ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Groß, Lisa

Research Report

Dezentralisierung erfolgreich fördern: das Potenzial des Multi-Stakeholder-Ansatzes

Analysen und Stellungnahmen, No. 2/2018

Provided in Cooperation with:
German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Groß, Lisa (2018) : Dezentralisierung erfolgreich fördern: das Potenzial des Multi-Stakeholder-Ansatzes, Analysen und Stellungnahmen, No. 2/2018, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, https://doi.org/10.23661/as2.2018

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/200043

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
German Development Institute
d·i·e

Analysen und Stellungnahmen 2/2018

Dezentralisierung erfolgreich fördern: Das Potenzial des Multi-Stakeholder-Ansatzes

Zusammenfassung

Das Nachhaltigkeitsziel 17 schreibt Multi-Stakeholder-Ansätzen eine wichtige Bedeutung für die Erreichung der *Sustainable Development Goals* (SDGs) zu. Welche Vorteile und Wirkungen hat ein Multi-Stakeholder-Ansatz in Dezentralisierungsprogrammen?

Der Multi-Stakeholder-Ansatz zielt auf die Einbeziehung aller für einen Reformprozess relevanten Stakeholder aus Politik, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft. Im Rahmen von Dezentralisierungsprogrammen sieht der Ansatz meist eine gleichzeitige Kooperation mit politischen Akteuren (Angebotsseite) und Zivilgesellschaft (Nachfrageseite) vor. Er soll auf allen Ebenen eines Staates (also national, regional und kommunal) Anwendung finden.

Es gibt bisher wenige Studien darüber, welchen Beitrag ein Multi-Stakeholder-Ansatz zum Erfolg von Dezentralisierung leisten und wie er sein volles Potenzial entfalten kann. In diesem Beitrag wird argumentiert, dass der Multi-Stakeholder-Ansatz die Effektivität wie auch die Nachhaltigkeit von Dezentralisierung stützt. Wichtig ist die horizontale wie vertikale Kooperation im Mehrebenensystem zur Förderung der Dezentralisierung:

- Die gleichzeitige Stärkung von Angebots- und Nachfrageseite erhöht die Effektivität von Dezentralisierungsreformen. Das Beispiel Bürgerbeteiligung zeigt: Die Kooperation mit der Gemeinde erleichtert der Zivilgesellschaft den Zugang; die Kooperation mit der Zivilgesellschaft ermöglicht ihr eine effektivere Beteiligung. Wird Bürgerbeteiligung so gestärkt, trägt sie eher zur Verbesserung kommunaler Dienste bei.
- Wenn Kooperation im Mehrebenensystem stattfindet, kann Dezentralisierung nachhaltiger gefördert werden: Internationale Akteure können z.B. gemeinsam mit der Zivilgesellschaft Erfahrungen von der kommunalen Ebene in nationale Gesetzgebung einbringen und anschließend die Umsetzung auf kommunaler Ebene begleiten.

Um das Potenzial des Multi-Stakeholder-Ansatzes voll auszuschöpfen, ist Folgendes wichtig:

- Internationale Akteure sollten eine Balance finden bei der Unterstützung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in Dezentralisierungsprozessen. Die (nichtstaatliche) Nachfrageseite erhält häufig weniger Aufmerksamkeit. Bei der Unterstützung verschiedener Akteure geht es nicht um ein Entweder-oder, sondern um ein Sowohl-als-auch.
- Bürgerbeteiligung sollte zu sichtbaren Ergebnissen führen, damit die Bereitschaft zu zivilgesellschaftlichem Engagement langfristig etabliert wird. Deswegen ist das Follow-up von Bürgerbeteiligung auf Angebots- wie Nachfrageseite wichtig.
- Kontinuität und Intensität der Unterstützung sind wichtig für einen nachhaltigen Erfolg der Reformen.

Die Ergebnisse resultieren aus einem Forschungsprojekt des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik zur Wirkungsmessung von Governance-Programmen.

Herausforderungen der Dezentralisierung

Ein Ziel von Dezentralisierung ist es, bestimmte politische Entscheidungen an die Gemeindeinstitutionen auf lokaler Ebene zu delegieren und die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen stärker an den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung zu orientieren. Dezentralisierung soll so zum entwicklungspolitischem Fortschritt einer Gesellschaft beitragen und die demokratischen Strukturen auf der lokalen Ebene stärken. Dezentralisierungsprozesse sind jedoch komplex, unter anderem weil sie eine Vielzahl von Akteuren einschließen und das Mehrebenensystem in einem Staat (national, regional sowie kommunal) betreffen (Oluwu & Wunsch, 2004). Daraus ergeben sich einige Herausforderungen für eine erfolgreiche Unterstützung von Dezentralisierung:

Zum einen verändert die politische Dezentralisierung die Machtverhältnisse zwischen nationaler, regionaler und lokaler Ebene. So wird ein bestehendes System an (sorgfältig) austarierten – oft klientelistischen – Beziehungen zwischen politischen Parteien, sowie politischen Parteien und ihren Wählern, durcheinandergebracht. Diese Änderungen in den vertikalen und horizontalen Machtbeziehungen sind oft von Konflikten begleitet. Gleichzeitig ist der Erfolg von Dezentralisierung von der Kooperation aller Akteure im politischen System abhängig: Die unterschiedlichen Interessen der Stakeholder auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene müssen neu verhandelt, Gesetze und Richtlinien neu verabschiedet, Kompetenzen neu verteilt und neue Regelungen umgesetzt werden. In Benin konnte der Multi-Stakeholder-Ansatz vermittelnd wirken, da internationale Akteure mit allen Parteien kooperieren und so unterschiedliche Sichtweisen kennen.

Zum anderen verändert Dezentralisierung meist auch die Machtverhältnisse zwischen Politik, Zivilgesellschaft und Bürger*innen auf der lokalen Ebene, da neue Räume für die Beteiligung von Zivilgesellschaft und Bürger*innen in der Kommunalpolitik geschaffen werden. Die Rolle, die Bürgerbeteiligung in der Gemeindepolitik spielen kann, ist jedoch häufig weder auf staatlicher noch nichtstaatlicher Seite klar: Viele Beteiligungsmöglichkeiten sind nicht rechtlich verpflichtend und es gibt wenig Kenntnisse über die Möglichkeiten von Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene. So bleibt das Potenzial von Bürgerbeteiligung für die Entwicklung der Gemeinde häufig ungenutzt.

Die Schlussfolgerungen basieren auf einer vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik durchgeführten Studie zur Wirkung des GIZ-Dezentralisierungsvorhabens in Benin im Bereich lokale Bürgerbeteiligung. Das Vorhaben kooperiert seit 2003 mit Ministerien auf nationaler Ebene, Präfekturen auf Départment-Ebene und 25 Partnergemeinden in ganz Benin. Es wurden vier GIZ-Partnergemeinden und zwei Nicht-Partnergemeinden miteinander verglichen. Die Studie basiert auf 72 Interviews sowie 460 beantworteten Umfragebögen mit Vertretern von Gemeinden, Verwaltung und lokaler Zivilgesellschaft. Inwiefern die Ergebnisse aus Benin auch auf andere Kontexte übertragen werden können, ist eine offene Frage. Benin ist in seinem Dezentralisierungsprozess relativ weit fortgeschritten und hat ein stabiles Mehrparteiensystem. Damit unterscheidet sich das Land von autokratischen Kontexten.

Der Beitrag des Multi-Stakeholder-Ansatzes zum Erfolg von Dezentralisierung

Dezentralisierungsprogramme können von einem Multi-Stakeholder-Ansatz im Hinblick auf *Effektivität* wie auch *Nachhaltigkeit* von Dezentralisierungsreformen profitieren. Um auf die Herausforderungen von Dezentralisierung zu reagieren, erfordert der Multi-Stakeholder-Ansatz eine gleichzeitige Kooperation mit der Politik (Angebotsseite) und der Zivilgesellschaft (Nachfrageseite) und zwar auf allen Ebenen des politischen Systems. Das bedeutet, dass internationale Akteure auf der Angebotsseite mit Regierung, Kommunalpolitikern und Gemeindeverwaltungen kooperieren und auf der Nachfrageseite mit nationalen und lokalen zivilgesellschaftlichen Gruppen und der Bevölkerung. Ziel ist es, die Kapazitäten aller relevanten Stakeholder zu stärken, sodass sie ihren Beitrag zum Erfolg des Dezentralisierungsprozesses leisten. Durch die Zusammenarbeit mit verschiedenen Stakeholdern können internationale Akteure auch eine wichtige Rolle als Vermittler wahrnehmen und weniger mächtigen Akteuren Zugang und Gehör verschaffen (z.B. den Gemeinden bei der Zentralregierung, der Zivilgesellschaft in den Gemeinden).

Der Multi-Stakeholder-Ansatz kann mehrere direkte positive Beiträge zum Dezentralisierungsprozess leisten:

Mehr Professionalität durch Kooperation mit Gemeinde

Die Studie in Benin belegt, dass GIZ-Partnergemeinden die Bürgerbeteiligung tendenziell professioneller und inklusiver gestalteten, sich stärker an rechtlichen Vorgaben orientierten, und Vertreter*innen der Zivilgesellschaft bereits früher und substanzieller einbezogen. Internationale Akteure hielten ihre Partnergemeinden außerdem dazu an, Bürgerbeteiligung ergebnisorientiert zu organisieren und Zusagen zur Lösung von Problemen auch einzuhalten. Internationale Akteure können bei der Zusammenarbeit mit der Angebotsseite, den Gemeinden, also zwei wichtige Beiträge leisten: Durch die Kooperation mit den Gemeindeverwaltungen können sie, erstens, zu einem besseren Verständnis der Rolle von Bürgerbeteiligung in der kommunalen Politik beitragen. Dies ermöglicht es der Zivilgesellschaft, ihre Anliegen wirkungsvoller einzubringen. Zweitens kann die enge Begleitung der Angebotsseite zu einer größeren Professionalität der jeweiligen Gemeinde bei der zivilgesellschaftlichen Beteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen führen.

Mehr Kompetenz durch Kooperation mit Zivilgesellschaft

Durch die Zusammenarbeit mit der Nachfrageseite, der Zivilgesellschaft, kann die Kompetenz der Zivilgesellschaft zur effektiven Bürgerbeteiligung erhöht werden. In Benin wissen viele lokale zivilgesellschaftliche Akteure nur wenig über die rechtlichen Grundlagen der Dezentralisierung und ihre Einflussmöglichkeiten auf die kommunale Politik. Sie verfügen

zudem häufig über nur geringe finanzielle Ressourcen für die eigene Arbeit. Darunter leidet auch die Qualität der Beiträge der Zivilgesellschaft in Beteiligungsprozessen. Externe Akteure können zivilgesellschaftliche Akteure hier mit Beratung und finanzieller Hilfe dabei unterstützen, ihre Rolle als Interessenvermittler für Belange der Bevölkerung und bei der Kontrolle der Gemeindeverwaltung kompetent wahrzunehmen. In Partnergemeinden, in denen externe Akteure die Zivilgesellschaft langfristig und intensiv unterstützt haben, agiert diese kompetenter und die Gemeindeverwaltungen schätzen die Arbeit der Zivilgesellschaft höher. Das fördert wiederum die Offenheit der Gemeinden zur Beteiligung von Bürger*innen.

Selbstverstärkende Mechanismen des Multi-Stakeholder-Ansatzes

Durch den Multi-Stakeholder-Ansatz agieren Gemeindeverwaltungen tendenziell professioneller und ergebnisorientierter, was der Zivilgesellschaft die Beteiligung erleichtert. Die Zivilgesellschaft bringt sich kompetenter ein, was es wiederum den Gemeinden erleichtert, Anregungen aus der Zivilgesellschaft aufzunehmen. Das Zusammenspiel dieser Wirkungen führt zu einem selbstverstärkenden Mechanismus, der direkten Einfluss auf die *Effektivität der Bürgerbeteiligung* und indirekten Einfluss auf die *Bereitschaft zu zivilgesellschaftlichem Engagement* hat. Die Studie in Benin zeigt, dass Bürgerbeteiligung in Partnergemeinden eher Erfolge hervorbringt, z.B. bei Maßnahmen zur Verbesserung lokaler Governance-Strukturen oder bei kommunalen Dienstleistungen, z.B. der Abfallentsorgung. Der Multi-Stakeholder-Ansatz trägt also zu einer höheren Effektivität von Bürgerbeteiligung bei.

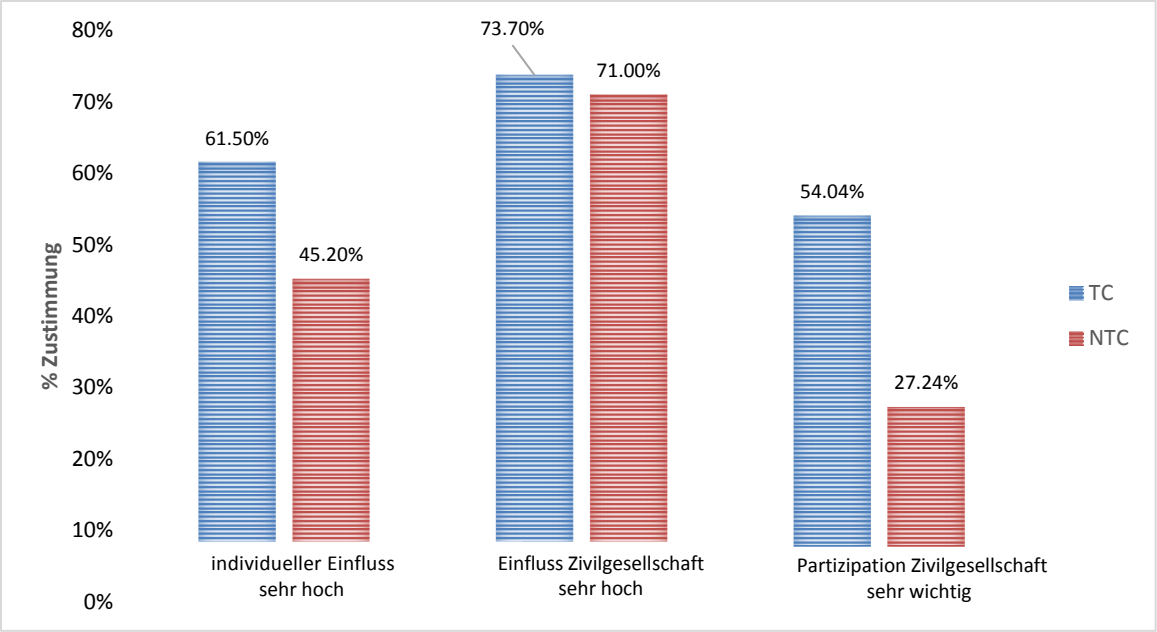
Die höhere Effektivität von Bürgerbeteiligung kann sich langfristig positiv auf die *Bereitschaft zu zivilgesellschaftlichem Engagement* auswirken: Im Fall von Benin liegt der Anteil zivilgesellschaftlicher Akteure, die ihren Einfluss auf die öffentlichen Angelegenheiten der Gemeinde als „sehr hoch" bezeichnen, in Partnergemeinden bei 61,5%, in Nicht-Partnergemeinden nur bei 45,2%. Dieses Ergebnis ist vor dem Hintergrund der höheren Effektivität von Bürgerbeteiligung in Partnergemeinden erklärlich: Die Zivilgesellschaft schätzt ihren Einfluss höher ein, weil ihr Engagement erfolgreicher ist.

Im Rahmen des Multi-Stakeholder-Ansatzes kann die gleichzeitige Zusammenarbeit mit der nationalen und der kommunalen Ebene zudem die Nachhaltigkeit von Dezentralisierungsreformen stärken: Internationale Akteure können die Institutionalisierung von Reformen auf nationaler Ebene (Gesetze, Dekrete, Richtlinien) und lokaler Ebene (durch Begleitung der Umsetzung) fördern. In Benin konnte das Programm bei der Beratung der nationalen Ebene zu Bürgerbeteiligung auf Erfahrungen zurückgreifen, die bei der praktischen Umsetzung auf kommunaler Ebene gemacht wurden. So konnte es gemeinsam mit der Zivilgesellschaft darauf hinwirken, dass Praktiken, die sich als besonders erfolgreich erwiesen haben, auf der nationalen Ebene in die Gesetzgebung integriert werden. Die Kodifizierung auf nationaler Ebene führte wiederum zu einer höheren Bereitschaft der Gemeinden, die Reformen umzusetzen.

Empfehlungen

Dezentralisierungsprogramme können also von einem Multi-Stakeholder-Ansatz im Hinblick auf *Effektivität* wie auch *Nachhaltigkeit* von Dezentralisierungsreformen profitieren.

Abbildung 1: Eigeneinschätzung zivilgesellschaftlicher Akteure zur Wirksamkeit von Bürgerbeteiligung in Partnergemeinden (TC) und Nicht-Partnergemeinden (NTC) in Benin (GIZ-Dezentralisierungsvorhaben)



Basis: 246 Fragebögen. Befragung der Zivilgesellschaft in vier Partnergemeinden und zwei Nicht-Partnergemeinden Benins.

Quelle: Autorin

Internationale Akteure können zudem als Vermittler eine wichtige Rolle beim Ausgleich von Interessengegensätzen zwischen Zentralregierung, Gemeinden, nationaler und lokaler Zivilgesellschaft spielen.

Um das Potenzial des Multi-Stakeholder-Ansatzes zu nutzen, sollte bei der Umsetzung von Dezentralisierungsprogrammen Folgendes beachtet werden:

Erstens sollte eine Balance zwischen der Unterstützung von Nachfrage- und Angebotsseite bestehen. In Benin wurde kontinuierlich mit den Verwaltungen der Partnergemeinden zusammengearbeitet; Kontakt zu zivilgesellschaftlichen Gruppen gab es nur bei konkreten Anlässen. Das Potenzial der lokalen Zivilgesellschaft wurde so nicht immer genutzt. Um eine effektive Interessenvertretung der Zivilgesellschaft zu ermöglichen, sollte diese langfristig unterstützt werden. Dazu gehören Unterstützung bei der Vernetzung und Koordination, aber auch finanzielle Ressourcen.

Damit die Bereitschaft zu zivilgesellschaftlichem Engagement langfristig etabliert wird, ist es zweitens wichtig, dass Bürgerbeteiligung zu sichtbaren Ergebnissen führt. Deswegen sollten internationale Akteure dem Follow-up von Bürgerbeteiligungsmaßnahmen auf Angebots- wie Nachfrageseite einen angemessenen Platz einräumen.

Drittens sind Kontinuität und Intensität des internationalen Engagements wichtige Faktoren für den nachhaltigen Erfolg von Dezentralisierungsreformen. In Benin wurde das Beteiligungsformat der öffentlichen Rechenschaftslegung, das über fünf Jahre kontinuierlich und intensiv begleitet wurde, häufig in die Arbeit von Gemeinden und Zivilgesellschaft integriert. Dagegen wurden andere, nur punktuell geförderte Verfahren der Bürgerbeteiligung nicht weitergeführt.

Inwiefern die Ergebnisse aus Benin auf andere Kontexte übertragen werden können, ist eine offene Frage. Benin ist in seinem Dezentralisierungsprozess relativ weit fortgeschritten und hat ein stabiles Mehrparteiensystem. Das Interesse an Reformen von Seiten der nationalen und lokalen Eliten bleibt eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg von Dezentralisierung insgesamt. In autokratischen Kontexten sind diesem Ansatz und seiner selbstverstärkenden Wirkung Grenzen gesetzt.

Literatur

Oluwu, D., & Wunsch, J. (2004) Local governance in Africa: The challenges of democratic decentralization. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers.

Groß, L. (2017). Assessing the impact of governance programs: GIZ support to citizen participation in local governance in Benin. Unveröffentlichter Bericht.

Dr. Lisa Groß
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Forschungsprogramm „Politische Ordnung, Werte und Frieden"
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI:10.23661/as2.2018

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
Tulpenfeld 6 · 53113 Bonn · Tel.: +49 (0)228 94927-0 · Fax: +49 (0)228 94927-130
die@die-gdi.de · www.die-gdi.de · twitter.com/DIE_GDI · www.facebook.com/DIE.Bonn · www.youtube.com/DIEnewsflash
ISSN 1434-8934

Das DIE ist ein multidisziplinäres Forschungs-, Beratungs- und Ausbildungsinstitut für die deutsche und die multilaterale Entwicklungspolitik. Es berät auf der Grundlage unabhängiger Forschung öffentliche Institutionen in Deutschland und weltweit zu aktuellen Fragen der Kooperation zwischen Industrie- und Entwicklungsländern.