

**Eckpunktepapier**  
**über die**  
**Ausrichtung des Schwerpunkts**  
**“Modernisierung des Staates,**  
**Dezentralisierung und Stärkung der**  
**autonomen dezentralisierten Regierungen”**  
**der**  
**deutsch-ecuadorianischen**  
**Entwicklungszusammenarbeit**  
**2010-2013**

**Inoffizielle Arbeitsübersetzung**

# 1. Ausgangssituation

Im Jahr 2004 vereinbarten die Regierungen der Republik Ecuador und der Bundesrepublik Deutschland das Schwerpunktstrategiepapier „Modernisierung des Staates, Dezentralisierung und Förderung lokaler Regierungen“ der deutschen Zusammenarbeit mit Ecuador. Dieses Dokument ist bis heute für die deutsch-ecuadorianische Zusammenarbeit in diesem Bereich richtunggebend.

Bei den Regierungsverhandlungen im Jahr 2008 und den Regierungskonsultationen im Jahr 2009 haben beide Partner anerkannt, dass das Schwerpunktstrategiepapier angesichts der wichtigen, von der Regierung Ecuadors seit dem Jahr 2007 vorangetriebenen Reformen inzwischen veraltet ist. Erwähnenswert sind diesbezüglich:

- die seit Oktober 2008 geltende neue Verfassung;
- das in der Verfassung festgelegte Staatsmodell mit seinen 5 Funktionen (Exekutive, Legislative, Judikative und indigene Justiz, Transparenz und soziale Kontrolle, und Wahlfunktion);
- eine neue Gebietsorganisation und ein neues Modell zur Verteilung der Kompetenzen;
- ein Staat, dessen Verfassung nun gerichtlich einklagbare Rechte enthält und sich als plurinational und interkulturell definiert; und
- die Wiedergewinnung der Planungsfunktion seitens des Staates durch den Verfassungsauftrag, der im nationalen Plan für „Gut Leben“ (Plan Nacional para el Buen Vivir) bekräftigt ist.

Gleichzeitig erkennen beide Partner an, dass es aufgrund der Dynamik und politischen, juristischen, technischen und sozialen Komplexität der derzeit laufenden Reformen unerlässlich ist, dieses Rahmendokument zu erstellen, um schnell auf die Anforderungen der Entwicklungszusammenarbeit zu reagieren.

Bei den Regierungsverhandlungen im Jahr 2008 hat sich die deutsche Regierung dazu verpflichtet, in diesem Bereich bis Ende 2013 weiterhin zu den Strukturveränderungen im Schwerpunkt beizutragen, ohne damit eine Verpflichtung über diesen Zeitraum hinaus einzugehen. Im vorliegenden Dokument vereinbarten beide Seiten die strategischen Ausrichtungen für die Weiterführung der deutsch-ecuadorianischen Zusammenarbeit im Schwerpunkt bis 2013.

Das vorliegende Dokument geht von den Ausrichtungen aus, die bei einem Anfang Februar 2010 in Quito durchgeführten interinstitutionellen Workshop definiert wurden. Bei diesem Workshop hat die ecuadorianische Seite ein von den betroffenen ecuadorianischen Institutionen gemeinsam erarbeitetes Dokument als Leitlinie vorgelegt (siehe Anhang).

Dieses Dokument ersetzt das 2004 vereinbarte Schwerpunktstrategiepapier.

## **2. Schwächen und Potenziale im Schwerpunkt**

Historisch gesehen war der ecuadorianische Staat oligarchisch geprägt und demzufolge nicht in der Lage, seine Befugnisse hinsichtlich Richtlinienkompetenz, Regulierung, Planung und Kontrolle angemessen wahrzunehmen. Es konnten somit die ausreichende und effiziente Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen und auch die ausreichende Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen an den Entwicklungsprozessen nicht sichergestellt werden. Dies behindert die Erreichung der Ziele der Armutsminderung, nachhaltigen, gerechten Entwicklung, der funktionsfähigen Demokratie sowie der Beachtung der Bürgerrechte.

Mit ihrer Amtsübernahme im Jahr 2007 musste die heutige Regierung Ecuadors unter anderem folgende Schwächen der öffentlichen Verwaltung angehen:

- Eine sehr reduzierte staatliche Präsenz in öffentlichen Aktivitäten.
- Mangelnde Ordnung im institutionellen Rahmen mit unklaren Kompetenzzuweisungen an die öffentlichen Institutionen und zwischen den einzelnen Regierungsebenen.
- Ein schwerfälliger, veralteter und wenig kohärenter Rechtsrahmen.
- Mangelnde Kapazitäten in der Entwicklungsplanung, einschließlich der geringen Abstimmung zwischen Regierungsebenen und mangelhafter Verbindung zum öffentlichen Haushalt.
- Ungerechte Verteilung von Ressourcen und Macht.
- Wenig erfolgreiche Dezentralisierungspolitiken und – strategien.
- Diskriminierung ausgegrenzter gesellschaftlicher Gruppen und ethnischer Minderheiten.
- Ineffizientes Personalmanagement im öffentlichen Sektor.

Während der ersten 3 Jahre (2007-2010) hat die ecuadorianische Regierung

- die staatlichen Planungs-, Richtlinien-, Regulierungs- und Kontrollbefugnisse wieder erlangt;
- die Planung mit den öffentlichen Investitionen der Zentralregierung verzahnt;
- das dezentralisierte nationale System partizipativer Planung eingerichtet;
- einen neuen Rahmen für die Dezentralisierung und Bürgerbeteiligung geschaffen;
- einen Prozess zur Vereinfachung und Aktualisierung des geltenden Rechtsrahmens eingeleitet.

Bei den Potenzialen müssen außerdem folgende erwähnt werden:

- Die neue Verfassung von 2008 die – unter anderem – die Bürgerrechte erweitert, einen soliden Rahmen für den Aufbau eines demokratischen, effizienten und transparenten Staates bildet, die Staatsgewalten reformiert und eine Gebietsneuordnung vorsieht.
- Frühere Erfahrungen mit der Reform und Dezentralisierung des Staates.
- Eine größere politische Stabilität seit den Wahlen des Jahres 2006.
- Gestärkte Gremien der autonomen Gebietskörperschaften.
- Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung an Entscheidungen des öffentlichen Sektors.

### **3. Sektorstrategie und Ziele Ecuadors**

Ecuador unternimmt eine historische Wandlung hin zum „Gut Leben“ (Buen Vivir) aller Ecuadorianerinnen und Ecuadorianer im Rahmen eines Entwicklungsmodells, das - ausgehend von der organisierten, nachhaltigen und dynamischen Verflechtung des wirtschaftlichen, politischen, soziokulturellen und umweltfreundlichen Systems - konzipiert wurde. Hauptanliegen und Zweck der staatlichen und gesellschaftlichen Aktion ist dabei die Sicherstellung der generationsübergreifenden Reproduktion des Lebens. Im Zentrum der Aufmerksamkeit des „Gut Leben“ steht die Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung in den Räumen durch die Schaffung von Reichtum, die im Zeitverlauf nachhaltig ist.

Ausgehend von dieser Vision hat die Regierung Ecuadors den Nationalen Plan für das „Gut Leben“ (Plan Nacional para el Buen Vivir - PNBV) 2009-2013 erstellt. Das darin erhaltene Ziel 12 „Aufbau eines demokratischen Staates für das Gut Leben“ ist für den Schwerpunkt von größter Relevanz. Um dieses Ziel zu erreichen, hat die ecuadorianische Regierung folgende Politiken und Strategien definiert:

- 12.1 Aufbau des plurinationalen und interkulturellen Staats für das Gut Leben.
- 12.2 Konsolidierung der neuen Organisation und institutionelle Neugestaltung des Staates, mit dem dieser seine Richtlinien-, Planungs-, Regulierungs-, Kontroll-, Forschungs- und Beteiligungskapazitäten wiedergewinnt.
- 12.3 Konsolidierung des vernetzten staatlichen Verwaltungsmodells, das die Dezentralisierungs- und Dekonzentrationsprozesse vertieft und die ausgewogene Raumentwicklung fördert.
- 12.4 Förderung eines effizienten und kompetenten öffentlichen Dienstes.
- 12.5 Förderung des Managements qualitativ guter, angemessener, beständiger öffentlicher Dienstleistungen mit hohem Deckungsgrad sowie Stärkung der Regulierungsmechanismen.
- 12.6 Verbesserung des Managements öffentlicher Unternehmen und Stärkung der Regulierungsmechanismen.
- 12.7 Vorantreiben der dezentralisierten und partizipativen Planung mit besonderer Berücksichtigung der Bürgerrechte.

Für den Schwerpunktbereich sind außerdem folgende Ziele des PNBV relevant:

- Ziel 1: Förderung der Gleichheit, Kohäsion sowie sozialer und gebietsbezogener Integration unter Berücksichtigung der Vielfalt.
- Ziel 7: Aufbau und Stärkung öffentlicher, interkultureller Räume und Treffpunkte.
- Ziel 10: Sicherstellung des Zugangs zur öffentlichen und politischen Partizipation.
- Ziel 11: Aufbau eines solidarischen und nachhaltigen sozialwirtschaftlichen Systems.

#### **4. Deutscher Beitrag im Zeitraum 2010-2013**

Die einzelnen Punkte des PNBV sind komplex und ehrgeizig. Um sie erfüllen zu können, bedarf es in erster Linie nationaler Ressourcen und Bemühungen. Außerdem

werden bedeutende Beiträge der internationalen Zusammenarbeit benötigt. Deshalb haben beide Seiten die hier dargestellte Ausrichtung der deutsch-ecuadorianischen Zusammenarbeit vereinbart durch die Priorisierung thematischer Bereiche nach folgenden Kriterien:

- Kohärenz mit dem PNBV und den dort definierten Prioritäten.
- Potenzial bedeutender Wirkungen auf die Lebensqualität der Armen
- Effizienz (Kosten-/Wirkungsverhältnis)
- Vorhandene Kenntnisse (fachliche Expertise, Best Practices, Beziehungen zu Institutionen).

#### **4.1. Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit**

Für die deutschen Beiträge zum Schwerpunkt wurde für den Zeitraum 2010-2013 folgendes **Oberziel** vereinbart:

„Im Rahmen des Aufbaus des demokratischen, plurinationalen und interkulturellen Staats (Ziel 12 des PNBV) unter besonderer Berücksichtigung der Bürgerrechte hat sich die dezentrierte und dezentralisierte Erbringung öffentlicher Güter und Dienstleistungen mit höherer Effizienz, Wirksamkeit, Gerechtigkeit, Transparenz und Bürgerbeteiligung verbessert.“

Die Fortschritte bei der Erreichung dieses Ziels werden mit folgenden zentralen Indikatoren gemessen:

1. Verbesserung der Wahrnehmung der Bürger hinsichtlich der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen;
2. Funktionsfähige Räume für Bürgerbeteiligung an der Planung;
3. Grad der Verzahnung von Planung und Haushaltsaufstellung;
4. Grad der Übertragung von Kompetenzen und Ressourcen an nachgeordnete Regierungsebenen.

#### **4.2. Handlungsfelder**

Die deutsch-ecuadorianische Zusammenarbeit wird sich auf drei Handlungsfelder konzentrieren:

## **Handlungsfeld 1:**

### **Reform und Demokratisierung des Staates unter besonderer Berücksichtigung der Bürgerrechte**

Auf diesem Gebiet wird die deutsche Zusammenarbeit zuständige ecuadorianische Institutionen in folgenden Bereichen unterstützen:

1. Entwicklung und Umsetzung staatlicher Dezentralisierungs- und Dekonzentrationsstrategien im Einklang mit der dezentralisierten autonomen Verwaltungsstruktur und dem Aufbau des plurinationalen Staates;
2. Entwicklung und Institutionalisierung des Nationalen Kompetenzsystems;
3. Entwicklung und Umsetzung des Nationalen Dezentralisierten Systems für Partizipative Planung und dessen Verzahnung mit den lokalen und regionalen Ebenen;
4. Schaffung bzw. Stärkung von Bürgerbeteiligungsräumen und -mechanismen im Zyklus der öffentlichen Politikformulierung;
5. Institutionelle Neugestaltung und Stärkung, Entwicklung von Verwaltungsmodellen und Innovationsstrategien für die öffentliche Verwaltung;
6. Entwicklung von Strategien zur Stärkung der personellen Kapazitäten im öffentlichen Sektor.

## **Handlungsfeld 2: Öffentliche Finanzen und Kontrolle**

In diesem Feld wird die deutsche Zusammenarbeit mit relevanten ecuadorianischen Akteuren in folgenden Bereichen kooperieren:

1. Verbesserung der Qualität der öffentlichen Ausgaben, insbesondere hinsichtlich der Verzahnung zwischen Planung und Haushaltsaufstellung und der ergebnisorientierten Budgetierung;
2. Verbesserung der öffentlichen Einnahmen mit besonderer Betonung der Steuerpolitik, des Einnahmenmanagements, des Systems der Fiskaltransfers, sowie der kostenmäßigen Bewertung von Kompetenzen;
3. Stärkung der Mechanismen und Instrumente zur Kontrolle staatlicher Mittel und der Erreichung institutioneller Ziele; und
4. Verbesserung der Transparenz der Finanzverwaltung und Rechenschaftslegung.

## **Handlungsfeld 3: Managementkapazitäten territorialer Akteure**

Die deutschen Beiträge werden die ecuadorianischen Bemühungen in folgenden Gebieten unterstützen:

1. Verzahnung der öffentlichen Verwaltung zwischen den Regierungsebenen;
2. Stärkung der Kapazitäten dezentralisierter autonomer Regierungen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben;
3. Stärkung der Raumplanungskapazitäten dezentralisierter autonomer Regierungen und anderer Akteure, die Bürgerbeteiligung zulassen und als Grundlage für die Haushaltsaufstellung dienen; und
4. Verbesserung der von den dezentralisierten autonomen Regierungen im Rahmen ihrer Kompetenzen erbrachten Dienstleistungen.

### **4.3. Instrumente und Ebenen der Zusammenarbeit**

Die deutsche Zusammenarbeit wird mit einem Mehrebenenansatz durchgeführt. In diesem Sinn unterstützt sie nationale Akteure bei der Verbesserung der Kapazitäten, Vorschriften, Mechanismen und Instrumente der öffentlichen Verwaltung auf allen Regierungsebenen. Gleichzeitig wirkt sie auf untergeordneten Ebenen an der Stärkung von Verwaltungsansätzen mit, deren Erfahrungen und Ergebnisse die Aktivitäten auf nationaler Ebene nähren. Die deutsche Zusammenarbeit unterstützt außerdem Institutionen in ausgewählten Territorien bei der Umsetzung der Vorschriften, Mechanismen und Instrumente, an deren Entwicklung sie auf nationaler Ebene mitgewirkt hat.

In den drei Handlungsfeldern kommen alle Instrumente der technischen (Beratung von Veränderungsprozessen, integrierte Fachkräfte und Fortbildungsmaßnahmen) und finanziellen Zusammenarbeit miteinander verbunden zum Einsatz. Alle Einrichtungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit arbeiten koordiniert und komplementär miteinander, um zur Erreichung der erwähnten Ziele beizutragen.

Es werden Anstrengungen unternommen, um andere Kooperationsmechanismen, wie Dreieckskooperation und Delegierte Kooperationen zu nutzen, um sie den in diesem Dokument definierten Anstrengungen hinzuzufügen. Beide Seiten verpflichten sich, im Schwerpunkt Programme mit mehreren Entwicklungshilfepartnern zu bilden.

## **5. Zusätzliche Zusammenarbeit im Schwerpunktbereich**

Bis zu den Regierungsverhandlungen des Jahres 2011 werden beide Seiten ausreichend detaillierte Vorschläge für die Weiterführung der Erfolge im Schwerpunktbereich vorlegen. Beide Seiten erkennen an, dass die derzeit vom ecuadorianischen Staat in Gang gesetzten Reformprozesse Aktionen über das Jahr 2013 hinaus erfordern. Die ecuadorianische Seite gibt ihrem Interesse und der Notwendigkeit Ausdruck, die gemeinsame Arbeit im Schwerpunktbereich auch nach Ablauf des in diesem Dokument festgelegten Zeitraums fortzusetzen.

Quito, d. 5. Februar 2010

.....

Ana María Larrea

UNTERSTAATSSEKRETÄRIN FÜR DEMOKRATISCHE STAATSREFORM UND  
INNOVATION DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG  
SENPLADES

.....

Carmen Klein

BMZ

.....

Gabriela Rosero

AGECI