

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN
KATRIN JÄGER
(PRAKTIKANTIN)

26. November 2008

www.kas.de
www.kas.de/vietnam

Lokale Selbstverwaltung und finanzielle Unabhängigkeit

Das Auslandsbüro Vietnam der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) veranstaltete in Zusammenarbeit mit dem Städteverband Vietnams (ACVN) zwei Seminare zum Thema „Lokale Selbstverwaltung und finanzielle Unabhängigkeit“. Sie fanden vom 09. bis 12. November 2008 in Hanoi und vom 12. bis 14. November 2008 in Hoi An statt. Mit Hilfe deutschen Fachwissens und Erfahrungswerten sollten mögliche Lösungswege für die Etablierung eines modernen, rechtsstaatlich orientierten Verwaltungssystems in Vietnam diskutiert und Empfehlungen zur effizienten Umsetzung des Haushaltsgesetzes abgegeben werden. Zum erfolgreichen Abschluss der Konferenz leisteten hochrangige Teilnehmer und Referenten aus den Gemeinden und Provinzen Vietnams, Vertreter des Finanzministeriums und des Planungsministeriums sowie der KAS Kurzzeitexperte Dr. Klaus Schulenburg, Abteilungsleiter im Bayerischen Landkreistag, einen entscheidenden Beitrag.

Seit vielen Jahren ist die KAS ein Partner des Innenministerium Vietnams und engagiert sich für die Stärkung demokratischer Institutionen, die Förderung pluralistischer Strukturen und Einführung der Gewaltenteilung in Vietnam. In diesen Jahren wird insbesondere die Bemühungen Vietnams zur Schaffung einer modernen Verwaltung, die Dezentralisierung des Landes und die Stärkung der lokalen Ebenen fokussiert und die Etablierung einer unabhängigen Kontrollinstanz unterstützt.

Durch die Dezentralisierung auf drei staatliche Ebenen des Verwaltungsvollzugs wird qua definitionem eine Konzentration von Macht verhindert und politische Konflikte regionalisiert. Da eine Dezentralisierung al-

lerdings nur erfolgreich verlaufen kann, wenn Städte und Gemeinden in der Lage sind, die ihnen übertragenen Kompetenzen zu kennen und adäquat umsetzen zu können, steht die KAS seinem langjährigem Partner, dem Städteverband Vietnams (ACVN), sowie den Bürgermeistern und Verwaltungsmitarbeitern beratend zur Seite. Eine schlagkräftige Interessenvertretung der lokalen Ebenen ist nötig, um die Dezentralisierung zum Wohle der Kommunen und unter Berücksichtigung der Bürger ordnungsgemäß durchzuführen.

Der Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik Deutschland

Der Vortrag des KAS Kurzzeitexperten Dr. Klaus Schulenburg gewährte den vietnamesischen Teilnehmern einen detaillierten Einblick in das deutsche Verwaltungssystem und bot eine Diskussionsgrundlage für zahlreiche Fragen der vietnamesischen Teilnehmer. Das deutsche System ist gemäß den Grundelementen der Gewaltenteilung aufgebaut - der horizontalen und der vertikalen Gewaltenteilung - mit gesetzlich klar festgelegten Entscheidungskompetenzen. Die horizontale Gewaltenteilung aus Legislative, Exekutive und Judikative findet sich auf beiden staatlichen Ebenen, dem Bund als völkerrechtlich souveränen Gesamtstaat und den sechzehn Bundesländern als Gliedstaaten, wieder. Zwar sind die Kommunen als Teil der Landesverwaltungen der Exekutive zugeordnet, jedoch schreibt das Grundgesetz auch für sie eine unmittelbar gewählte Vertretung der Bürger vor, damit diese im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung demokratisch legitimiert alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der geltenden Gesetze in eigener Verantwortung regeln können.



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

(PRAKTIKANTIN)

26. November 2008

www.kas.de

Im föderalistischen System Deutschlands kommt dem Bund stärker die Rolle des Gesetzgebers zu, während die Länder stärker für den Verwaltungsvollzug zuständig sind. Der Bund führt nur Aufgaben selbst aus, die für den Gesamtstaat von Bedeutung sind (auswärtige Angelegenheiten, Bundeswehr, Währungsfragen, Verkehrs- und Energienetze, Wirtschaftsordnung sowie Arbeitsmarktpolitik). Die Länder führen (zusammen mit den Kommunen) alle anderen Aufgaben für den Bund und die regional bedeutsamen Aufgaben (insbesondere Schul- und Hochschulwesen, Polizeiangelegenheiten, regionales Verkehrswesen und regionale Wirtschaftsförderung) mit eigener Verantwortung aus. Zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, für die die Kommunen zuständig sind, zählen insbesondere die Aufgaben der Daseinsvorsorge für die Bürger (Energie- und Wasserversorgung, lokales Verkehrswesen, Städtebau und -entwicklung, Förderung der lokalen Wirtschaft, soziale Einrichtungen und Gesundheitsdienste).

In Deutschland sind das Subsidiaritätsprinzip und die gemeindliche Selbstverwaltung bereits seit 200 Jahren etabliert. Das Prinzip bezeichnet die Maxime zur Förderung der Eigenleistung und die Selbstbestimmung sowohl des Individuums als auch der Gemeinschaften. Das Subsidiaritätsprinzip fordert, dass staatliche Eingriffe und öffentliche Leistungen grundsätzlich nur unterstützend und nur dann erfolgen sollen, wenn die jeweils tiefere hierarchische Ebene nicht in der Lage ist, die erforderliche (Eigen-) Leistung zu erbringen. So können Aufgaben möglichst bürgernah und problemorientiert erledigt werden. Es ist geregelt, welche Steuern und Gebühren den Kommunen zufließen und welche Hoheiten die Gemeinden innerhalb festgelegter Rahmenbedingungen haben. Dieses Prinzip, die Ausgestaltung dessen und die Vor- und Nachteile des auf dieser Regel basierenden Verwaltungsaufbaus in Deutschland legte der KAS Kurzezeitexperte Dr. Klaus Schulenburg dezidiert dar.

Der Bund gibt die Rahmengesetzgebung vor, die von den untergeordneten Ebenen jeweils detaillierter im Rahmen von festgelegten Entscheidungskompetenzen ausge-

füllt werden. Diese sind als Entscheidungshoheiten der Länder und Kommunen definiert: Personalhoheit, Verwaltungs- und Organisationshoheit, Finanzhoheit, Planungshoheit, Satzungshoheit. Staatliche Aufsichtsbehörden überwachen die Politik und Haushaltsführung der Länder und Kommunen zwar genau, schreiten jedoch nur bei gesetzeswidrigem Handeln ein, was beispielsweise der Fall wäre, wenn sich eine Kommune verschuldet. Dies ist laut Gesetz nicht erlaubt. Daher begann Dr. Schulenburg sein Referat passend mit den Worten: „Kommunale Selbstverwaltung bedeutet, auf eigene Entscheidungen Fehler zu machen.“

Das für die Entscheidungsfindung notwendige Fachwissen sowie Erfahrungswerte aus anderen Regionen stellen in Deutschland die kommunalen Spitzenverbände den Ländern zur Verfügung. Sie beraten die Kommunen zu vielseitigen kommunalpolitisch relevanten Themen sowie auch zu Fragen der transparenten Haushaltsführung. Somit dienen deutsche Spitzenverbände als Vorbild für ACVN.

Die Lage in Vietnam

Im Jahr 2002 wurde von der vietnamesischen Regierung das neue Haushaltsgesetz zur Förderung der Autonomie der lokalen Behörden und Übertragung der finanziellen Verwaltung an die unteren Ebenen verabschiedet. Obwohl den Kommunen damit offiziell größere Entscheidungsfreiheiten bezüglich der eigenen Haushaltsführung zugesprochen wurde, ist das Gesetz bislang kaum implementiert worden. Um auch den Bürgermeistern und Vertretern des Verwaltungspersonals aus den Gemeinden und Provinzen detaillierte Informationen und Beratung zur korrekten Umsetzung der Regularien zu bieten, wurden diese Seminare von der KAS in Zusammenarbeit mit dem Vietnamesischen Städteverband veranstaltet.

Die Referenten aus den Gemeinden und Provinzen erläuterten die Verwaltungsstrukturen sowie die Beschaffung der finanziellen Mittel und legten hierbei sehr offen die vorherrschenden Missstände dar. So wurde

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

(PRAKTIKANTIN)

26. November 2008

www.kas.de

deutlich, dass die Finanzkraft der Städte und Gemeinden sehr stark von staatlichen Zuteilungen abhängig ist. In Vietnam gibt es Tausende von Kommunen, die relativ willkürlich ihre eigenen Finanzmittel bestimmen oder Zuweisungen der Provinzen bekommen. Das Haushaltsrecht in Vietnam sieht 18 Einnahmequellen (Steuern, Gebühren, etc.) sowie sechs Ausgabearten der Gemeinden vor. Wasser und Stromgebühren werden irgendwie festgesetzt, Nutzungsrechte werden nicht nachvollziehbar vergeben oder Steuern für Grundstücke beliebig festgelegt, Grund, Boden und Immobilien werden nach willkürlich festgesetzten Preisen verkauft.

Das Gros der Einnahmen muss an die Provinzen abgeführt werden und wird von der dortigen Provinzregierung anhand eines Verteilungsschlüssels umverteilt, was von vielen Kommunen als Ungerechtigkeit angesehen wird. Zwar sind die zugeteilten Geld- oder Sachleistungen nicht zu gering, jedoch werden die Kriterien für die Höhe der Zuweisungen für Städte und Kommunen jährlich geändert und willkürlich festgesetzt, so dass Planungssicherheit, Transparenz des Haushaltes und der Finanzmittel der Städte und Kommunen nicht gegeben ist.

In Vietnam haben nur 18 der 64 Provinzhauptstädte ein geregeltes Finanz- und Haushaltssystem. Als Stadt gilt dabei, wer die Richtzahl von über 4000 Bewohnern aufweist und in der über 65 Prozent der Bevölkerung außerhalb der Landwirtschaft tätig ist. Rund 28 Prozent der Menschen in Vietnam lebt in solchen Städten. Rund 50 Prozent der Investitionen dieser Städte können von ihren Gemeinden aufgebracht werden, der Rest ergibt sich aus Zuteilungen von der Provinz. Da die finanziellen Mittel somit häufig knapp sind, habe sich einerseits ein „Wettbewerb um möglichst hohe staatliche Zuteilungen“ abgezeichnet, um notwendige Maßnahmen umsetzen zu können. Andererseits jedoch wurden auch Stimmen laut, dass sich viele Kommunen nur auf staatliche Zuteilungen verließen und wenig zur effektiven Ausnutzung von Ressourcen aus Eigeninitiative beitrügen. Aufgrund dieser Ungleichheiten wurden oftmals eine eigenverantwortliche und transparente

Haushaltsführung sowie der Abschied von staatlichen Monopolen gefordert. Ein Großteil der Seminarteilnehmer sprach sich deshalb klar dafür aus, dass es im Zuge der zunehmenden Verstädterung nötig sei, den unteren Ebenen größere Entscheidungsfreiheiten – politisch als auch finanziell – zuzusprechen, um notwendige Infrastrukturmaßnahmen und Bauvorhaben gemäß den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung durchführen zu können.

Die Frage, welcher Behörde welche Kompetenzen zustehe, müsse unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips gesetzlich und eindeutig festgeschrieben werden, um eventuelle Anspruchskonflikte und unbefugtes Eingreifen der übergeordneten Ebenen zu verhindern. Dies ermöglicht höhere Flexibilität in der Lösung von Problemstellungen und den Bürgern die Identifikation mit ihrer Region. Hinzu kommt jedoch, dass die Qualifikation vieler Mitarbeiter der Gemeinden ungenügend ist und die Planungsweitsicht sowie die Kenntnis über regionale Planungsinstrumente völlig fehlt.

Es wird nun verstärkt versucht über Unternehmer Public Private Partnership (PPP) Programme zu etablieren. Mangelnde Transparenz und hohe Korruption führen allerdings zu undurchschaubaren Geschäften und Machenschaften.

Ein großes Problem ist auch das Einwohnermeldewesen. Die Gesetze sind veraltet und nicht modernen Entwicklungen entsprechend formuliert. So ist es durch das veraltete Meldewesen Bürgern kaum möglich, eine Umzugsgenehmigung zu erhalten. Folge ist, dass sich in vielen Stadtteilen rund 60 Prozent der Bevölkerung illegal aufhält. Denn die Binnenmigration lässt sich erfahrungsgemäß durch fehlende Erlaubnis umzuziehen nicht aufhalten. Die Landbevölkerung wandert ohne Genehmigung in die urbanen Zentren. Ihr Aufenthalt in den neuen Regionen ist nicht gemeldet und somit auch nicht bekannt. Eine effektive Stadtplanung mit Planungsweitsicht und ordnungsgemäßer Steuererhebung ist somit gar nicht möglich. Es mangelt der Bevölkerung häufig an den Grundlagen wie Schulplätzen oder

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO VIETNAM

OLIVER BECKMANN

KATRIN JÄGER

(PRAKTIKANTIN)

26. November 2008

www.kas.de

Kapazitäten in Krankenhäusern. Auch hier ist der Korruption Tür und Tor geöffnet.

Gemeindliche Selbstverwaltung und ein Verwaltungssystem gemäß dem Subsidiaritätsprinzip, wie es in Deutschland besteht, existiert in Vietnam nicht. Da auf der nationalen Ebene die Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen der Ministerien nicht klar geregelt sind, koordinieren sich Innenministerium, Finanzministerium, Bauministerium sowie andere Staatsinstitutionen weder untereinander noch stimmen sie sich mit den Provinzen und Gemeinden ab. Im Zuge der rasanten Verstädterung und der ungehemmten und ungesteuerten Entwicklung der Städte, ist das Zusammenwirken dieser Institutionen mit interdisziplinär arbeitenden Experten jedoch essenziell nötig, um daraus in absehbarer Zukunft entstehende Probleme zu vermeiden.

Bewertung:

Hinsichtlich des umfangreichen Informationsaustausches bezüglich der finanziellen Struktur des vietnamesischen Verwaltungsvollzugs sowie dessen Schwachpunkte und Herausforderungen und der regen Diskussionen der Seminarteilnehmer auf beiden Seminaren, wird eine positive Bilanz der Seminare gezogen. Doch täuschen die Ergebnisse nicht darüber hinweg, dass auf dem Weg zu einer funktionierenden Dezentralisierung Vietnams noch etliche Hürden zu meistern sind.

Denn die Dezentralisierung in Vietnam erreicht bisher nur die Provinzen, die eine relative Selbstständigkeit erkämpft haben, aber eine Übertragung der finanziellen Autonomie an die unteren Ebenen, wie es im Haushaltsgesetz festgeschrieben wurde, findet nicht im Ansatz statt. Nur wenn sowohl finanzielle als auch politische Autonomie den Kommunen zugesprochen wird, können diese eigenverantwortlich handeln. Sowohl im Vollzug als auch in der gesetzlichen Grundlage, in der Qualität der ausführenden Instanzen als auch bei der Kenntnis über moderne Verwaltungsinstrumente sind erneut erhebliche Mängel bekannt geworden. Durch das Résumé des Bürgermeisters aus Nha Trang wurde die Basis gelegt, auf der

der Städteverband nun eine Handlungsempfehlung an die Regierung formulieren kann.

Die KAS wird weiter mit ausgewählten Partnern wie ACVN an der langfristigen und nachhaltigen Behebung dieser Mängel arbeiten. Dass dies ein langwieriger Prozess sein wird, ist allen Beteiligten bewusst.