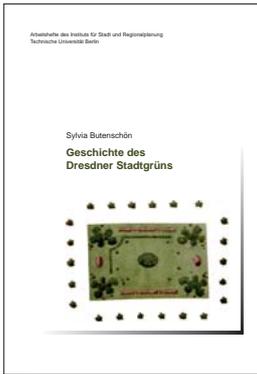
Sylvia Butenschön

## Geschichte des Dresdner Stadtgrüns

Seit dem 15. Jahrhundert stellen Privatgärten die konstituierenden Elemente des städtischen Grüns in Dresden dar. Dazu treten im 18. Jahrhundert mit Alleen und Wirtshausgärten Grünelemente mit öffentlichem Charakter auf. Alleen schmücken den Stadtraum, dienen aber auch als Promenaden für die Bürger. Um 1820 entstehen bei der Entfestigung erste öffentliche Grünanlagen, um die Jahrhundertmitte wird die Bürgerwiese zum kommunalen Park. Gleichzeitig geht im 19. Jahrhundert die Bedeutung privater Gärten für das Stadtgrün zurück. Ab den 1870er Jahren legt die neu eingerichtete Gartenverwaltung im gesamten Stadtgebiet begrünte Plätze mit Schmuck- und Erholungsfunktionen an. Als neue Grünelemente gewinnen Spiel- und Sportplätze an Bedeutung und ab den 1890er Jahren entstehen durch Nutzerinitiative Kleingartenanlagen. Auch als Großstadt zu Beginn des 20. Jahrhunderts bleibt Dresden also eine grüne Stadt – geprägt durch eine große Zahl für die Bewohner und Besucher der Stadt bedeutsamer Grünflächen. .

2007. 366 S., zahlreiche farb. Abb. und Tab., CD mit Kartenmaterial,  
ISBN 978-3-7983-2035-2

19,90 €



Nr. 67

Guido Spars (Hrsg.)

## Regionalentwicklung Brandenburg

Neuere Entwicklungen in Theorie und Praxis

Die Regionalpolitik in Brandenburg auf dem Prüfstand!  
Anlass für die Diskussion über eine Neuausrichtung der Regionalpolitik nach der letzten Landtagswahl in Brandenburg sind u.a. einige spektakuläre Misserfolge bei großen Ansiedlungs- und Entwicklungsprojekten (z.B. CargoLifter, Chipfabrik, Lausitz-Ring). Die Analyse und Bewertung der Entwicklung berühren zentrale Fragen der Regionalwissenschaften, explizit der Regionalökonomie, nämlich wie stehen die Zukunftschancen für Regionen mit einer so schwierigen Ausgangssituation wie sie Brandenburg hat? Welches sind die richtigen politischen Ansätze, diese zu begünstigen und zu verbessern?

Mit Beiträgen von Stefan Krappweis, Franz Fürst, Georg Raiser, Manfred Kühn, Ingo Zasada, Matthias Artzt, Britta Oertel, u.a.

2005. 286 S., zahlreiche Abb. und Tab., ISBN 3 7983 1977 4

19,90 €



Nr. 66

Nicole de Temple

## Einfamilienhaussiedlungen im Wandel

Eine Untersuchung zum Generationswechsel vor dem Hintergrund des soziodemografischen Wandels am Beispiel der Stadt Dortmund

Der soziodemographische Wandel in Deutschland schlägt sich auch räumlich nieder. Im Brennpunkt der planerischen Debatte stehen hierbei bislang die typischen „Problemkulissen“ wie z.B. Plattenbaugebiete. Die Arbeit befasst sich dagegen mit den Alterungsprozessen von Einfamilienhausgebieten vor dem Hintergrund soziodemografischer Entwicklungen – einem bisher kaum untersuchten Feld. Am Beispiel der Stadt Dortmund werden in Form einer explorativen Studie Siedlungen unterschiedlicher Bauphasen untersucht und die stark differenzierten Veränderungen in diesen Gebieten sowie ihre zukünftige Bedeutung erarbeitet

2005. 169 S., zahlreiche Abb. und Tab., ISBN 3 7983 1964 2

16,90 €



Nr. 65

Elena Wiezorek

## Business Improvement Districts

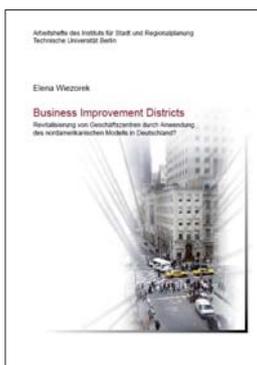
Revitalisierung von Geschäftszentren durch Anwendung des nordamerikanischen Modells in Deutschland?

In zahlreichen Städten der USA wurde ein Instrumentarium entwickelt, das unter Finanzierung und Beteiligung der betroffenen Akteure die zunehmend unter Druck geratenen innerstädtische Einzelhandelsgebiete stärken soll: so genannte „Business Improvement Districts“ (BID).

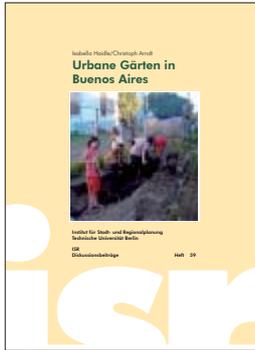
Die Arbeit liefert eine detaillierte Analyse der Funktionsweise dieser BIDs in ausgewählten Teilräumen in New York sowie eine Bewertung der Erfahrungen. Die Überprüfung der Übertragbarkeit dieses Instruments und die Untersuchung bestehender Ansätze in Hamburg und Nordrhein-Westfalen geben wichtige Anregungen zur Stärkung des innerstädtischen Einzelhandels in Deutschland.

2004. 207 S., zahlreiche Abb. und Tab., ISBN 3 7983 1956 1

21,90 €



# Aktuelle Diskussionsbeiträge



Nr. 59

Isabella Haidle/Christoph Arndt

## Urbane Gärten in Buenos Aires

Die in Buenos Aires begonnene dreimonatige Studie hatte zu Anfang allein das Ziel, die lokale Ausformung und Verbreitung der urbanen Landwirtschaft zu untersuchen, da zu diesem Thema nur vereinzelt Daten vorlagen. Es zeichnete sich jedoch schnell ab, dass die gerade im Entstehen begriffene "Gartenbewegung" mit der jüngeren gesellschaftlichen Entwicklung zu eng verwoben ist, um nur diese technischen Aspekte zu beschreiben. Militärdiktatur, Neoliberalismus und die darauf folgende Wirtschaftskrise haben die Entstehung der Gärten stark beeinflusst. Die Gartenprojekte sind Teil gesellschaftlicher Entwicklungen, die jenseits des Staates entstehen und basisdemokratisch nach Alternativen suchen. Die Gärten mildern dabei nicht nur materielle Not durch die Produktion von ökologischen Nahrungsmitteln, sondern dienen auch dazu, die direkte Umwelt selber zu gestalten, politischen Protest zu transportieren und soziale Netze aufzubauen. Um dieser Vielfalt von Zielen der städtischen Gärten in Buenos Aires gerecht zu werden stellt diese Arbeit die wichtigsten Erscheinungsformen der urbanen Landwirtschaft exemplarisch anhand verschiedener Fälle vor.

2007. 210 S., zahlreiche Abb. und Tab., erscheint in Kürze

16,00 €



Nr. 58

Guido Spars (Hrsg.)

## Wohnungsmarktentwicklung Deutschland

Trends, Segmente, Instrumente

Die Wohnungsmarktentwicklung in Deutschland ist zunehmend von Ausdifferenzierungsprozessen auf der Nachfrage- und der Angebotsseite geprägt. Die Teilmärkte entwickeln sich höchst unterschiedlich. Die Parallelität von Schrumpfung und Wachstum einzelner Segmente z.B. aufgrund > regionaler Bevölkerungsgewinne und -verluste, > der Überalterung der Gesellschaft, > der Vereinzelung und Heterogenisierung von Nachfragern, > des wachsenden Interesses internationaler Kapitalanleger stellen neue Anforderungen an die Stadt- und Wohnungspolitik, an die Wohnungsunternehmen und Investoren und ebenso an die wissenschaftliche Begleitung dieser Prozesse.

Mit Beiträgen von Thomas Hafner, Nancy Häusel, Tobias Just, Frank Jost, Anke Bergner, Christian Strauß, u.a.  
2006. 313 S., zahlreiche Abb. und Tab., ISBN 3 7983 2016 0

14,00 €



Nr. 57

Ukrike Lange/Florian Hutterer

## Hafen und Stadt im Austausch

Ein strategisches Entwicklungskonzept für einen Hafenbereich in Hamburg

In den zentral gelegenen Hafenbereichen von Hamburg hat in den letzten Jahren ein Umwandlungsprozess eingesetzt, der noch immer andauert. Während Masterpläne, wie beispielsweise für die Hafencity, schrittweise in Realisierung begriffen sind, setzt sich die Umwandlung in den Hafenbereichen südlich der Elbe fort. Allerdings lassen allgemein zurückgehende Investitionstätigkeit und die unsichere wirtschaftliche Entwicklung, sowie räumliche Besonderheiten des Ortes Zweifel aufkommen, ob die viel praktizierte Masterplanung für eine Entwicklung der Hafenbereiche am südlichen Elbufer geeignet ist. Die vorliegende Arbeit schlägt daher eine Strategie der Nadelstiche vor. Für die Umstrukturierung dieses Hafenbereichs soll eine Herangehensweise angewendet werden, die sich die sukzessiven Wachstumsprozesse einer Stadt zu eigen macht. Durch Projekte als Initialzündungen und ausgewählte räumliche Vorgaben soll unter Einbeziehung wichtiger Akteure ein Prozess in Gang gebracht und geleitet werden, der flexibel auf wirtschaftliche, soziale und räumlich-strukturelle Veränderungen reagieren kann.

2006. 129 S., zahlreiche Abb. und Tab., ISBN 978-3-7983-2016-1

16,00 €



Nr. 56

Anja Besecke, Robert Hänsch, Michael Pinetzki (Hrsg.)

## Das Flächensparbuch

Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein

Brauchen wir ein „Flächensparbuch“, wenn in Deutschland die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung stagniert oder sogar rückläufig ist? Ja, denn trotz Stagnation der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung wächst die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Dies läuft dem Ziel zu einem schonenden und sparsamen Umgang mit der Ressource Boden und damit dem Leitbild einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung entgegen. Das Gut „Fläche“ ist vielseitigen Nutzungsansprüchen ausgesetzt und dessen Inanspruchnahme ist aufgrund divergierender Interessen häufig ein Streitthema. Dieser Sammelband soll die aktuelle Diskussion aufzeigen, die auf dem Weg zu einer Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme von den verschiedenen Akteuren geprägt wird. Dabei reicht der Blick von der Bundespolitik bis zur kommunalen Ebene und von der wissenschaftlichen Theorie bis zur planerischen Praxis.

2005. 207 S., zahlreiche Abb. und Tab., ISBN 3 7983 1994 4

15,00 €

Das vollständige Programm finden sie unter [www.isr.tu-berlin.de](http://www.isr.tu-berlin.de)

# Sonderpublikationen



Deike Peters

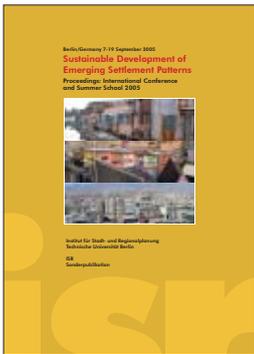
## **Planning for a Sustainable Europe?** **EU Transport Infrastructure Investment Policy in the Context of Eastern Enlargement**

The upgrading, expansion and optimization of transport infrastructures is one of the key challenges for creating an ever-expanding „sustainable“ Europe. Officially, the European Union is committed to a shift from road transport to more environmentally sustainable modes, and to decoupling transport from GDP growth. This book contrasts these official policy goals with the reality of EU transport infrastructure policies and programs immediately prior to Eastern enlargement. The presented case studies show that EU transport sector decision-making is in fact dominated by a discourse of “ecological modernization” which continues to privilege competitiveness and economic growth over alternative development goals.

This study won the 2005 Friedrich List Dissertation Award of the European Platform of Transport Sciences.

2006. 298 S., zahlreiche Abb. und Tab., ISBN 3-7983-2001-2

14,00 €



Adrian Atkinson/Manuela Graetz (Eds.)

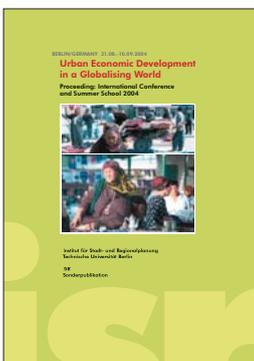
## **Sustainable Development of Emerging Settlement Planning** **Proceedings: International Conference and Summer School 2005**

This is the third event organised under the general heading of Urban and Rural development under the influence of Globalization, Transition Processes and New Technologies. The theme this year takes as background the urbanisation processes that are unfolding in the South. Rural areas are commercialising and new settlements are taking place in rural areas where the subsistence peasant life is in dying and people are increasingly reliant on transport and other resource-intensive activities as part of changing lifestyles.

This year's Conference and Summer School analysed these processes. It looked at the increasing demand on resources which these new settlement patterns are making and asked questions about their sustainability. Some case studies of interventions in these development processes designed to bring them back into line with the requirements of sustainability were presented. The Summer School ended with a Short Course on the issue of Sustainable Development and how this needs to become the focus of efforts of urban and regional planners to steer the development process.

2006. 272 S., zahlreiche farbige Abb. und Tab., ISBN-13 978-3-7983-2022-2

14,00 €



Adrian Atkinson, Manuela Graetz, Hanns-Uve Schwedler (Eds.)

## **Urban Economic Development in a Globalising World** **Proceedings: International Conference and Summer School 2004**

Local economies in cities and urban regions in both the North and the South are suffering weaknesses resulting in high incipient unemployment and hence the growth of informal economies and the spread of poverty. Urban regions are failing to work as integrated providers for the needs of their citizens in the past. Initiatives designed to build stronger local economies, improve chances of remunerative employment and thus reduce poverty, are very fragmented. This conference and summer school aimed at bringing together urban planners concerned with these issues, to shed light on the roots of these problems and to bring about a more strategic and coherent approach to initiatives designed to strengthen local economic development.

2005. 264 S., zahlreiche Abb. und Tab., ISBN-10 3-7983-1991-X

14,00 €



Diana Coulmas, Walter Metscher, Alexander Reiß, Carola Sasse, Bernhard Weyrauch

## **Festschrift für Gerd Schmidt-Eichstaedt zum Städtebaurecht** **Eine Einführung in und Handbuch für den aktiven Ruhestand mit den allerbesten Wünschen und bemerkenswerten Überlegungen von vielen Kolleginnen und Kollegen**

Das Bau- und Planungsrecht wird zunehmend von neuen Rahmenbedingungen und gemeinschaftlichen Vorhaben beeinflusst. Mit dem preußischen Beamten-Recht wurde im 18. Jahrhundert der Strategische Ruhestand in die Lebensplanung eingeführt. Die vorliegende Festschrift nimmt den 65. Geburtstag des Jubilars zum Anlass, ihm für sein großes Engagement in Forschung, Lehre und Hochschulpolitik zu danken und bei dieser Gelegenheit wichtige Fragen und Herausforderungen des Städtebaurechts und der Stadtentwicklung zu beleuchten. Damit wird garantiert, dass die Gesichtspunkte auch künftiger kollegialer Zusammenarbeit so früh wie möglich durch Erfassung, Bewertung und Berücksichtigung in den Prozess der nach-universitären Lebensgestaltung einfließen. Das Buch wendet sich gleichermaßen an Baurechtsspezialisten, Stadtplaner und interessierte Laien

2006. 199 S., ISBN 3-7983-2005-5

10,00 €

Das vollständige Programm finden sie unter [www.isr.tu-berlin.de](http://www.isr.tu-berlin.de)

# Online-Veröffentlichungen



Nr. 1  
Studienprojekt „Freizeit in der Stadt“ (Hrsg.)  
**Freizeit und Kommune**  
Begriffe – Definitionen – Erläuterungen

Im Studienprojekt „Freizeit in der Stadt“ ist das Thema neu untersucht und die kommunale Relevanz heraus kristallisiert und bewertet worden. Das dafür erstellte Handbuch folgt dem Prinzip eines Glossars und ist in acht inhaltliche Teile gegliedert. Im ersten Teil werden grundlegende Definitionen und Grundbegriffe erläutert. Im zweiten Kapitel werden die Gliederungen von Zeit dargestellt und auf das Zeitbudget und vorhandene Zeitvorgaben eingegangen. Im Teil drei werden die ökonomischen Zusammenhänge und der Freizeitmarkt dargelegt. Anschließend wird eine Auflistung der unterschiedlichen Nutzer der Freizeiteinrichtungen und deren verschiedenen Aktionsbereiche und Teilhaben gemacht. Auf der anderen Seite stehen die Akteure, die im fünften Teil diskutiert werden. Auch hier gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Träger und Initiatoren mit unterschiedlichen Interessen und Zielen. Unter sechstens werden Angebotstypen und ihre unterschiedlichen Einzugsgebiete betrachtet. In den letzten zwei Kapiteln wird das Thema abgerundet, indem zuerst auf die Auswirkungen von Freizeit und dann auf Planungen, Konzepte und Strategien eingegangen wird.

2007. 255 S., zahlreiche farbige Abb. und Tab., ISBN 978-3-7983-2008-8



Nr. 2  
Carsten Zehner  
**Dezentralisierung und partizipative Gemeindeentwicklung in Bolivien**  
Eine empirische Untersuchung in drei ländlichen Gemeinden

Politikansätze der Dezentralisierung sind in der aktuellen entwicklungspolitischen Debatte sehr populär und mit hohen Erwartungen an verbesserte Verwaltungseffizienz, bedarfsgerechtere Ressourcenallokation und verstärkte Partizipation verbunden. Mitte der 1990er Jahre wurde in dem bis dato stark zentralistischen Land Bolivien eine sehr weitgehende Dezentralisierungsreform eingeleitet mit dem Ziel, eine vollständig neue lokale Verwaltungsebene zu schaffen. Den Institutionen der dabei entstandenen 314 Gemeinden wurden Finanzressourcen und Kompetenzen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen. Im Rahmen der Gemeindeentwicklungsplanung und Budgetierung wurde zivilgesellschaftlichen Organisationen das Recht zur Mitbestimmung eingeräumt. Die verschiedenen Reformelemente und ihre Implementierung sowie daraus resultierende Effekte auf lokaler Ebene werden im Rahmen einer qualitativen Untersuchung in drei ländlichen Gemeinden im Südosten Boliviens analysiert und bewertet. Darüber hinaus werden Problembereiche identifiziert und daran orientiert Handlungsempfehlungen gegeben.

2007. 164 S., zahlreiche farbige Abb. und Tab., ISBN 978-3-7983-2041-3



Nr. 3  
Michael König  
**Die Krise großstädtischer Subzentren**  
Zentralitätsverlust gewachsener Nebenzentren mit eigener städtischen Tradition am Beispiel von Frankfurt-Höchst

In den Kernbereichen vieler europäischen Metropolen finden dynamische Entwicklungen statt, um die Städte für den wachsenden Konkurrenzkampf zu rüsten. Abseits der gewachsenen Kerne expandieren geschlossene Einkaufszentren. Die alten Zentren der zweiten und dritten Hierarchiestufe verlieren dagegen an Bedeutung, sie sind die Verlierer des sich vollziehenden Strukturwandels. Einige dieser großstädtischen Subzentren üben traditionell weit über ihre Grenzen hinaus Zentralfunktionen auf ihre Umgebung aus. Die Arbeit untersucht anhand des Fallbeispiels Frankfurt-Höchst, wie Zentrumsfunktionen außerhalb der Großstadt-City entstanden und nun verloren gehen. Aus den vorhandenen Potentialen werden mögliche Wege zum Aufbau neuer Zentrumsfunktionen entwickelt.

2007. 70 S., zahlreiche farbige Abb. und Tab., ISBN 978-3-7983-2042-0



Nr. 4  
Sebastian Seelig  
**Stadtumbau und Aufwertung**  
Thesen zur Bewertung der Umsetzung des Programms Aufwertung im „Stadtumbau Ost“ – Eine Untersuchung am Beispiel der Hansestadt Greifswald

Ausgehend vom aktuellen Diskurs um den Stand des Programms Aufwertung in der Umsetzungspraxis des „Stadtumbau Ost“, wird in der vorliegenden Arbeit der Aspekt der Aufwertung im Programm diskutiert. Die Untersuchung bewertet Chancen und potentielle Hemmnisse des Programms in der Theorie wie in der Praxis. Anhand der Analyse der aktuellen Umsetzungspraxis des Stadtumbaus in der Hansestadt Greifswald wird gezeigt, welchen Einfluss unter anderem Fragen der Fördersystematik, der Finanzierung und der Steuerung auf die Umsetzung von Maßnahmen der Aufwertung nehmen können. Dabei zeigt die Untersuchung anhand aktueller Entwicklungen in Greifswald auf, welche Potentiale der Programmbereich in der Durchführung bietet und welchen Einfluss lokalspezifische Rahmenbedingungen auf die Umsetzung nehmen können. Auf diese Weise soll ein Beitrag zur aktuellen Implementationsforschung des Stadtumbaus geleistet werden.

2007. 186 S., zahlreiche farbige Abb. und Tab., ISBN 978-3-7983-2043-7

# Portrait des Instituts für Stadt und Regionalplanung

---

Menschen beanspruchen in sehr unterschiedlicher Art und Weise ihren Lebensraum. Die damit verbundenen Auseinandersetzungen um verschiedene Nutzungsansprüche an den Boden, die Natur, Gebäude, Anlagen oder Finanzmittel schaffen Anlass und Arbeitsfelder für die Stadt- und Regionalplanung. Das Institut für Stadt- und Regionalplanung an der Technischen Universität Berlin ist mit Forschung und Lehre in diesem Spannungsfeld tätig.

## Institut

Das 1974 gegründete Institut setzt sich heute aus acht Fachgebieten zusammen: Bestandsentwicklung und Erneuerung von Siedlungseinheiten, Bau- und Planungsrecht, Örtliche und Regionale Gesamtplanung, Planungstheorie, Städtebau und Siedlungswesen, Stadt- und Regionalökonomie, ebenso gehört die Denkmalpflege und das Fachgebiet "Raumplanung im internationalen Kontext" zu den Stützen des Studiums. Die zunehmende Auseinandersetzung mit ökologischen Belangen und Belangen des Geschlechterverhältnisses in der Planung führten zu einer Erweiterung der Ausbildung um Gender-Planning, Ökologie und Landschaftsplanung.

## Studium

Stadt- und Regionalplanung an der Technischen Universität Berlin ist ein interdisziplinärer Bachelor-/Masterstudiengang. Die Studierenden lernen, bezogen auf Planungsräume unterschiedlicher Größe (vom Einzelgrundstück bis zu länderübergreifenden Geltungsbereichen) planerische, städtebauliche, gestalterische, (kultur-)historische, soziale, wirtschaftliche, ökologische Zusammenhänge zu erfassen, in einem Abwägungsprozess zu bewerten und vor dem Hintergrund neuer Anforderungen Nutzungs- und Gestaltungskonzepte zu entwickeln.

## Forschung

Die Forschungsaktivitäten der Fachgebiete des ISR sind eingebettet in die fünf fakultätsweiten Forschungsschwerpunkte. In diesen Schwerpunkten wurden und werden zahlreiche Forschungsprojekte im In- und Ausland durchgeführt.

- ▷ Gestaltung neuer städtischer Lebenswelten (beispielhaft für das ISR: die Forschungsprojekte zur Kreislaufwirtschaft in der städtischen und stadtreionalen Flächennutzung (Fläche im Kreis) in Zusammenarbeit mit difu für BBR)
- ▷ Revitalisierung städtischer Quartiere sowie Suburbanisierung (beispielhaft für das ISR: Vier Projekte zum weiteren Umgang und der Weiterentwicklung von Strategien und Optionen für die fünf Berliner Entwicklungsmaßnahmen für den Berliner Senat.)
- ▷ Entscheidungs-, Prozess- und Wissensmanagement (beispielhaft für das ISR: Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan, 2003 für Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn)
- ▷ Globalisierung, internationale Kooperation und Raumentwicklung (beispielhaft für das ISR: Planungen für den Öffentlichen Raum in Paris in Kooperation mit der MSH Paris)

Das Institut für Stadt- und Regionalplanung ist sowohl über Forschungs- und Studienprojekte als auch über Promotionen, Diplomarbeiten sowie über Kontakte des wissenschaftlichen Personals einschließlich der Lehrbeauftragten mit Akteuren der stadtplanerischen Praxis verbunden.

Weitere Informationen über das ISR finden Sie auf der Homepage des Instituts unter: <http://www.isr.tu-berlin.de/> und über das vierteljährlich erscheinende Faltblatt „ereignIS.Reich“, das Sie regelmäßig und kostenlos per Mail oder Post beziehen können.