

Runder Tisch der deutschen Kommunen mit Partnerstädten in Nicaragua

Erlangen, 30.01.2012

Redebeitrag des BMZ, Referat 214

Jens Busma

Sehr geehrte Damen und Herren,

- Zunächst möchte ich mich bei Ihnen und bei FINEP dafür entschuldigen, dass ich heute nicht an dem Runden Tisch teilnehmen kann. Meine Abwesenheit ist allein einer familiären Notsituation geschuldet. Bitte verstehen Sie das in keiner Weise als offizielles Signal. Die kommunale Zusammenarbeit hat für das BMZ eine hohe und wachsende Bedeutung, umso mehr in Ländern wie Nicaragua, in denen sich die Governance-Situation als so kritisch darstellt.
- Einleitend möchte ich Ihnen die aktuellen Entwicklungen zur deutschen EZ mit Nicaragua im Überblick darlegen und erläutern. Im zweiten Teil gehe ich auf Städtepartnerschaften in Nicaragua und einige aus der Perspektive der staatlichen EZ interessante und wichtige Aspekte der kommunalen Zusammenarbeit ein.

1. Staatliche EZ mit Nicaragua

- Das BMZ hat die Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen in Nicaragua schon seit geraumer Zeit sehr kritisch begleitet. Bereits im Jahr 2007 entschied die damalige Ministerin Wieczorek-Zeul, die Budgethilfe an Nicaragua auszusetzen. Grund war die Verabschiedung eines uneingeschränkten gesetzlichen Abtreibungsverbot. Seither hat sich der Weg von Demokratie und Rechtsstaat in Richtung eines autokratischen Regimes immer deutlicher abge-

zeichnet; im Folgenden skizziere ich die aus unserer Sicht wichtigsten Meilensteine:

- Die sandinistische Regierung richtete nach Ihrem Amtsantritt 2007 ohne gesetzliche Grundlage auf Munizipalebene sog. „Consejos del Poder ciudadano“ („Bürgermachträte“) ein, die als verlängerter Arm der sandinistischen Partei in zunehmende Konkurrenz zu den Lokalverwaltungen getreten sind.
 - Die Munizipalwahlen 2008 wurden von der sandinistischen Regierung massiv manipuliert.
 - Präsident Ortega verlängerte per präsidentiellem Dekret ohne verfassungsmäßige Grundlage seit Anfang 2010 die Amtszeiten einer Reihe von Amtsträgern des Obersten Gerichtshofs, des obersten Wahlrates und zuletzt auch der Spitze der Nationalpolizei.
 - Der von sandinistischen Richtern beherrschte Oberste Gerichtshof ermöglichte Ortega im Oktober 2010 entgegen dem eindeutigen Wortlaut der Verfassung eine dritte Amtszeit im direkten Anschluss an sein zweites Mandat.
 - Mitte 2011 wurde auf Weisung der Regierung eine Reihe vornehmlich oppositioneller Bürgermeister rechtswidrig abgesetzt.
 - Die nicaraguanische Regierung erhält seit mehreren Jahren massive finanzielle Unterstützung aus Venezuela, die sie klientelistisch und am Staatshaushalt vorbei ohne parlamentarische Kontrolle für Sozialprogramme einsetzt.
- Vor diesem Hintergrund hatte das BMZ bereits bei den Regierungsverhandlungen im November 2010 gegenüber der nicaraguanischen Regierung angekündigt, dass die EZ nur dann wie bisher fortgesetzt würde, wenn die kommenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen fair und nach demokratisch-

rechtsstaatlichen Standards ablaufen und eine angemessene nationale und internationale Wahlbeobachtung ermöglicht werde.

- Minister Niebel hat deswegen nach den Wahlen im November 2011 den vorläufigen Bericht der EU-Wahlkommission abgewartet. Nachdem dieser mit einer Reihe von kritischen Feststellungen vorgelegt wurde, hat sich unser Haus im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt entschlossen, zu reagieren.
- So hat der Verlauf des Wahlprozesses die kritische Entwicklung der Governance-Situation in Nicaragua bestätigt und verschärft. Unabhängige nationale Wahlbeobachtung war nicht zugelassen. Die von den internationalen Wahlbeobachtern von EU und der Organisation amerikanischer Staaten (OAS) festgestellte Intransparenz des Wahlprozesses und mangelnde Neutralität staatlicher Institutionen haben breite Räume für verdeckte Wahlmanipulationen eröffnet. Die Chancengleichheit der Parteien und ihrer politischen Vertreter war nicht gewährleistet. Auch im Vorfeld der Wahlen hat es etwa bei der Aufstellung des Wählerverzeichnisses und der Ausstellung von Wahlausweisen massive Unregelmäßigkeiten gegeben. Das Wahlergebnis konnte von den Wahlbeobachtern daher nicht hinreichend verifiziert werden.
- Der BMZ-Leitung war es angesichts dieser Entwicklungen wichtig, gegenüber der nicaraguanischen Regierung ein Zeichen zu setzen, dass Menschenrechte und gute Regierungsführung für die Bundesregierung keine verhandelbaren Werte sind. Gleichzeitig sollte aber auch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass Nicaragua nach Haiti nach wie vor das zweitärmste Land Lateinamerikas ist und sich eine Reihe v.a. kritischer Gebern bereits aus Nicaragua zurückgezogen hat.
- Wie wird die EZ mit Nicaragua also künftig aussehen?
 - Nicaragua wird zukünftig kein Partnerland der sog. Kategorie A mehr sein – d.h. vollumfängliche Zusammenarbeit mit bis zu drei Schwerpunkten – sondern ein Kooperationsland der sog. Kategorie B. Mit diesen Ländern findet eine begrenzte thematische und regionale Zusammenarbeit statt.

- Die staatliche bilaterale Zusammenarbeit wird daher auf nur noch auf einen Schwerpunkt – Wasser – beschränkt. Die Schwerpunkte Gute Regierungsführung und Umwelt-/Ressourcenschutz laufen bis Ende 2013 aus.
- Die EZ im Wassersektor wird fortgesetzt, weil sie besonders zielgruppennah und armutsrelevant ist. Außerdem kommen hier sowohl die finanzielle als auch die technische Zusammenarbeit breit zum Einsatz. Die finanzielle Zusammenarbeit setzt große Infrastrukturprojekte der Wasserver- und –entsorgung in Managua und Granada um. Die technische Zusammenarbeit befindet sich erst im Aufbau und arbeitet einerseits mit der nationalen Wasserbehörde, aber auch mit dem großen Wasserversorger ENACAL, der departamentalen Ebene und den die lokale Wasserver- und -entsorgung organisierenden Wasserkomitees, den CAPS („Comités de agua potable y saneamiento“) zusammen.
- In den beiden anderen Schwerpunkten Umwelt- /Ressourcenschutz sowie Gute Regierungsführung werden die Aktivitäten nicht abrupt beendet werden, die Programme und Projekte werden vielmehr zusagegemäß zu Ende geführt. Es sollen keine Entwicklungsruinen hinterlassen werden.
- Darüber hinaus wird das BMZ die Zusammenarbeit mit der nicaraguanschen Zivilgesellschaft auch aus staatlichen Mitteln mit dem expliziten Ziel fortsetzen, strategisch relevante einheimische Nichtregierungsorganisationen zu befähigen, eine aktive Rolle bei der Gestaltung demokratischer Alternativen einzunehmen. Dies schließt die Fortsetzung der Unterstützung des gebergemeinsamen Fonds „Fondo Común de apoyo a la sociedad civil“ (Fonds zur Unterstützung der Zivilgesellschaft), bei dem die deutsche Botschaft zurzeit die Leitgeberfunktion innehat, sowie den Einsatz einzelner Entwicklungshelfer im nichtstaatlichen Bereich.
- In diesem Jahr wird die Bundesregierung für den Wasserschwerpunkt – in sehr begrenztem Umfang - weitere Mittel bereitstellen. Es werden aber keine Regierungsverhandlungen oder –konsultationen stattfinden. Der politische

Dialog und die Verhandlungen über die Verwendung der Mittel werden in diesem Jahr von der Botschaft geführt werden.

2. Deutsche Städtepartnerschaften in Nicaragua

a) Rolle der Kommunen in der EZ aus Sicht des BMZ

- Die staatliche EZ wird sich also nicht vollständig aus der EZ mit Nicaragua zurückziehen, sondern reagiert auf differenzierte Weise auf die Entwicklungen im Land. Strategisch wird es zum einen darum gehen, über die EZ auch weiterhin die Armut wirksam zu bekämpfen. Zum anderen will das BMZ auch künftig einen langfristig wirksamen Beitrag zu mehr Pluralität, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie leisten.
- Vor diesem Hintergrund begrüßt das BMZ ein starkes – bzw. in Zukunft womöglich noch verstärktes - zivilgesellschaftliches Engagement von deutscher und nicaraguanischer Seite genauso wie die Zusammenarbeit mit regierungsfernen staatlichen und halbstaatlichen Stellen, insbesondere den Kommunen.
- Kommunen werden in der deutschen Entwicklungspolitik insgesamt – auch von Seiten des BMZ - zunehmend als wichtige, eigenständige Akteure wahrgenommen. Sie haben eine bedeutende Scharnierfunktion zwischen Staat und Zivilgesellschaft und sind aus Sicht des BMZ ein entscheidender Motor für die Mobilisierung bürgerschaftlichen Engagements. Darüber hinaus verfügen sie über kommunalspezifisches Know How, das für das „Capacity Building“, den Aufbau von Fähigkeiten und Wissen, in den Partnerländern geschätzt wird.
- Eine Zusammenarbeit mit der Munizipalebene war übrigens auch zentraler Bestandteil des EZ-Schwerpunktes „Gute Regierungsführung“ der staatlichen EZ. Die nicaraguanische Regierung hat jedoch eine unmittelbare Zusammenarbeit der staatlichen deutschen EZ mit den Kommunen mit dem Ziel untersagt, die Mittel über ein sandinistisch beherrschtes zentralstaatliches Institut zu kanalisieren. Drauf hat das BMZ die Zusammenarbeit auf der lokalen Ebene in diesem Schwerpunkt schon Ende 2010 eingestellt. Im Wasserschwerpunkt wird jedoch nun ein entsprechendes Engagement – mit einem stärker sektoralen Fokus - sukzessive wieder aufgebaut.

- Im Inland besitzen Kommunen wegen ihrer großen Bürgernähe den entscheidenden Vorteil, Entwicklungspolitik lokal verständlich und erfahrbar zu machen. Sie können das Bewusstsein der Bürger für globale Zusammenhänge fördern und Unterstützung für nachhaltiges Handeln einwerben.
- Im Ausland – Nicaragua ist eines der besten Beispiele - haben Kommunen großes Potenzial beim Aufbau langfristiger partnerschaftlicher Beziehungen in Entwicklungsländern. Nicaragua gehört neben Tansania zu denjenigen Ländern, die über eine außerordentliche Dichte von langjährigen und umfassenden zivilgesellschaftlichen Beziehungen verfügen.

b) Kommunales Engagement in Nicaragua - Wahrnehmung durch die deutsche EZ

- Nach Kenntnisstand der deutschen Botschaft sind in Nicaragua ca. 22 Städtepartnerschaften kontinuierlich aktiv, zu erwähnen ist allerdings auch, dass ca. 5 weitere aufgrund gescheiterter Generationswechsel in ihren Vereinen schon 'eingeschlafen' sind. Es gibt nur eine Städtepartnerschaft aus dem Osten Deutschlands (Jena-San Marcos). Die meisten Städtepartnerschaften entstanden im Kontext der sandinistischen Revolution, wobei heute sicherlich eine kritische Einschätzung der politischen Situation vorherrscht.
- Es existieren keine Statistiken über das Projekt- und Kooperationsvolumen der Städtepartnerschaften in Nicaragua, die deutsche Botschaft schätzt aber, dass es pro Jahr rd. 3 bis 4 Mio. EUR sind.
- Die legale bzw. administrative Situation der Städtepartnerschaften variiert nach unserem Eindruck stark, nur wenige sind als NROs legal eingetragen und haben offizielle (deutsche) Repräsentanten. Die meisten operieren über etablierte nicaraguanische Entwicklungs-NRO wie etwa INPRHU.
- Insgesamt lässt sich bei den deutschen NROs, auch den Städtepartnerschaften, eine Professionalisierung der Vereine beobachten, was sich sowohl in der Qualität der Anträge, als auch in der Umsetzung vor Ort widerspiegelt.

- Einige Städtepartnerschaften verfügen über innovative Finanzierungsmechanismen, etwa die Partnerschaft Hamburg-León, wo im Rahmen der sog. „Rest-Cent-Aktion“ seit Jahren der Cent-Betrag des Gehalts der Stadtangestellten – natürlich nur mit deren Zustimmung - als Spende abgeführt wird.
- Viele Beispiele zeigen, dass Städtepartnerschaften vor Ort „auf gleicher Augenhöhe“ Veränderungsprozesse begleiten und im Rahmen kleinerer, aber konkreter Entwicklungsprojekte Erfahrungs-, Wissens- und Kulturaustausch fördern. Dabei können sie ihr besonderes kommunalspezifisches Know-how einbringen - z.B. beim Aufbau von kommunalen Verwaltungsstrukturen, in der Daseinsvorsorge oder im kommunalen Klimaschutz.
- Die Bedeutung der Städtepartnerschaften ist für viele nicaraguanische Municipalregierungen immens, da die Investitionen in Infrastruktur und Fortbildungen von Personal z.T. erheblich sind und gar die Volumina der eigenen Verwaltung übersteigen. Ein gutes Beispiel ist hier wiederum die Städtepartnerschaft Hamburg -León, die sich auf Projekte zur Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung konzentriert und so erheblich dazu beigetragen hat, die Versorgungsgrade zu verbessern.
- Auch unser Weltwärtsprogramm leistet in der Wahrnehmung des BMZ einen unschätzbaren Beitrag zum Erhalt und zur Weiterentwicklung der Partnerschaften, weil durch die Aufenthalte der Jugendliche neue Impulse gegeben werden und sich viele im Nachhinein weiter engagieren. Man kann sicherlich behaupten, dass in einigen Fällen Weltwärts entscheidend war, um neue, junge Unterstützer in Deutschland zu gewinnen.
- Die Städtepartnerschaft Bielefeld-Estelí kann hier als Vorzeigeprojekt zur Umsetzung von Weltwärts gelten. Die Koordination mit der Botschaft und die Betreuung vor Ort sind vorbildlich.

c) Förderung und Unterstützung des kommunalem Engagements durch das BMZ

- Das BMZ fördert und unterstützt Vorhaben der Städtepartnerschaften in mehrerer Hinsicht. So sind einige Städtepartnerschaften - bzw. deren Trägervereine und –organisationen - langjährige Antragsteller für den Haushaltstitel

des BMZ zur Förderung privater Träger. Beispiel ist etwa die Städtepartnerschaft Ocotal-Wiesbaden: dort sind in den vergangenen Jahren mit BMZ-Mitteln eine Vorschule, ein Frauenhaus und ein Jugendclub errichtet worden.

- Auch die deutsche Botschaft kann Städtepartnerschaften, die einen entsprechenden Antrag stellen, aus ihren Mitteln für Kleinstprojekte Beiträge zur Ergänzung ihrer Eigenmittel zur Verfügung stellen. Die Erfahrung mit der Projektdurchführung durch die Träger ist (bis auf eine Ausnahme) sehr positiv. Hier machen sich die langjährigen Beziehungen zu den lokalen Partnern und die genauen Kenntnisse der Bedarfe bemerkbar und bezahlt.
- Darüber hinaus plant das BMZ, kommunale Entwicklungspolitik insgesamt stärker in Vorhaben von GIZ und KfW einzubeziehen – z.B. durch Entsendung kommunaler Kurzzeitexperten in EZ-Projekte und Programme aus dem Bereich „Local Governance“. Genaueres wird dazu zurzeit in dem für die kommunale Zusammenarbeit zuständigen Referat 113 ausgearbeitet
- Im BMZ-Referat 113 bestehen zurzeit auch Überlegungen, die kommunale Zusammenarbeit insgesamt noch weitergehend zu fördern. Entscheidungen hierzu stehen jedoch noch aus.
- Um die Kommunikation und Beratung auch der Kommunen zu verbessern, hat das BMZ die bisher organisatorisch zersplitterten Einrichtungen und Programme der zivilgesellschaftlichen und kommunalen Zusammenarbeit erstmals unter einem gemeinsamen Dach gebündelt - in der neuen Engagement Global gGmbH. Mit ihren unterschiedlichen Dienstleistungen wird diese Einrichtung auch die zunehmende Handlungsbereitschaft von Kommunen stimulieren und ihnen auf institutioneller und –Projektebene Hilfestellungen anbieten, die sie für die Ausübung entwicklungspolitischer Aktivitäten im In- und Ausland benötigen.
- Das Programm „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / SKEW“ - Teilbereich der Engagement Global gGmbH – ist der Hauptansprechpartner für entwicklungspolitisch interessierte Kommunen.

d) Austausch von Botschaft und BMZ-Regionalreferat mit den Städtepartnerschaften in Nicaragua

- Der Austausch mit den Städtepartnerschaften in Nicaragua, aber genauso hier in Deutschland ist sowohl dem BMZ-Regionalreferat in Bonn als auch der deutschen Botschaft in Managua ein Anliegen. So versucht die deutsche Botschaft zunehmend, auch die Städtepartnerschaften in ihrem Beitrag in der Öffentlichkeitsarbeit darzustellen. Das BMZ-Regionalreferat lädt im Rahmen von Ländergesprächen regelmäßig auch die Städtepartnerschaften ein und steht für bilaterale Gespräche zur Verfügung.
- Der Kontakt mit der deutschen Botschaft ist bereits gut im Falle derjenigen Städtepartnerschaften, die einen Vertreter vor Ort haben, der u.a. regelmäßig an Informationsrunden in der Botschaft teilnimmt. In anderen Fällen nutzen auch einzelne Besuchergruppen ihren Aufenthalt für ein Gespräch.
- Nach Kenntnis der Botschaft gibt es in Nicaragua bisher keinen Koordinationsmechanismus der vertretenen Städtepartnerschaften. Der Botschaft fällt immer wieder auf, wie wenig die einzelnen Akteure jeweils über andere Partnerschaften informiert sind und sich untereinander austauschen. In der Zukunft könnte aus Sicht der staatlichen EZ ein gemeinsames Auftreten zu gemeinsamen Problemen hilfreich sein. Die Botschaft und auch das BMZ sind auch offen dafür, Belange der Städtepartnerschaften gegenüber der Regierung zu vertreten.
- Die Zusammenarbeit mit den staatlichen Durchführungsorganisationen GIZ und KfW in Nicaragua ist bisher punktuell und könnte noch verbessert werden. Derzeit arbeitet z.B. eine Entwicklungshelferin in der Vorschule in Ocotital als Montessori-Kindergärtnerin.
- Dabei ist sicherlich auch die Bereitschaft der von GIZ und KfW, sich mit den Repräsentanten der Städtepartnerschaften auszutauschen und abzustimmen, verbesserungswürdig. Botschaft und BMZ sind auch hierzu gerne bereit, Kontakte herzustellen und zu verstetigen.
- Aufgrund der geographischen Konzentration der deutschen EZ ist das Potential zu einer echten Kooperation mit GIZ und KfW vor Ort freilich begrenzt, dennoch wäre zu Projektdurchführung und -partnern ein stärkerer Austausch

denkbar. Im Fall Hamburg-León ENACAL PROATAS läuft dies schon in Ansätzen.

e) Governance-Situation und kommunales Engagement in Nicaragua

- Die Governance-Situation vor Ort hat nach Wahrnehmung der Botschaft Auswirkungen auf die Arbeit der Organisationen, allerdings hat die Botschaft bisher nur Rückmeldungen zu Einzelfällen. Z.B. hat ein Consejo del Poder Ciudadano versucht, ein Projekt samt Infrastruktur an sich zu ziehen, zudem gibt es wiederholte Versuche der Einflussnahme auf die Begünstigten.
- Der Fall Hamburg-León war nach Wahrnehmung der Botschaft bisher der signifikanteste. Dort ging der Senat auf Distanz zur Bürgermeisterei, nachdem dort nicht nur der Wahlbetrug offensichtlich wurde, sondern auch der Bürgermeister in den Medien abgebildet wurde, wie er oppositionelle Demonstranten schlug.
- In der Konsequenz zog die Städtepartnerschaft aus dem Rathaus aus und unterhält nun ein eigenes Büro, dafür wurde auch eine legale Registrierung vorgenommen, in der Zwischenzeit haben sich beide Seiten zugunsten der Projektumsetzung wieder angenähert.
- Für die Zukunft erwarten BMZ und Botschaft einen erhöhten Druck auf alle nichtstaatlichen Träger, auch auf die Städtepartnerschaften, besonders diejenigen, die aus ihrer Kritik keinen Hehl machen. Sollte es bei den diesjährigen Munizipalwahlen zu einem überragenden Sieg der Sandinisten kommen, werden die Spielräume sicherlich noch weiter eingeeengt werden. Schon jetzt beobachtet die Botschaft, dass Bürgermeistereien stärkere Mitsprache bei Mittelverwendung und Zielgruppenauswahl als Bedingung für die Anwesenheit in der Kommune stellen.
- BMZ und Botschaft haben ein hohes Interesse daran, Erfahrungsberichte von Ihnen aus der gelebten Zusammenarbeit in den Städtepartnerschaften zu erhalten und sich mit Ihnen auszutauschen. Ihre Erfahrungen sind eine sehr

wertvolle Ergänzung und komplettieren und aktualisieren das Bild, das wir benötigen, um mit der nicaraguanischen Regierung auf Augenhöhe über Missstände und bedenkliche politische Entwicklungen sprechen zu können. BMZ-Regionalreferat und Botschaft laden Sie daher herzlich dazu ein, den Kontakt und den Austausch zu suchen.

- Ich wünsche Ihnen eine fruchtbare und konstruktive Veranstaltung! Trotz meiner Abwesenheit hoffe ich und würde mich freuen, wenn Sie auf mich und die WZ-Referentin an der deutschen Botschaft, Frau Kathleen Beckmann, in Managua zukommen.