

Singapur, 10. Oktober 2012

Bericht

***Regionale Entwicklung &
Politische, administrative und fiskale Dezentralisierung***

Internationaler Dialog

Yangon, Myanmar, 6 – 8 October 2012



Anlass und Ziel des internationalen Dialogs

Die neue Verfassung von Myanmar, die mit der Eröffnung des Parlaments im Januar 2011 in Kraft trat, hat für die politische Ordnung des Landes ein neues System der politischen, administrativen und auch fiskalischen Dezentralisierung festgeschrieben. Nicht nur bestimmt die Verfassung die territoriale Aufteilung des Landes in jeweils sieben Regionen und Staaten ethnischer Minderheiten sowie Unions-Territorien; vielmehr wurden auf der Grundlage der Verfassung erstmals Regionalparlamente in den sieben Regionen und Staaten gewählt und ihren Regierungen und den regionalen Parlamenten vielfältige Kompetenzen zugewiesen. Allerdings hat der Prozess der politischen, administrativen und fiskalischen Dezentralisierung noch nicht wirklich begonnen. Die Chefminister der Regionen und Staaten und die jeweiligen „Landesminister“ wurden vom Staatspräsidenten ernannt, die regionalen Regierungen haben noch sehr wenige Kompetenzen und agieren mehr als nachgeordnete Verwaltungseinheiten der Zentralregierung. Ihre Budgetmittel sind sehr begrenzt, weil die Zentralregierung weiterhin über 95% des nationalen Budgets entscheidet und die Regionen und Staaten praktisch keine eigenen Einnahmen neben den Zuweisungen der Zentrale haben. Auch die Kompetenzen der „Landesparlamente“ der Regionen und Staaten sind noch sehr begrenzt. Andererseits sehen sich die „Landesregierungen“ und die Mitglieder der „Landesparlamente“ zunehmenden Erwartungen aus der Bevölkerung gegenüber. Die Menschen erwarten Leistungen, zu denen die regionalen Regierungen (noch) nicht befähigt und in der Lage sind. Nicht zuletzt die Mitglieder der Regionalparlamente, die einen engeren Kontakt mit den Bürgern haben, spüren diese Erwartungshaltung in der Bevölkerung – zugleich aber auch ihre eigene Ohnmacht. Das führt dazu, dass es in den Regionalparlamenten ein zunehmendes Interesse an der Übertragung größerer Zuständigkeiten an die Regionen und ethnischen Staaten gibt.

Das Wissen und die Erfahrung im Hinblick auf Dezentralisierung sind jedoch im Land generell sehr gering. Das gilt nicht zuletzt für Angehörige der nationalen Entscheidungselite, wie während des internationalen Dialogs festzustellen war.

Vor diesem Hintergrund war es das Ziel des internationalen Dialogs einen Beitrag zu leisten, das Wissen über konzeptionelle Grundlagen von Dezentralisierung zu erweitern und praktische Erfahrungen verschiedener Länder mit Dezentralisierungsprozessen vorzustellen.

Teilnehmer

An dem Internationalen Dialog nahmen insgesamt mehr als 70 Personen teil, darunter mehr als 40 Parlamentarier aus regionalen und nationalen Parlamenten Myanmars. Teilnehmer waren u.a. die Parlamentssprecher („Landtagspräsidenten“) aus den 14 Regionen und ethnischen Staaten Myanmars, verschiedene Landesminister und Mitglieder von Landesparlamenten, Mitglieder des Unterhauses im Nationalen Parlament und Vertreter der *Commission for Assessment of Legal Affairs and Special Issues*, die eine wichtige Rolle spielt bei der Vorbereitung von politischen und institutionellen Reformen. Die Parlamentarier gehörten verschiedenen Parteien an.

Verlauf des Workshops

Dezentralisierung ist ein notwendiges Instrument für gute Regierungsführung, besonders im Hinblick auf die Bekämpfung von Armut, die Stärkung von Demokratie und die Förderung von Entwicklung. Mit dieser Feststellung führte **Dr. Wilhelm Hofmeister** thematisch in den Internationalen Dialog ein. Er wies darauf hin, dass eine große Zahl von Ländern Dezentralisierung in verschiedenen Bereichen praktizieren. Neben den Vorteilen der Dezentralisierung müssten aber auch Risiken beachtet werden wie die Verfestigung der dominierenden Rolle lokaler Eliten, die Dezentralisierung der Korruption und die

Schwächung nationaler Einheit. Für Myanmar sei es daher wichtig, bei künftigen Reformen die Erfahrungen anderer Länder zu bedenken. Dazu leiste der von der KAS organisierte Internationale Dialog einen Beitrag.

U Sein Tin Win, Parlamentspräsident der Yangon Region betonte das Interesse der Parlamentspräsidenten und Mitglieder der Regionalparlamente an dem internationalen Dialog. Myanmar habe sich in seiner neuen Verfassung für Dezentralisierung entschieden die gemäß der eigenen nationalen Besonderheiten und Traditionen verwirklicht werde. Doch für die Konzipierung und Umsetzung weiterer Reformen seien die internationalen Erfahrungen ein wichtiger Orientierungspunkt.



In einem ersten Vortrag stellte **Dr. Reinold Herber** vom *Forum of Federations* grundlegende Elemente des Föderalismus und die Vielfalt dezentraler, föderaler Systeme vor. Wichtigste Funktionen des Föderalismus seien die Stärkung von Demokratie und Pluralismus, die Ermöglichung politischer Willensbildung auf verschiedenen Ebenen, die Erleichterung politischer Partizipation, die Einführung junger Menschen in die Politik durch ihre Übernahme von Funktionen auf lokaler und regionaler Ebene, die erhöhte Problemlösungskapazität, die Anregung von Wettbewerb zwischen verschiedenen Einheiten und die Begrenzung von Macht. Er betonte die besondere Fähigkeit föderaler Systeme regionale, kulturelle oder sprachliche Vielfalt zu fördern und dabei gleichzeitig die staatliche Einheit zu wahren. Die Rolle lokaler und auch kommunaler Regierungen hob er hervor. Zudem skizzierte er die Grundlinien administrativer und fiskalischer Dezentralisierung.



Frau **Ute Granold MdB** stellte die Entwicklung und Struktur des deutschen Föderalismus vor, der eine wichtige Funktion hat, um die nationale politische Einheit zu verwirklichen. Damit sprach sie eine der Befürchtungen an, die in Myanmar immer wieder laut werden, wonach Dezentralisierung die staatliche Einheit gefährde. Sie wies u.a. darauf hin, dass eine föderale Ordnung Minderheiten Schutz gewährt und sie stellte die Zuständigkeitsbereiche eines Bundeslandes vor. Der Hinweis auf die Polizeihöhe der Bundesländer in Deutschland führte später auch zu verschiedenen informellen Kommentaren der Teilnehmer. Frau Granold betonte, eine föderale Ordnung könne vor allem dann den Minderheiten Freiheiten gewähren und gleichzeitig die Einheit des Staates gewährleisten, wenn die Verfassung grundsätzliche Freiheiten und Menschenrechte festschreibt und so den verbindlichen

Rahmen für die politische Arbeit auf allen staatlichen Ebenen vorgibt. Wenn es gelinge, die Menschen von den Vorteilen der gemeinsamen Verfassungsordnung zu überzeugen, dann böte eine föderale Ordnung alle Möglichkeiten, auch Myanmar in eine verheißungsvolle und prosperierende Zukunft zu führen.

U Ye Myint, Sprecher der Magwe Region, erläuterte die Verfassung von Myanmar und die darin vorgesehenen Bestimmungen zur Dezentralisierung, die den Traditionen und Besonderheiten des Landes entsprechen. Er wies darauf hin, dass Regionen und Staaten

ihre eigene Verfassung haben könnten und er betonte die Rechte der Selbstverwaltungsregionen und die Stellung der Regionalparlamente, die nur dem Willen der Bürger der Regionen und Staaten unterworfen wären.

U Zaw Aye Maung, Minister for National Race (Rakhine) der Region Yangon, reklamierte allerdings, dass Dezentralisierung trotz der Bestimmungen der Verfassung bisher praktisch noch nicht umgesetzt worden wäre. Er kritisierte die Ungleichbehandlung und Benachteiligungen der Regional- und Staatsregierungen im Verhältnis zur Zentralregierung. Vor allem im Bereich Erziehung und Gesundheit bestünden noch viele Restriktionen, was die Umsetzung von Reformen erheblich erschwere.



Während der anschließenden Diskussion bedauerten Teilnehmer aus Myanmar, dass die Landesregierungen keinen Zugriff auf die Polizeigewalt haben und daher nicht auf aktuelle Konflikte Einfluss nehmen können. Weil die Polizei der Zentralregierung untersteht, würden manche Vorgehensweisen der Polizei nicht unbedingt der Einschätzung vor Ort entsprechen. Kritisiert wurde auch, dass die in den Regionen und Staaten erhobenen Steuern direkt an die Zentralregierung überwiesen werden, ohne dass die dezentralisierten

Einheiten davon profitierten. Ebenso sei die Gesetzgebungskompetenz der Regionen noch nicht wirklich umgesetzt. Die Chefminister sind dem Staatspräsidenten verantwortlich, von dem sie ernannt wurden; sie sollten aber den Bürgern der Regionen verantwortlich sein.

Prof Pablo Oñate von der Universität Valencia beschrieb den Transformationsprozess in Spanien von einem unitarischen zu einem dezentralisierten System. Er betonte die Verfassungsprinzipien Einheit des Landes, Autonomie und Solidarität und beschrieb die Gründung der Regionen und die zunehmende Übertragung von Kompetenzen auf regionale und auch lokale Regierungen. Den Prozess der Ausarbeitung regionaler Verfassungen analysierte er ebenso wie den gewachsenen Anteil der Regionen an den Steuermitteln der mit wachsenden Zuständigkeiten einherging; heute erhalten die Regionen in Spanien 84% des regionalen Steueraufkommens, während es 1986 nur 22% waren.

Dr. Made Suwandi, Director General for General Governance Affairs im Innenministerium von Indonesien, präsentierte die Entwicklungen und Entscheidungen zu einer Dezentralisierung in Indonesien und stellte neben den positiven sehr offen auch die problematischen Aspekte der Dezentralisierung in diesem Land vor. Er erläuterte die Funktionen verschiedener Regierungsebenen und insbesondere die zahlreichen Bereiche, die der Verantwortung der lokalen Regierungen in Provinzen und Gemeinden übertragen wurden. Zugleich kam er auf die Probleme der Dezentralisierung zu sprechen. Diese hängen u.a. damit zusammen, dass die lokalen Regierungen für die Übernahme so vieler neuer Funktionen nicht vorbereitet waren, das Zentrum nicht wirklich Macht abgeben will, ein großes Misstrauen zwischen Zentrum und dezentralen Einheiten bestehe, die keinen Rat von der Zentrale annehmen wollten. Auch bestünden keine klaren Grenzen zwischen den Zuständigkeiten des Zentrums und der dezentralisierten Einheiten. Zwar stellte Dr. Suwandi verschiedene Strategien zur Überwindung der Probleme vor, doch er sah es keineswegs als gesichert an, dass die Dezentralisierung dauerhaft Erfolge haben wird.

Prof. Rabinda Khanal von der Tribhuvan University aus Kathmandu in Nepal beschrieb die vergeblichen Versuche des Landes Dezentralisierung in der Verfassung zu verankern. Zu lernen ist an diesem Beispiel wohl, wie man Dezentralisierung nicht betreiben sollte.

Prof. Sandeep Shastri aus Bangalore stellte den historischen Kontext, die derzeitige Struktur und einige aktuelle Trends des Föderalismus von Indien vor. Er beschrieb, wie sich in dem Land im Verlauf der Jahre die ursprüngliche Verfassungsabsicht der Bildung eines starken Zentralstaates allmählich zu einer Stärkung dezentraler Einheiten und Bundesstaaten verändert hat. Vor allem die lokale Ebene sei im indischen Verfassungsprozess gestärkt worden. Die Kommunen, die Förderung von Partizipationsmechanismen auf lokaler Ebene und die Initiativen der Zivilgesellschaft hätten eine große Bedeutung im politischen Prozess gewonnen.



In einem sehr freimütigen Vortrag analysierte **Dr. Guang Zhang**, Xiamen University aus China die administrative und politische Dezentralisierung in der Volksrepublik. Gleich zu Beginn seines Vortrages stellte er klar, dass China keine Demokratie sei. Er beschrieb die verschiedenen Regierungsebenen des Landes und erläuterte die Verzahnung von Staats- und Parteistrukturen auf den verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen. Die Dezentralisierung bezeichnete Dr. Guang als ein wesentliches Instrument des wirtschaftlichen Entwicklungserfolgs der Volksrepublik. Am Beispiel der Verlagerung von Ausgaben und Einnahmen auf die dezentralisierten Einheiten und die Teilung der Steuereinnahmen zwischen Zentralregierung und lokalen Regierungen verdeutlichte er wichtige Instrumente, um öffentliche Dienstleistungen bürgernah zu gestalten und lokale Entwicklungen zu fördern. Die Rolle und Kompetenzen der dezentralisierten Einheiten analysierte er ebenso freimütig wie den Wettbewerb zwischen ihnen, der u.a. den Effekt habe, dass sich jeder lokale Führer, nicht zuletzt um seines eigenen Aufstiegs in der Partei- und Staatshierarchie willen, für erfolgreiche Wachstumspolitik einsetze. Prof. Guang wies aber auch auf die Probleme der Korruption und die Geringschätzung des Umweltschutzes aufgrund der einseitigen Fokussierung auf das Wirtschaftswachstum hin. Sein Vortrag war Anlass vieler Fragen nach dem chinesischen politischen System, die über das Thema der Dezentralisierung hinausgingen. Offensichtlich hatten die Dialogteilnehmer bisher noch niemals eine so offene Analyse der Erfolge und Probleme des chinesischen Entwicklungsmodells gehört.

Die Rolle regionaler Parlamente stellten zwei Landespolitiker aus Malaysia und Deutschland vor.

In Malaysia haben die Regionen eine Reihe von autonomen und übertragenen Funktionen, die **Tze Tzin Sim**, Abgeordneter im Regionalparlament von Penang, vorstellte. Er beschrieb, wie die Abgeordneten in formalen und informellen Verfahren Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen. Die Grenzen der Dezentralisierung zeigen sich u.a. daran, dass der Staatshaushalt nicht transparent ist, was auch die Übertragung von Ressourcen an die Regionen einschränkt. Zudem sind seit Mitte der sechziger Jahre die in der Verfassung vorgesehenen Kommunalwahlen ausgesetzt.



Aline Fiedler MdL, stellte die politische Struktur des Freistaates Sachsen vor und beschrieb die Rolle und Funktionen des Landesparlaments. Vor dem Hintergrund des Übergangsprozesses in Myanmar analysierte sie am Beispiel des Freistaates Sachsen die politische Transformation in Deutschland und die Übertragung von Verantwortlichkeiten und finanziellen Zuständigkeiten auf die Länder. Die Beteiligung des Landtags und seiner Mitglieder an den politischen Entscheidungsprozessen und die Beschreibung der Wahlkreisarbeit eines Abgeordneten boten den Zuhörern Gelegenheit die praktische Arbeit eines Parlamentariers in Deutschland kennen zu lernen.

Dr. Manfred Poppe, der als Mitarbeiter der GIZ im indonesischen Innenministerium arbeitet, präsentierte Instrumente zur Anregung der Bürgerbeteiligung, Bürgerkontrolle und der Evaluierung von Dienstleistungen in dezentralisierten Bereichen öffentlicher Einrichtungen wie der Krankenhäuser.

Inmaculada Riera Reñe, Mitglied der Abgeordnetenversammlung Spaniens, ergänzte die Ausführungen von Prof Oñate zum spanischen Föderalismus und erläuterte die Rolle der Regionen sowie die Zusammenarbeit zwischen Regionalregierungen und Zentralregierung sowie die Rolle der Regionalparlamente.

Der gesamte Montagvormittag war einer offenen Diskussion über die Parlamentsarbeit, die Rolle regionaler Parlamente und weiteren Fragen im Zusammenhang von Dezentralisierung gewidmet. Die zahlreichen Fragen und Stellungnahmen der Teilnehmer aus Myanmar zeigten das große Interesse an Informationen und an der Diskussion.

Bewertung

Der Internationale Dialog über Dezentralisierung war eine bislang einzigartige Veranstaltung zur Diskussion des Themas Dezentralisierung / Föderalismus in Myanmar. Die ausländischen Referenten haben verschiedene Aspekte der Dezentralisierung und des Föderalismus vorgestellt und damit Einblick in die Vielfalt des Konzepts und der Gestaltungsformen dezentralisierter System gegeben. Alle Redner haben deutlich gemacht, dass Dezentralisierung ein Instrument zur Stärkung nationaler Einheit sein kann, was vor dem Hintergrund der Situation Myanmars ein sehr wichtiger Hinweis ist.

Zum ersten Mal haben die Parlamentspräsidenten der Regionen und ethnischen Staaten gemeinsam an einer Veranstaltung teilgenommen, die von einer ausländischen Institution organisiert wurde. Viele, wenn nicht die meisten, haben sich anscheinend zum ersten Mal systematisch mit dem Thema Dezentralisierung beschäftigt und von Konzepten und Erfahrungen gehört, die ihnen bisher fremd waren. Das mag zwar das Verständnisvermögen teilweise überfordert haben. Doch auf jeden Fall ist wohl bei allen Teilnehmern Bewusstsein für die Thematik und ihre Komplexität geweckt worden. Das zeigte sich bei den verschiedenen Fragerunden sowie in einigen informellen Gesprächen am Rande der Veranstaltung und zwischen den Mahlzeiten.

Die hohe Teilnehmerzahl, darunter viele Abgeordnete aus verschiedenen Parlamenten und Parteien, ist bemerkenswert. Ebenso wie den Parlamentssprechern bot der Internationale Dialog auch den anderen Teilnehmern erstmals Gelegenheit einer systematischen Beschäftigung mit dem Thema.

Die Teilnehmer aus Myanmar waren sehr zufrieden und dankbar für die Möglichkeit des Dialogs. Parlamentspräsident U Sein Tin Win von der Region Yangon betonte während seiner Eröffnungsrede und in seinem Abschlussstatement, dass Vertreter der UNDP, des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen, ihn zwar früher als die Vertreter der Konrad-Adenauer-Stiftung aufgesucht hätten, um eine Zusammenarbeit einzuleiten. Doch die KAS sei die erste Organisation, die mit dem Internationalen Dialog über Dezentralisierung eine konkrete Zusammenarbeit mit den Landesparlamenten organisiert habe.

Bemerkenswert ist das recht lebhaftes Interesse an Fragen und Diskussionen der Teilnehmer aus Myanmar. Die meisten Teilnehmer sind es ja keineswegs gewohnt öffentlich zu diskutieren oder selbst Fragen zu stellen (weil das Unkenntnis zeigen und einen „Gesichtsverlust“ zur Folge haben könnte). Die Fragerunden waren insofern lebhafter, als erwartet werden konnte. Im informellen Gespräch haben sich einige Teilnehmer dann noch etwas offener geäußert; einer der Parlamentssprecher reklamierte beispielsweise, dass nach anderthalb Jahren der Öffnung in den Regionen noch nicht viel von den Reformen zu spüren sei. Derartige Kommentare werden selbstverständlich nicht öffentlich geäußert.



Auch die Rolle kommunaler Regierungen und kommunaler Politik ist mehrfach angesprochen und damit in den Wahrnehmungshorizont von Politikern gebracht worden. In Myanmar gibt es noch kein Verständnis für Kommunalpolitik. Nur in den drei größten Städten des Landes gibt es Bürgermeister, die vom Staatspräsidenten ernannt und eine Art lokale Verwaltungsbeauftragte sind. Die Einbeziehung der Bürger in lokale Entscheidungsprozesse ist noch kein Thema. Der Internationale Dialog konnte dafür erste Anregungen geben.

Die Vorträge der internationalen Referenten sollen nun in die burmesische Sprache übersetzt werden, um sie den Konferenzteilnehmern und einem breiteren Kreis interessierter Politiker, Berater, Akademiker und Vertreter gesellschaftlicher Organisationen zur Verfügung zu stellen. Angesichts des Mangels an Literatur, zumal in burmesischer Sprache, wird die Publikation wichtige Informationen vermitteln können und sicherlich auf großes Interesse stoßen.

Dr. Wilhelm Hofmeister

Regional Development & Political, administrative and fiscal Decentralisation

Kandawgyi Palace Hotel, Yangon, Myanmar, 6 – 8 October 2012

Programme

Friday, 5 October 2012

Arrival of international participants in Yangon

Saturday, 6 October 2012

08.00 h Registration and reimbursement

08.45 h Shuttle bus to Kandawgyi Hotel

09.00 h Welcome remarks and introduction of KAS

Dr. Wilhelm Hofmeister

Director, Konrad-Adenauer-Stiftung, Singapore

U Sein Tin Win

Speaker of the Yangon Region *Hluttaw*

09.30 h **1. Session: Introduction to Decentralisation**

Basic tenets of decentralisation

Dr. Reinold Herber

Forum of Federations, Ottawa, Canada

Successful cooperation between National and Regional Parliaments in decentralised political systems: The German experience

Ms. Ute Granold, MP

Member of National Parliament, Germany

Discussion

10.45 h Coffee break

11.15 h **2. Session: Constitutional Foundations of Decentralisation**

U Ye Myint

Speaker Magwe Region *Hluttaw*

U Kyaw Swe

Speaker Kayah State *Hluttaw*

U Sai Myint Kyaw

Deputy Speaker Kachin State *Hluttaw*

Discussion

12.30 h Lunch

- 13.30 h **3. Session: Balancing national loyalty with local identities & interests**
- Case Study Spain
Prof. Pablo Oñate Rubalcaba
Chair Political Science, Law School, University of Valencia, Spain
- U Win Maung**
Speaker Mandalay Region Hluttaw
- Discussion
- 15.00 h Coffee Break
- 15.30 h **4. Session: Decentralisation and Political Regime Change**
- Case Study Indonesia
Dr. Made Suwandi
Director General for General Governance Affairs
Ministry of Home Affairs, Indonesia
- 'Nepal's experience in decentralisation under various regimes:
Lessons for developing countries'*
- Prof. Rabindra Khanal**
Department of Political Science, Tribhuvan University, Kathmandu
- Discussion
- 17.00 h End of session
- 17.20 h Shuttle bus to Traders Hotel
- 18.30 h Dinner at Traders Hotel

Sunday 7 October 2012

- 08.45 h Shuttle bus to Kandawgyi Hotel
- 09.00 h **5. Session: Decentralisation in Asia**
- Case Study India
Prof. Sandeep Shastri
Pro Vice-Chancellor, Jain University, India
- Case Study China
Prof. Guang Zhang
Political Science Department, Xiamen University, China
- Discussion
- 10.30 h Coffee break
- 11.00 h **6. Session: The role of regional parliaments and parliamentarians**
- Mr. Tze Tzin Sim, MP**
Member of Penang State Legislative Assembly, Malaysia
- Ms. Aline Fiedler, MP**
Member of Regional Parliament of Saxony, Germany
- Discussion
- 12.30 h Lunch
- 13.30 h **7. Session: Decentralisation in specific policy areas (1): Fiscal decentralisation and sub-national budgeting**
- Statements of Regional Speakers
- 15.00 h Coffee Break
- 15.30 h **8. Session: Decentralisation in specific policy areas (2): Regional planning and development**
- 'Decentralisation and Good Local Governance – Moving towards Participation and Accountability'*
Dr. Manfred Poppe
Ministry of Home Affairs, Indonesia
- Ms. Inmaculada Riera Reñe, MP**
Member of the National Parliament, Spain
- Discussion
- 17.00 h End of session
- 17.30 h Cocktail reception and Buffet Dinner at Kandawgyi Hotel

Monday 8 October 2012

08.45 h Shuttle bus to Kandawgyi Hotel

09.00 h **9. Session: Open discussion**

The role of parliaments in decentralised political systems

10.30 h Coffee break

10.50 h **10. Session: Conclusion: Lessons learnt and pitfalls to avoid**

Open discussion

12.30 h Closing remarks

U Thinn Hlaing

Speaker Sagaing Region *Hluttaw*

13.00 h Farewell Lunch