Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO JORDANIEN

21. Februar 2011

DR. MARTIN BECK
ANNA SUNIK

Dezentralisierung und lokale Entwicklung in Jordanien

Veranstaltungsform: Regionaler Workshop
Datum/Ort: 21. Februar 2011, Al-Hussein Cultural Center
Konzeption: Dr. Khaled Awamleh, Dr. Martin Beck
Organisation: KAS Amman, Visions Center For Strategic and Development Studies

1. Programmübersicht

Montag, 21. Februar 2011

Visions Center for Strategic And Development Studies Amman Jordanien	Dr. Khaled Al Awamleh
Landesbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung Amman Jordanien	Léa Collet als Vertretung von Dr. Martin Beck
Ständige Vertreterin Deutsche Botschaft Jordanien	Friederike Hellner
Minister für Stadtverwaltung	SE Dr. Hazem Qashouh
Vizevorsitzender Greater Amman Municipalities	Ing. Mr. Amer Al-Bashir
Parlamentssprecher Parlament Jordanien	SE Mr. Faisal Al Fayez

Erste Sitzung: Dezentralisierung und die Rolle von Generalplanung in der lokalen Entwicklung

Dezentralisierung und die Rolle von Greater Amman Municipalities in Generalplanung und lokaler Entwicklung	Ing. Samir Al-Mousa Geschäftsführender Direktor für Planung Greater Amman Municipality
Die Rolle der Stadtverwaltung in lokaler Entwicklung und Dezentralisierung	Ing. Iman Zaki Vorsitzende der Planungsabteilung Ministerium für Stadtverwaltung
Moderation	Ing. Mr. Amer Al-Bashir Vizevorsitzender Greater Amman Municipalities

Zweite Sitzung: Dezentralisierung und das Management lokaler Ressourcen

Analyse und Evaluation von Dezentralisierungsbemühungen in Jordanien	SE Dr. Abdullah Al-Nsour Ehem. Vize-Premierminister Mitglied des Parlaments
Deutsche Erfahrungen in der Dezentralisierung und dem Management lokaler Ressourcen	Gabriella Neumann Führende Haushaltsberaterin Finanzministerium Jordanien
Moderation	SE Shahada Abu-Hadeib

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO JORDANIEN

21. Februar 2011

DR. MARTIN BECK
ANNA SUNIK

2. Zielsetzung

Die KAS Amman und das Visions Center for Strategic and Development Studies begannen bereits 2010, sich intensiv mit dem Großthema Dezentralisierung auseinanderzusetzen. Wegen der jüngsten politischen Umwälzungen in Ägypten, Tunesien, Libyen und anderswo in der arabischen Welt hat die Relevanz des Themas noch einmal zugenommen. Überall in der arabischen Welt verlangt das Volk Freiheit und politische Rechte. Dezentralisierung ist dabei als wichtiges Instrument anzusehen, diese legitimen Bestrebungen durchzusetzen. Dezentralisierte politische Strukturen geben Menschen eine Stimme, da sie dazu beitragen, dass politische Institutionen und Bürger auf der lokalen Ebene über ihre eigenen Angelegenheiten bestimmen dürfen. Dezentralisierung basiert auf dem authentisch demokratischen Wert der Subsidiarität: Menschen sollen in die Lage versetzt werden, sich zum höchst möglichen Grade selbst um die Angelegenheiten zu kümmern, die sie betreffen. Akteure der Zentralmacht sollten nur bis zu dem Grade eingreifen, als dies für die Wahrung des nationalen Interesses unabdingbar ist. Die KAS Amman und ihr etablierter Partner, das Visions Center, fühlen sich dem Wert der Subsidiarität und dem Ziel seiner Realisierung verpflichtet – ob in Jordanien, Deutschland oder in anderen Teilen der Welt.

Im Verlauf des Workshops am 21. Februar 2011, organisiert von der KAS Amman und dem Visions Center for Strategic and Development Studies, diskutierten im Al-Hussein Cultural Center zehn Experten mit über hundert Teilnehmern aus dem privaten und öffentlichen Sektor darüber, wie Bürgerbeteiligung und lokale Entwicklung durch den Aufbau effektiver lokaler und regionaler Gemeinschaften in Jordanien im Kontext des Dezentralisierungsplans, der 2005 von der Regierung eingebracht wurde, verbessert werden können. Das Ziel war dabei, zur Weiterentwicklung der nationalen Strategie und Schaffung eines umfassenden Entwicklungsplans beizutragen. Zum Kalkül der Dezentralisierungsstrategie gehört es auch, Armut und Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, Business- und Investitionsmöglichkeiten zu schaffen und die Lebensbedingungen von Bürgern durch eine Fokussierung auf den Aufbau institutioneller Kapazitäten in der öffentlichen wie privaten Sphäre zu verbessern.

3. Ablauf

Dr. Khaled Awamleh eröffnete die Konferenz mit einer Danksagung an alle Experten, Teilnehmer und die Konrad-Adenauer-Stiftung in Amman für ihre Unterstützung. Er gab dann einen kurzen Überblick über das Workshopprogramm, wobei er betonte, dass die Ziele des Workshops die Aktivierung jordanischer Bürger, die Verbesserung der Rolle integrierter Partizipation des Privatsektors, die Unterstützung von Zivilgesellschaftsorganisationen, die Förderung des Aufbaus von Institutionen sowie die Ausarbeitung wissenschaftlicher und praktischer Mechanismen für die Weiterentwicklung Jordaniens seien.

Léa Collet, die in Vertretung des Landesbeauftragten der Konrad-Adenauer-Stiftung in Amman, **Dr. Martin Beck**, auftrat, stellte heraus, dass im Vergleich zu zentralen Akteuren solche auf lokaler und regionaler Ebene häufig besser darin sind, politische Richtlinien zu entwerfen und zu implementieren, da sie die lokalen Umstände am besten kennen. Sie betonte, dass Dezentralisierungsprogramme sehr politisch sind, basieren sie doch auf demokratischen Prinzipien wie Rechtsstaatlichkeit. Das Prinzip der

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO JORDANIEN

21. Februar 2011

DR. MARTIN BECK
ANNA SUNIK

Subsidiarität, welches den Grundwert bei der Ausgestaltung von Dezentralisierungsbemühungen darstellt, basiert auf der Annahme, dass Menschen befähigt und berechtigt sind, die sie betreffenden Belangen ohne Bevormundung zu regeln. Sie betonte ebenso, dass Dezentralisierung eine komplexe Aufgabe sei, die substantielle finanzielle Mittel und die Unterstützung der Zentralregierung wie auch der Zivilgesellschaft erfordere. Frau **Collet** unterstrich auch, dass die KAS kein Idealmodell vorstellt und vorschreibt, sondern vielmehr einen Dialog anregen will.

Ing. **Amir Al Bashir**, Vizevorsitzender der Greater Amman Municipalities (GAM), stellte heraus, dass GAM nicht nur als Partner agiert, sondern die feste Absicht habe, die im Workshop entwickelten Strategien direkt anzuwenden. Das Ziel von GAM ist es, grundlegende Dienstleistungen für alle Bürger zu erbringen. Er betonte, dass alle lokalen Institutionen ihre eigene Rolle definieren und entwickeln sollten, und zwar auf eine Art und Weise, die dazu beiträgt, den Lebensstandard und die Entwicklung in Jordanien zu verbessern.

Die Ständige Vertreterin der Bundesrepublik Deutschland in Amman, **Friederike Hellner**, beschrieb, wie das Thema Dezentralisierung während ihrer über zweijährigen Arbeit in Amman immer wieder auf der Agenda auftauchte und drückte ihre Überzeugung über die Bedeutung und Relevanz des Themas aus. Für sie, als deutsche Staatsbürgerin, sei es schwieriger, Zentralisierungsbemühungen zu verstehen als Dezentralisierungsbemühungen. Sie beschrieb dann kurz den deutschen Föderalismus. Das deutsche Ideal sei eine klare Trennung zwischen lokalen, regionalen und zentralen Instanzen. Es gibt ein hohes Maß an lokaler Autonomie, allerdings innerhalb eines vom nationalen Parlament und der Bundesregierung gesetzten Rahmens. Nur sieben Bereiche seien in Deutschland ausschließlich der Gesetzgebung auf Bundesebene vorbehalten: Außenpolitik, Verteidigung, Staatsbürgerschaft, Immigration, Luftverkehr, Währung und Atomenergie. Alle anderen Bereiche wie Bildung, Gesundheitssystem und sogar die Polizei seien der regionalen und der konkurrierenden Gesetzgebung durch Bund und Länder unterworfen. Sie beschrieb die Vorteile eines dezentralisierten Systems: Da die Länder unterschiedliche Identitäten und Bedürfnisse haben, würde eine zentrale Lösung den Bedürfnissen der Menschen nicht gerecht. Daher verfügen die Länder über ein hohes Maß an Autonomie, die allerdings nationalen Standards genügen müssten und aufeinander abgestimmt sein müssen. Sie illustrierte diesen Sachverhalt am Beispiel des dezentralisierten Bildungssystems, welches in jedem Land unterschiedlich gehandhabt wird. Der in einem Land erreichte Abschluss wird allerdings in ganz Deutschland anerkannt. Frau **Hellner** erinnerte auch an einen entscheidenden Punkt bei Dezentralisierungsprogrammen: Finanzierung. Wenn man Macht dezentralisieren wolle, müsse man auch die Finanzen dezentralisieren und die Provinzen mit ihren eigenen Einkünften und Einnahmen ausstatten.

SE Dr. Hazim Qashou, Minister für Stadtverwaltung, reflektierte über den Unterschied zwischen Föderalismus und Dezentralisierung. Er hob hervor, dass nicht ersteres, sondern letzteres im Interesse der Jordanier läge und betonte die Notwendigkeit, den Wohnungsbau dezentral zu fördern und hierbei auf geographische Besonderheiten zu achten. Auch sollte vermieden werden, dass ein Arbeitssuchender nach Amman gehen müsse, um einen Job in Irbid zu finden. Er wies auf die entscheidende Partnerschaft zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor hin, da soziale Belange wie Arbeitslosigkeit ein wichtiges Thema darstellen und Lösungen gefunden werden müssen. **Dr. Qashou** unterstrich weiterhin die Notwendigkeit eines starken politischen Willens,

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO JORDANIEN

21. Februar 2011

DR. MARTIN BECK
ANNA SUNIK

um zufriedenstellende Ergebnisse zu erzielen. Schließlich betonte er, dass der gemeinsam mit dem Visions Center und der KAS Amman veranstaltete Workshop für die jordanische Regierung besonders wichtig sei und dessen Ergebnisse in Gesetzgebung und Planungsprozesse integriert werden würden.

Der Parlamentssprecher, **SE Faisal Al Fayez**, betonte die Wichtigkeit der Rolle der Zentralregierung in allen Bemühungen, das jordanische System zu dezentralisieren. Er bezog sich auch auf den Mangel an Humankapital und finanziellen Ressourcen als Haupthindernis für eine angemessene Partnerschaft zwischen den zentralen und lokalen Behörden. Er rief zur intensiven Bürgerbeteiligung und Erhöhung der Effizienz auf. Dezentralisierung sollte als Möglichkeit für die Interaktion zwischen Bürger(inne)n und Regierung gesehen werden. Er wies auch auf den entscheidenden Faktor, der Dezentralisierungsbemühungen behindern könnte, hin: fehlende Rechenschaftspflicht. Seiner Ansicht nach liefere ernsthafte Rechenschaftspflicht, die durch freie und transparente Wahlen hergestellt würde, bessere Resultate.

Nach den Eröffnungsreden präsentierte Ing. **Samir Al Mousa** in seinem Vortrag über „Dezentralisierung und die Rolle von Greater Amman Municipalities in Generalplanung und lokaler Entwicklung" den Generalplan für Dezentralisierung der Regierung. Dieser Generalplan ist das Endergebnis etlicher Treffen mit Stakeholdern und Interessenvertretern wie Investoren, Repräsentanten der Zivilgesellschaft, Bürgern und Politikern. Obwohl der Generalplan ursprünglich für Amman konzipiert wurde, hat er eine Modellfunktion und solle auf andere Regionen ausstrahlen. Der Generalplan berücksichtigt verschiedene Ebenen und Dimensionen, so v. a. Entwicklung, soziale Dienstleistungen, Wasser, Elektrizität, Bürgerbeteiligung, Landwirtschaftsreform etc. Eine der anspruchsvollsten Aufgaben wird es Herrn **Al Mousa** zufolge sein, eine Lösung für das Bevölkerungswachstum in den kommenden Jahren und Jahrzehnten zu finden. Daher wurden drei unterschiedliche Szenarien zum Bevölkerungswachstum in den Generalplan integriert, um Flexibilität sicherzustellen. Eine weitere wichtige Frage ist die Bürgerbeteiligung. Nur dann, wenn Bürger an der Dezentralisierung beteiligt sind werden sie sich dafür engagieren, sie zu implementieren. Daher bevorzugt er einen bottom-up approach.

Auch Ing. **Iman Zaki** sprach über den Generalplan als Instrument der Dezentralisierung. Das erste Ziel sei die Verbesserung des Lebensstandards der Jordanier und die Linderung des Gefälles zwischen Arm und Reich. Ein wichtiger Punkt sei dabei die erwartete Verdopplung der Bevölkerung in den nächsten zwanzig Jahren. Daher müssten Generalpläne für Bereiche wie Transport und soziale Dienstleistungen erstellt werden. Die Gesetzgebung müsse überarbeitet und ergänzt, außerdem sollten Maßnahmen zur Steigerung von Partizipation und Einsatz einschließlich öffentlicher Treffen durchgeführt werden. Frau **Zaki** sprach sich außerdem für eine Verbesserung der Koordination zwischen lokalen und zentralen Behörden sowie zwischen öffentlichem und privatem Sektor aus, um Gemeinden zu stärken.

Anschließend diskutierten die Teilnehmer (innen)und Expert(inn)en über die Beschaffenheit des Generalplans und wie man ihn anpassen und ergänzen könnte. Es wurde ebenfalls darüber debattiert, wie sich nützliche Generalpläne besser implementieren ließen und wie man am besten mit dem Bevölkerungswachstum umgehen solle.

SE Dr. Abdullah Alnsour, der ehemalige Stellvertretende Premierminister, hielt einen Vortrag über die Fallstricke der letzten Dezentralisierungspläne, die nicht implementiert wurden. Er sprach außerdem über die

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO JORDANIEN

21. Februar 2011

DR. MARTIN BECK
ANNA SUNIK

Unterscheidung zwischen rein technischen Aspekten, die bereits in den vorangehenden Präsentationen abgehandelt wurden, und den politischen Strukturen, die erfolgreiche Dezentralisierungsbestrebungen stärken oder schwächen können. Im Lichte des jordanischen politischen Systems, welches auf drei Säulen ruht – dem Parlament, dem Kabinett und dem König –, optierte er für die Stärkung des Parlaments und der Rolle politischer Parteien.

Frau **Gabriella Neumann**, leitende Haushaltsberaterin des jordanischen Finanzministeriums, sprach über ihre Erfahrung mit Dezentralisierung in anderen Ländern, insbesondere in Deutschland. Deutschland blickt auf eine lange Geschichte von Regierungsstellen unterhalb der nationalen Ebene zurück. Gleichzeitig hat es aber auch immer wieder Bestrebungen gegeben, die Lebensbedingungen überall in Deutschland anzugleichen. Zur Erreichung dieses Ziels gibt es institutionalisierte horizontale und vertikale Finanztransfers. Frau **Neumann** wies auch darauf hin, dass sich in manchen Bereichen sogar eine Rezentralisierung in Deutschland feststellen lässt. Jedoch bleiben die Länder immer noch die größten Arbeitgeber im öffentlichen Dienst und haben eine weitreichende Autonomie. Gleichwohl sei die aktive Beteiligung der Bürger für eine erfolgreiche regionale und lokale Planung unumgänglich. Wie das Beispiel Kölns zeigt, mangelt es daran allerdings häufig. Sie betonte, dass der im Rahmen des Workshops stattfindende Erfahrungsaustausch trotz unterschiedlicher Hintergrundbedingungen in Jordanien und Deutschland sehr ertragreich sein kann.

Nach der zweiten Sitzung debattierten die Teilnehmer die Frage der Machbarkeit stärkerer lokaler Räte und Parlamente und die Frage, ob und inwieweit ausländische Erfahrungen auf Jordanien anwendbar und für das Land nützlich sein können. Außerdem wurde die grundsätzliche Frage behandelt, inwieweit die Jordanier überhaupt einen Nutzen in Dezentralisierung sehen könnten, ohne jemals überhaupt Erfahrung damit gemacht zu haben.

Schließlich bat der Moderator, **SE Eng. Shehada Abu-Hdeib** darum, Kommentare und Ratschläge in schriftlicher Form einzureichen. Er betonte ebenso, dass, obwohl Ergebnisse erzielt wurden, der Entwicklungsprozess noch lange nicht abgeschlossen sei. Resümierend dankte er allen Teilnehmern, Rednern und Organisatoren für den Workshop und schloss die Sitzung.

4. Fazit

Dezentralisierung in Jordanien kann nur gelingen, wenn sie als gemeinsame Aufgabe von Zentralregierung und den Gemeinden begriffen wird, wie sie im Workshop durch das Direktorat für lokale Entwicklung des Ministeriums für Planung und Mitgliedern des Parlaments, lokalen Medienabteilungen, Interessenvertretungen und erfahrenen Experten repräsentiert waren. Im gemeinsamen Workshop der Konrad-Adenauer-Stiftung und des Visions Center for Strategic and Development Studies ging es darum, ein gemeinsames Diskussionsforum zu schaffen und den Weg für weitere gemeinsame Maßnahmen zu ebnen, die vor allem auch außerhalb Ammans stattfinden sollten.

Die Beteiligung mehrerer hochrangiger Entscheidungsträger, Repräsentanten der Zivilgesellschaft und ausgewiesener Experten zeigte, dass die Frage der lokalen Entwicklung, der Bürgerbeteiligung und der Dezentralisierung von höchster Bedeutung für Jordaniens Reformagenda ist. Der Workshop erfüllte die Funktion, Experten aus unterschiedlichen Bereichen und mit unterschiedlichem Hintergrund zusammenzubringen, um brisante Themen wie Dezentralisierung von Macht und die finanzielle Ressourcenverteilung in Jordanien zu diskutieren.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

AUSLANDSBÜRO JORDANIEN

21. Februar 2011

DR. MARTIN BECK
ANNA SUNIK

Der Gedankenaustausch zwischen deutschen und jordanischen Teilnehmer(inne)n war sehr ertragreich: Unterschiede und Ähnlichkeiten konnten offen diskutiert werden, um die Ergebnisse und Einsichten in den legislativen und den Planungsprozess einzubringen. Das Feedback zum Workshop fiel sehr positiv aus. Die Teilnehmer genossen die Möglichkeit eines freien Meinungsaustausches zu in dieser Offenheit sonst selten debattierten Themen. Die lebendigen Beiträge der Teilnehmer(innen) und Expert(inn)en zeigten, dass ein großes Interesse an nachfolgenden Veranstaltungen und der Fortsetzung der Debatte zur Dezentralisierung besteht.

Der Workshop wurde von wichtigen Jordanischen Fernsehkanälen wie Jordan TV und JoStar aufgenommen, renommierte Tageszeitungen wie al-Dustur und al-Rai berichteten ausführlich. Eine Übersicht zur medialen Berichterstattung findet sich unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_3038-1442-2-30.pdf?110228082018.