

Kompetenzübertragungen durch Vertrag? - Rechtliche Grundlagen und praktische Probleme der ‚*convenios de transferencia*‘ im ecuadorianischen Dezentralisierungsprozess

Von *Andrea Kramer*, Bochum

I. Einführung

Das Thema der Dezentralisierung steht spätestens seit Beginn der 90er Jahre in so gut wie allen Staaten Lateinamerikas auf der politischen Tagesordnung.¹ Die Beweggründe hierfür sind vielfältig; erwartet wird unter anderem eine effizientere Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, eine Erhöhung der Nachfrageorientierung und Rechenschaftslegung der öffentlichen Verwaltung, eine verbesserte Bürgerbeteiligung in Planungs- und Entwicklungsprozessen, mehr Verteilungsgerechtigkeit und politische Stabilität.² Entsprechend diesen heterogenen Zielsetzungen von Dezentralisierungsreformen und den großen Differenzen in ihren jeweiligen Ausgangsbedingungen (historisch gewachsene politisch-administrative Strukturen, Machtverhältnisse, Verwaltungskultur, etc.) unterscheidet sich auch die rechtliche Ausgestaltung dieser Reformen erheblich. Unter dem Deckmantel der ‚Dezentralisierung‘ verbirgt sich folglich kein einheitliches Konzept, sondern eine Vielzahl von Begrifflichkeiten und Modellen.

Dennoch lassen sich gewisse Gemeinsamkeiten beobachten. Auf dem lateinamerikanischen Kontinent liegt der Schwerpunkt der Dezentralisierung auf einer Stärkung der Gemeinden.³ Gemeinsames Element der unterschiedlichen Dezentralisierungsmodelle ist die Verlagerung zentralstaatlicher Kompetenzen und Ressourcen auf lokale Selbstverwaltungskörperschaften. In Ecuador wird unter dem Begriff der Dezentralisierung (*descentralización*) dementsprechend der ‚fortschreitende Transfer von Funktionen, Befugnissen, Kompeten-

¹ Vgl. *Nolte, Detlef*, Dezentralisierung und Rezentralisierung in Lateinamerika: Tendenzen und Probleme in den neunziger Jahren. In: *Bodemer, Klaus* (Hrsg.), Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und local government – Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten, Hamburg, 2000, S. 80.

² Vgl. *Thomi, Walter*, Hoffnungsträger Dezentralisierung? Zur Geschichte, den Potentialen und den Perspektiven eines Instruments, m.w.N. In: *Thomi, Walter / Steinich, Markus / Polte, Winfried* (Hrsg.), Dezentralisierung in Entwicklungsländern, Jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik, Baden-Baden, 2001.

³ Vgl. *Nolte, Detlef*, op.cit. (Fn.1) S. 80.

zen, Verantwortlichkeiten und Ressourcen an die lokalen Selbstverwaltungskörperschaften oder andere Institutionen regionalen Charakters' verstanden. (vgl. Art. 225 der aktuellen Verfassung).⁴

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung steht die rechtliche Ausgestaltung einer solchen Verlagerung von Kompetenzen und Ressourcen auf die lokale Ebene. Mit anderen Worten: Es soll analysiert werden, durch welches rechtliche Verfahren die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen neu geordnet werden. Eine vergleichende Betrachtung der Dezentralisierungsprozesse in Lateinamerika zeigt, dass die Kompetenzen meist durch eine explizite Dezentralisierungsrahmengesetzgebung neu verteilt werden. Durch einen legislativen Akt, dem unter Umständen eine Verfassungsänderung vorausgeht, wird der Aufgabenbereich der lokalen Selbstverwaltungskörperschaften erweitert, indem diese kraft Gesetz für bestimmte, vormals zentralstaatlichen Institutionen vorbehaltene Kompetenzbereiche für zuständig erklärt werden.⁵ Die neuen Kompetenzen werden folglich ‚en bloque‘ übertragen, so dass im Regelfall alle Gemeinden (bzw. Provinzen oder sonstige Gebietskörperschaften) zeitgleich für dieselben Aufgaben zuständig werden.

Angesichts der in lateinamerikanischen Staaten beobachtbaren erheblichen Unterschiede der Gemeinden in ihrer flächenmäßigen Ausdehnung, Bevölkerungszahl, sozio-ökonomischen Struktur und Finanzstärke stellt sich jedoch die Frage, ob diese rechtliche Gleichbehandlung angemessen ist.⁶ Zunehmend wird es als problematisch angesehen, dass Dezen-

4 *Constitución Política de la República del Ecuador*, Decreto Legislativo N° 000, veröffentlicht im Registro Oficial (R.O.) N° 1 vom 11.08.1998. (Im folgenden als CPR abgekürzt).

5 Exemplarisch sei hier Bolivien angeführt, wo das Gesetz zur Bevölkerungspartizipation (*Ley de Participación Popular*, Ley, N° 1551 vom 20.04.1994) einen umfassenden Dezentralisierungsprozess einleitete. Vor dessen Verabschiedung existierten in Bolivien nur ca. 25 Gemeindeverwaltungen, welche lediglich die größeren Städte und ihr Umfeld umfassten. Das Partizipationsgesetz errichtete neue Gemeinden und erweiterte die Jurisdiktion der bereits bestehenden. Zudem übertrug es den Gemeinden ausdrücklich bezeichnete Kompetenzen, so z.B. die Zuständigkeit für die Finanzierung und Verwaltung des lokalen Gesundheits- und Erziehungswesens. Vgl. für eine Übersicht über den Dezentralisierungsprozess Boliviens *Merz, Joachim*, Bolivien: Participación Popular und Repolitisierung des Öffentlichen, in: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation, Nr. 45, Hamburg, 2001, S. 33-44. Zu den im Rahmen von Dezentralisierungsprozessen durchgeführten Verfassungsreformen und Rahmengesetzgebungen in den weiteren Andenstaaten vgl. ausführlich *Zas Fritz Burga, Johnny*, El Sueño Obscuro, La descentralización política en la América andina, Lima, 2001.

6 Mitte der 90er Jahre gab es ca. 14.000 Gemeinden in Lateinamerika, mit einer durchschnittlichen Bevölkerungszahl von 32.000 Einwohnern. Hinter dieser Zahl verbergen sich jedoch beträchtliche Unterschiede. Metropolen mit mehreren Millionen Einwohnern stehen selbstverwaltete, dörfliche Gemeinden mit ein paar Hundert Einwohnern gegenüber. Vgl. *Nolte, Detlef*, op.cit. (Fn.1), S. 80 f. In Ecuador vereinigen die 2 großen Gemeinden mit über 1 Million Einwohnern (Quito und Guayaquil) 30% der Gesamtbevölkerung, während sich die restliche Bevölkerung zu 25% auf die

tralisierungsprogramme dahin tendieren, alle lokalen Selbstverwaltungskörperschaften oder deren Klassen – großstädtisch, kleinstädtisch, ländlich etc. – so zu behandeln, als bestünden keine Unterschiede in ihren Kapazitäten und Ressourcen.⁷ Häufig hat diese fehlende Differenzierung jedoch zur Folge, dass insbesondere die kleineren, ländlichen Gemeinden mit den neuen Zuständigkeiten überfordert sind und sie aus diesem Grund die neuen Kompetenzen entweder überhaupt nicht oder nur in unzureichender Quantität und Qualität wahrnehmen können.

Vor diesem Hintergrund wurde in Ecuador ein neuartiges Modell für die Dezentralisierung der Verwaltung entwickelt. Dieses sieht vor, dass einzelne lokale Selbstverwaltungskörperschaften je nach Vorhandensein der erforderlichen ‚operativen Fähigkeiten‘ bei den Ministerien oder sonstigen zentralstaatlichen Behörden die Übertragung einzelner Kompetenzen beantragen und im Folgenden einen sog. „*convenio de transferencia*“, d.h. ein Übertragungsabkommen schließen, welches die Bedingungen für den Transfer der spezifischen Kompetenz festlegt. Dieses im lateinamerikanischen Kontext einmalige Modell einer ausgehandelten Zuständigkeitsübertragung zielt auf eine graduelle, einzelfallbezogene Kompetenzerweiterung der lokalen Körperschaften, um das zuvor erläuterte Problem der Überforderung zu vermeiden. Die ersten Erfahrungen haben jedoch Zweifel an der Geeignetheit des gewählten Verfahrens aufkommen lassen. Insbesondere in der Praxis führte die vertragliche Kompetenzübertragung zu einer Reihe von Problemen, auf die in der vorliegenden Abhandlung näher eingegangen werden soll.

Die nachfolgende Untersuchung gliedert sich wie folgt: Nach einer kurzen Übersicht über den Dezentralisierungsprozess in Ecuador werden die rechtlichen Grundlagen der ‚Kompetenzübertragung durch Vertrag‘ analysiert. Besondere Aufmerksamkeit gilt hierbei dem Verfahren der Aushandlung und des Abschlusses des „*convenio de transferencia*“. Es folgt eine Zusammenfassung der bisher gemachten Erfahrungen und der zentralen Umsetzungsprobleme. Abschließend werden in Grundzügen einige Ansätze zur Modifikation des aktuellen Modells dargelegt.

15 mittleren Gemeinden (zwischen 100.000 und 1 Million Einwohner) und zu 45% auf die 201 kleinen Gemeinden (unter 100.000 Einwohner) aufteilt. Siehe zu den Charakteristiken ecuadorianischer Gemeinden ausführlich *Verdesoto Custodo, Luis*, *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia*, Quito, 2001, S.85 ff.

⁷ Vgl. *Smoke, Paul*, *Beyond Normative Models and Development Trends: Strategic Design and Implementation of Decentralization in Developing Countries*, Paper prepared for the Management Development and Governance Division, United Nations Development Programme, New York, 2000, Quelle: www1.worldbank.org/wbi/p/decentralization/library1/smoke.decentralization.pdf (Stand 21.09.2002), S. 7.

II. Überblick über die Dezentralisierung in Ecuador

Der Prozess der Dezentralisierung wird in Ecuador vor allem mit der seit Beginn der 90er Jahre eingeleiteten Staatsmodernisierung in Verbindung gebracht. Insbesondere der Sieg von *Durán Ballén* in der Präsidentschaftswahl von 1992 markierte den Beginn eines bis heute andauernden, tief greifenden Reformprozesses des öffentlichen Sektors. Von zentraler Bedeutung ist das 1993 verabschiedete ‚Gesetz zur Staatsmodernisierung und Erbringung öffentlicher Dienstleistungen durch die Privatinitiative‘.⁸ Dieses Gesetz zielte auf eine grundlegende Änderung der Rolle des Staates ab und enthielt Prinzipien und Strategien für eine Rationalisierung und Effizienzsteigerung der Verwaltung, für Dezentralisierung und Dekonzentration, für Änderungen in der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen und wirtschaftlichen Aktivitäten durch die Abschaffung von Monopolen, freien Wettbewerb und die Einbeziehung des Privatsektors sowie schließlich für die Veräußerung von Staatsunternehmen.⁹ Zur Steuerung dieser Prozesse errichtete das Gesetz einen ‚Nationalen Modernisierungsrat‘ und beauftragte diesen unter anderem mit der Formulierung einer nationalen Dezentralisierungspolitik.¹⁰ Gleichzeitig sah das Gesetz die Verabschiedung eines ‚Nationalen Plans zur Dezentralisierung und Dekonzentration‘ vor, in dem der Transfer von Kompetenzen und Ressourcen an die lokalen Gebietskörperschaften detailliert geregelt werden sollte. In den folgenden acht Jahren gab es mehrfache, jedoch erfolglose Ansätze, einen solchen Plan zu formulieren.¹¹ Erst im Jahr 2001 gelang es schließlich, einen ‚Nationalen Dezentralisierungsplan‘ zu verabschieden.¹²

Eine Verfassungsreform im Jahr 1996 erhob das Postulat einer Verwaltungsdezentralisierung ausdrücklich in Verfassungsrang. Zudem verpflichtete sie den Zentralstaat, 15% des nationalen Haushaltes an die lokalen Selbstverwaltungskörperschaften zu transferieren.¹³

⁸ *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de servicios públicos por parte de la Iniciativa Privada*, Ley N° 50, veröffentlicht im R.O. N° 349 vom 31.12.1993. (Im weiteren als Modernisierungsgesetz bezeichnet).

⁹ Vgl. Art. 1 Modernisierungsgesetz.

¹⁰ Vgl. zu der Zusammensetzung und den Funktionen dieses sog. *Consejo Nacional de Modernización* die Art. 8, 9 und 12 Modernisierungsgesetz.

¹¹ Vgl. *Frank, Jonas*, La Ruta Crítica de la Descentralización en el Ecuador (1950-2001), Quito, 2001, S. 90. In: *Consejo Nacional de Modernización / Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH*, Linea de Referencia (Segunda Edición), Los Procesos de Descentralización en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, Quito, 2001.

¹² *Plan Nacional de Descentralización*, veröffentlicht im R.O. N° 365 vom 10.07.2001.

¹³ Vgl. Art. 149 Verfassung (1996): ‚Mittels der Verwaltungsdezentralisierung zielt der Staat auf eine harmonische Entwicklung seines gesamten Territoriums, (...) weswegen: a) die Zentralregierung ihre Geschäftsführung dekonzentriert und entlastet, indem sie ausreichend Befugnisse an die Vertreter des abhängigen Verwaltungsregimes überträgt; b) die Provinzräte und Gemeinderäte

Das 1997 erlassene ‚Spezielle Gesetz zur Dezentralisierung und Partizipation‘¹⁴ konkretisierte das Verfahren zum Transfer von Ressourcen und Kompetenzen auf die lokalen Selbstverwaltungskörperschaften. Dieses Gesetz, das unter anderem Übertragungsabkommen einführt, findet im Folgenden noch detaillierte Betrachtung.

Nach Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung trat 1998 eine neue Verfassung in Kraft, die einen ausdrücklichen Titel über die ‚territoriale Organisation und Dezentralisierung‘ enthält.¹⁵ 1999 wurde eine ‚Nationale Kommission der Dezentralisierung, Autonomie und territorialer Gebietskörperschaften‘ errichtet, deren Zusammensetzung sich im Folgenden mehrfach änderte.¹⁶ Die Kommission erarbeitete unter anderem den im Modernisierungsgesetz vorgesehenen ‚Nationalen Dezentralisierungsplan‘. Der im Jahre 2001 verabschiedete Plan legte elf Sektoren fest, aus denen konkret bezeichnete Kompetenzen auf die lokalen Gebietskörperschaften übertragen werden konnten.¹⁷ Jedoch wurde der Plan trotz seiner detaillierten Regelungen einschließlich konkreter Verpflichtungen in der Praxis nur ansatzweise umgesetzt.¹⁸

2003 berief die ecuadorianische Regierung eine ‚Nationale Kommission zur Dezentralisierung und territorialen Ordnung‘.¹⁹ Unter Federführung dieser Kommission wurde ein erneuter Dezentralisierungsplan erarbeitet und im Mai 2004 verabschiedet.²⁰ Der Plan enthält spezifische Ziele zur Förderung der Dezentralisierung und priorisiert acht Sektoren, in denen explizit definierte Kompetenzen, unter Wahrung des gesetzlich vorgesehenen Verfahrens, übertragen werden sollen. Bei diesen Sektoren handelt es sich um Gesundheit, Bildung, Daseinsvorsorge, Umwelt, Landwirtschaft, Tourismus, Verkehr und Straßenbau sowie Wohnungsbau.

Organe der lokalen Selbstverwaltung darstellen, die über Autonomie verfügen (...); c) 15% des Haushaltes der Zentralregierung an die Provinz- und Gemeinderäte zuzuweisen sind, um die ökonomische Autonomie effektiv zu machen (...).“

¹⁴ *Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación*, Ley N° 27, veröffentlicht im R.O. N° 169 vom 08.10.1997. (Im Weiteren als Dezentralisierungsgesetz bezeichnet).

¹⁵ Vgl. Título XI CPR: *De la Organización Territorial y Descentralización*.

¹⁶ Vgl. Frank, Jonas, Ecuador, op.cit. (Fn.11), S. 91 f.

¹⁷ Vgl. Ojeda Segovia, Lautaro, Estado del Debate sobre Autonomía y Descentralización, PNUD, Quito, 2001, S. 43.

¹⁸ Interview mit Alexandra Pérez, Quito, 08.10.2003.

¹⁹ Vgl. Decreto Ejecutivo N° 376 *de Creación de la Comisión Nacional de Descentralización y Organización Territorial*, veröffentlicht im R.O. N° 16 vom 16.05.2003.

²⁰ Sog. *Plan Nacional de Descentralización, Período 2003-2004*, verabschiedet durch das Decreto Ejecutivo N° 1683, veröffentlicht im R.O. N° 345 vom 31.05.2004. Vgl. zu den im zweiten Halbjahr des Jahres 2003 und ersten Halbjahr des Jahres 2004 durchzuführenden Aktivitäten den Anhang 6 dieses Plans.

III. Politisch-administrative Organisation und Kompetenzverteilung

Der Prozess der Verwaltungsdezentralisierung in Ecuador zielt auf eine graduelle Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen. Um das Verständnis dieser Reformen zu erleichtern, soll im Folgenden ein kurzer Überblick über die politisch-administrative Organisation des Landes sowie die aktuelle Verteilung der Kompetenzen gegeben werden.

Art. 224 der geltenden Verfassung (CPR) unterteilt Ecuador administrativ in Provinzen (*provincias*) und Kantone (*cantones*), wobei letztere auch als Gemeinden (*municipios*) bezeichnet werden. Zudem führte die neue Verfassung 1998 sog. ‚Kirchspiele‘ (*parroquias*) ein, wobei zunächst offen blieb, ob es sich bei diesen um Selbstverwaltungsinstanzen mit eigenen politischen Autoritäten, Ressourcen und Kompetenzen oder bloße Instanzen zur Bürgerbeteiligung handeln sollte.²¹ Erst das ‚Organisationsgesetz der ländlichen Kirchspiele‘ aus dem Jahr 2000 schuf in dieser Hinsicht Klarheit, indem es die ‚Räte der ländlichen Kirchspiele‘ (*juntas parroquiales rurales*) als eigenständige Selbstverwaltungsorgane definierte und ihnen administrative, wirtschaftliche und finanzielle Autonomie in der Durchführung ihrer Angelegenheiten gewährte.²²

Traditionell wird in Ecuador zwischen einer abhängigen mittleren Verwaltung (*régimen seccional dependiente*) und einer autonomen Selbstverwaltung (*régimen seccional autónomo*) unterschieden. Das *régimen seccional dependiente* besteht aus einer Provinzverwaltung, der laut Verfassung ein Gouverneur als Repräsentant des Präsidenten vorsteht. Diesem obliegt vor allem die Koordination und Kontrolle der Politiken der nationalen Regierung auf Provinzebene (vgl. Art. 227 CPR). Das *régimen seccional autónomo* setzt sich gemäß Art. 228 CPR aus Provinz- und Gemeinderäten, Kirchspielen und Organisationen zur Verwaltung von indigenen und afro-ecuadorianischen Gemeinschaften zusammen.²³

Die Verfassung regelt die Verteilung der Kompetenzen zwischen den unterschiedlichen Selbstverwaltungsebenen nur ansatzweise und verweist des Weiteren auf einfachgesetzliche

²¹ Vgl. Frank, Jonas, op.cit. (Fn. 11) S. 90.

²² Vgl. Art. 2 und 3 *Ley Orgánica de Juntas Parroquias Rurales*, Ley N° 2000-29, R.O. 193 (23.10.2000).

²³ Im Jahre 2002 gab es in Ecuador 22 Provinzen, 214 Gemeinden und 1.153 Kirchspiele, davon 362 *parroquias urbanas* und 791 *parroquias rurales*. Vgl. *Consejo Nacional de Recursos Hídricos*, Gestión de los Recursos Hídricos del Ecuador, Informe Ejecutivo, Quito, 2002, S. 15.

Regelungen.²⁴ Art. 233 CPR bestimmt für die Provinzen, dass „(d)er Provinzrat die Provinz repräsentiert und, unbeschadet der durch Gesetz bestimmten Befugnisse, Werke von provinzieller Reichweite im Straßen- und Wegebau, Umwelt, Bewässerung und Management von Wassereinzugsgebieten in seiner Jurisdiktion fördert sowie diese ausführt“. Nähere Konkretisierung erfuhren die Provinzen durch das 2001 verabschiedete ‚Provinzgesetz‘, dessen Art. 7 einen Kompetenzkatalog für den Provinzrat enthält.²⁵ Diesem obliegt es danach vornehmlich, die Entwicklung der Provinz voran zu treiben und zu diesem Zweck im Interesse der gesamten Provinz stehende öffentliche Dienstleistungen zu erbringen sowie Bauten zu errichten, die landwirtschaftliche und industrielle Produktion zu unterstützen, den Tourismus zu fördern und die sanitäre Situation in der Provinz zu verbessern.

Die ‚Räte der ländlichen Kirchspiele‘ (*juntas parroquiales rurales*) werden durch das im Jahr 2000 ergangene ‚Organisationsgesetz für die ländlichen Kirchspiele‘ geregelt, welches in seinem Art. 4 eine lange Auflistung der Zuständigkeiten enthält.²⁶ Demnach obliegt es den Räten, die ordnungsgemäße Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu überwachen, in Koordination mit den sonstigen staatlichen Institutionen zur Entwicklung des Kirchspiels beizutragen und die Durchführung von Bürgerbegehren sowie andere direkte Beteiligungsformen der Bevölkerung zu begünstigen. Darüber hinaus können die ländlichen Kirchspiele gemäß Art. 26 der ‚Ausführenden Verordnung zum Organisationsgesetz der ländlichen Kirchspiele‘ weitere, nicht explizit in ihrem Organisationsgesetz aufgeführte Funktionen übernehmen, indem sie entsprechend den rechtlichen Vorgaben des Modernisierungs- und Dezentralisierungsgesetzes die Übertragung von Kompetenzen und Ressourcen beantragen.²⁷

Für die Gemeinden regelt Art. 234 CPR, dass Pflichten und Zuständigkeit von Bürgermeistern und Gemeinderat durch Gesetz bestimmt werden. Lediglich die Kompetenz der Gemeinde zur Planung, Organisation und Regulierung des Verkehrs und Landtransports ist ausdrücklich verfassungsrechtlich normiert. Nähere Regelungen erfahren die Gemeinden

²⁴ Vgl. Art. 230 CPR: „Unbeschadet der in dieser Verfassung Geregeltten bestimmt das Gesetz die Struktur, Zusammensetzung, Pflichten und Zuständigkeiten der Provinzräte und Gemeinderäte und wacht über die wirksame Anwendung der Prinzipien von Autonomie, Verwaltungsdezentralisierung und Bürgerbeteiligung.“

²⁵ *Ley de Régimen Provincial*. Codificación N° 000, R.O.288 (20.03.2001).

²⁶ *Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales*, Ley N° 2000-29, R.O. 193 (23.10.2000).

²⁷ Vgl. *Reglamento General a la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales*, Decreto N° 1894, veröffentlicht im R.O. N° 421 vom 29.09.2001. Bei den einzuhaltenden rechtlichen Vorgaben handelt es sich vor allem um das Vorliegen eines Antrags auf Kompetenzübertragung sowie das Vorhandensein der notwendigen Fähigkeiten, um die neue Kompetenz ausführen zu können. Siehe dazu ausführlich den folgenden Abschnitt.

durch die *Ley de Régimen Municipal* aus dem Jahre 1971.²⁸ Dieses fast 600 Artikel lange Gesetz enthält eine Vielzahl von Kompetenz- und Zuständigkeitsvorschriften an unterschiedlichsten Stellen. Auszugsweise sei an dieser Stelle nur die Gewährleistung der Trinkwasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, Unterhaltung von Straßen, Wegen und Schlachthöfen, Gewährleistung der örtlichen Sicherheit und Stromversorgung sowie die Kontrolle des örtlichen Gewerbes aufgeführt.²⁹ Eine Reform des Gemeindegesetzes, welche insbesondere aufgrund der neuen Verfassung aus dem Jahr 1998 für notwendig erachtet wird, steht derzeit noch aus, wird jedoch momentan im Kongress diskutiert.

Parallel zu den Gemeinden und Provinzen wurden vor allem in den 1960er und 70er Jahren, in Übereinstimmung mit den auf dem gesamten Kontinent weit verbreiteten Zentralisierungstendenzen, eine Vielzahl von zentralstaatlichen bzw. regionalen, autonomen Institutionen errichtet. Diesen wies man zahlreiche staatliche Aufgaben zu, obwohl die bezüglichen Kompetenzen rechtlich bereits den Selbstverwaltungskörperschaften oblagen. Damit entstanden unzählige Fälle von Doppelzuständigkeiten, ohne dass gleichzeitig klare Regelungen zur Koordination bzw. Rangfolge der Kompetenzausübung getroffen wurden. Zur Illustration sei hier kurz die Wasserversorgung erwähnt. 1965 wurde das dem Gesundheitsministerium unterstellte ‚Ecuadorianische Institut für wasserwirtschaftliche Werke‘ IEOS geschaffen.³⁰ Dieses Institut war nicht nur für die Politikbestimmung und Sektorplanung zuständig, sondern errichtete und betrieb Anlagen zur Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung im ganzen Land. Das Gemeindegesetz jedoch weist in seinen Art. 12 und 15 Nr. 1 die Zuständigkeit für die Wasserversorgung ausdrücklich den Gemeinden zu. Dennoch wurde die letzte Versorgungsanlage erst im Jahre 2000 auf die Gemeinde übertragen.³¹ Hinzu kommt, dass ungeachtet dieser Doppelzuständigkeit von zentralisierter Behörde und Gemeinden auch einzelnen ‚regionalen Entwicklungskörperschaften‘ Zuständigkeiten in der Wasserversorgung zugewiesen wurden.³²

²⁸ *Ley de Régimen Municipal*. Codificación N° 000, R.O. Suplemento 331 (15.07.1971).

²⁹ Vgl. ausführlich vor allem die Art. 15, 16, 64 Nr. 1 bis 49, 159, 161 bis 165 *Ley de Régimen Municipal*.

³⁰ Das *Instituto Ecuatoriano de Obras Públicas* wurde 1965 durch das Regierungsdekret N° 179 (R.O. N° 430 v. 04.02.1965) gegründet. Zu seinen Funktionen im Einzelnen vgl. Art. 2 des Gründungsdekrets.

³¹ Interview mit Leonardo Gonzalez, Ministerium für städtische Entwicklung und Wohnungsbau, Quito, 23.09.2003.

³² So wurde z.B. das 1962 als Körperschaft des öffentlichen Rechts errichtete und dem Landwirtschaftsministerium unterstellte *Centro de Rehabilitación de Manabí* mit der Wasserversorgung in der Provinz Manabí betraut. (Vgl. Decreto Ley de Emergencia N° 2, R.O. N° 331 vom 14.12.1962) Diese regionale Entwicklungskörperschaft ist auch heute noch für die Förderung der Wasserversorgung in der Provinz zuständig, vgl. Art. 2 *Ley del Centro de Rehabilitación de Manabí*, Ley N° 000, R.O. N° 44 vom 15.04.1997.

Doppelzuständigkeiten bestehen nicht nur zwischen lokalen Selbstverwaltungskörperschaften und zentralstaatlichen Institutionen. Auch die jeweiligen Kompetenznormen der verschiedenen Selbstverwaltungsebenen grenzen deren jeweilige Zuständigkeiten nur unscharf voneinander ab. Zur Illustration kann auch hier die Wasserversorgung herangezogen werden. Die Gemeinden sind gem. Art. 12 und 15 Nr. 1 Gemeindegesetz für die Gewährleistung der Wasserversorgung im Gemeindegebiet zuständig. Gem. Art. 4 lit. d) Organisationsgesetz der ländlichen Kirchspiele können die ‚Räte der ländlichen Kirchspiele‘ (*juntas parroquiales rurales*) die Übertragung von Ressourcen verlangen, „um öffentliche Dienstleistungen in Koordination mit den Lokal- und Provinzverwaltungen durchzuführen“. Zudem ermöglicht ihnen Art. 26 der ausführenden Verordnung zu ihrem Organisationsgesetz die Übertragung weiterer, nicht explizit normierter Funktionen zu beantragen. In diesem Sinne streben bereits einige Kirchspiele nach einer Übernahme der Zuständigkeit für die Wasserversorgung.³³ Schließlich obliegt es den Provinzregierungen gem. Art. 7 lit. b) Provinzgesetz, „öffentliche Dienstleistungen (...) zu erbringen, wenn dies dem Interesse der Provinz entspricht“. Dieses Kriterium wird in der Praxis weit ausgelegt und umfasst in einigen Provinzen auch Vorhaben der Wasserversorgung.³⁴

Die Verteilung von Kompetenzen ist somit durch eine unscharfe Abgrenzung einerseits und eine Verdoppelung durch Mehrfachzuweisung derselben Zuständigkeit an verschiedene Verwaltungsebenen andererseits gekennzeichnet.³⁵ Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht verwunderlich, dass Kompetenzkonflikte an der Tagesordnung sind. Eine Neuordnung der Kompetenzverteilung ist damit dringend geboten. Der eingeleitete Dezentralisierungsprozess könnte hierzu einen Beitrag leisten. Wie die folgende Analyse zeigt, bietet das gewählte Dezentralisierungsverfahren jedoch kaum Abhilfe, sondern vergrößert die Dispersion der Kompetenzen eher noch.

³³ In diesem Sinne kündigte zum Beispiel die *Junta Parroquial* von Sinincay im März 2003 die Errichtung eines gemeinschaftsbasierten Unternehmens zum Zwecke der Wasserversorgung an, vgl. den Bericht in der Tageszeitung *El Mercurio* vom 09.03.2003.

³⁴ So errichtete z.B. die Provinzregierung von Pichincha ein Wasserversorgungssystem in der ländlichen Ortschaft La Delicia, vgl. die Ausgabe des *El Comercio* vom 17.09.2003.

³⁵ Vgl. *Verdesoto Custode, Luis*, *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer a la democracia*, Quito, 2001, S. 27 f.

IV. Die rechtliche Ausgestaltung der Verwaltungsdezentralisierung

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Verfassung von 1998 nimmt an verschiedenen Stellen auf die Dezentralisierung Bezug. Bereits der erste Artikel legt fest, dass die Verwaltung Ecuadors dezentralisiert ist.³⁶ Art. 124 I CPR bestimmt, dass die öffentliche Verwaltung sich in dezentralisierter und dekonzentrierter Form organisiert und entwickelt. Im Besonderen enthält die Verfassung einen ausdrücklichen Titel über die territoriale Organisation und Dezentralisierung (Vgl. Titel XI: Art. 224 bis 241 CPR). Gemäß Art. 225 CPR

„fördert der Staat mittels der Dezentralisierung und Dekonzentration die harmonische Entwicklung des Landes, die Stärkung der Beteiligung der Bevölkerung und der lokalen Gebietskörperschaften, die Verteilung der öffentlichen Einnahmen und des Reichtums. Die Zentralregierung transferiert fortschreitend Funktionen, Befugnisse, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten und Ressourcen an die lokalen Selbstverwaltungskörperschaften oder andere Körperschaften regionalen Charakters. Sie dekonzentriert ihre Aufgaben, indem sie Befugnisse auf die Beamten der abhängigen Verwaltung delegiert.“

Folglich differenziert die Verfassung Ecuadors hinsichtlich der Verwaltungsorganisation zwischen der Dezentralisierung (*descentralización*) und der Dekonzentration (*desconcentración*). Definiert werden diese Begriffe im Art. 3 Dezentralisierungsgesetz. Danach ist unter ‚Dekonzentration‘ der Mechanismus zu verstehen, „mit dem die höheren Ebenen einer öffentlichen Einheit oder Körperschaft in permanenter Form die Ausübung einer oder mehrerer ihrer Befugnisse sowie die für deren Erfüllung notwendigen Ressourcen auf andere abhängige Organe (...), welche Teil derselben Einheit oder Körperschaft sind, delegieren“. Die ‚Dezentralisierung‘ des Staates wird dagegen definiert als „der endgültige Transfer von Funktionen, Befugnissen, Verantwortlichkeiten und Ressourcen (...) von den Behörden der exekutiven Gewalt auf die lokalen Selbstverwaltungskörperschaften, um die Ressourcen und Dienstleistungen entsprechend den Notwendigkeiten der jeweiligen Verwaltungsgebiete zu verteilen“.

³⁶ Art. 1 I CPR: „Ecuador ist ein sozialer Rechtsstaat, souverän, unabhängig, demokratisch, plurikulturell, multiethnisch und einheitlich. Seine Regierungsform ist republikanisch, präsidentiell, elektiv, repräsentativ, verantwortlich, alternativ und von dezentralisierter Verwaltung.“

2. Träger und Gegenstand der Verwaltungsdezentralisierung

Zentrale Akteure im Dezentralisierungsprozess sind auf der einen Seite diejenigen Institutionen, die Kompetenzen und Ressourcen übertragen, sowie auf der anderen Seite diejenigen, die jene Kompetenzen und Ressourcen empfangen. Aus der Definition des Dezentralisierungsbegriffes in Art. 3 Dezentralisierungsgesetz wird ersichtlich, dass mit der Übertragung alle sog. ‚Einheiten der Exekutiven‘ (*entidades de la Función Ejecutiva*) betraut sind. Im Einzelnen sind darunter der Präsident und Vizepräsident, die Ministerien und die von ihnen abhängigen oder ihnen zugeschriebenen Körperschaften und juristische Personen sowie die autonomen juristischen Personen des öffentlichen Sektors, deren Leitungsorgane sich mindestens zur Hälfte aus Vertretern der zentralen öffentlichen Verwaltung zusammensetzen, zu verstehen.³⁷ Empfänger der Kompetenzen sind nach Art. 3 Dezentralisierungsgesetz die ‚lokalen Selbstverwaltungskörperschaften‘. Gemäß Art. 228 CPR umfasst dieser Begriff die Provinzen, die Gemeinden, die Kirchspiele und die gesetzlich bestimmten Organisationen zur Verwaltung von indigenen und afro-ecuadorianischen Gemeinschaften.³⁸

Der Gegenstand der Verwaltungsdezentralisierung, d.h. die Reichweite der Übertragung von Kompetenzen, wird in der ecuadorianischen Gesetzgebung weit gefasst. Während das Dezentralisierungsgesetz von 1997 noch enumerativ die Funktionen und Zuständigkeiten auflistete, welche vom Zentralstaat auf die Gemeinden bzw. Provinzen übertragen werden sollten,³⁹ erklärt die Verfassung von 1998 grundsätzlich alle Kompetenzen der Zentralregierung für dezentralisierbar. Ausdrücklich ausgenommen von der Übertragbarkeit sind danach nur die folgenden Bereiche: „die nationale Verteidigung und Sicherheit, die Bestimmung der Außenpolitik und der internationalen Beziehungen, die Wirtschafts- und Steuerpolitik des Staates, die Auslandsverschuldung und alle diejenigen Bereiche, die die Verfassung und internationale Verträge ausdrücklich ausschließen“.⁴⁰ Grundsätzlich kann damit fast jede Funktion einer der aufgeführten zentralstaatlichen Behörden auf die Provin-

³⁷ Vgl. zu der Definition des Begriffes ‚*Función Ejecutiva*‘ im Einzelnen den Art. 2 des *Estatuto Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva* (Decreto Ejecutivo N° 2428, RO N° 536, 08.03.2002).

³⁸ Eine Definition der letztgenannten „*organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones indígenas y afroecuatorianas*“ steht bislang allerdings noch aus. Daher sind auf diese noch keine Kompetenzen übertragen worden. Vgl. Interview mit Alexandra Pérez, Quito, 08.10.2003.

³⁹ Vgl. Art. 9 Dezentralisierungsgesetz für die auf die Gemeinden zu übertragenden Funktionen, Befugnisse, Verantwortlichkeiten und Ressourcen sowie Art. 10 für die Provinzen.

⁴⁰ Vgl. Art. 226 I CPR.

zen, Gemeinden, Kirchspiele oder Vertretungsorgane der indigenen Gemeinschaften übertragen werden.⁴¹

Aus dieser Verfassungsbestimmung könnte geschlossen werden, dass jede lokale Selbstverwaltungskörperschaft jede nicht ausdrücklich vom Transfer ausgenommene Kompetenz beantragen kann.⁴² Aus der gesetzlichen Systematik der ausdrücklichen Kompetenzzuweisungen in den jeweiligen Organisationsgesetzen der lokalen Selbstverwaltungskörperschaften folgt jedoch, dass die beantragende Körperschaft für die zu übertragenden Aufgaben zuständig sein muss. Wie bereits dargestellt, sind diese Kompetenzzuweisungen allerdings nicht eindeutig. Aufgrund der vielfach vorhandenen Parallelzuständigkeiten kann es demnach vorkommen, dass eine Provinz und eine Gemeinde oder gegebenenfalls auch ein Kirchspiel und eine Gemeinde dieselbe Kompetenz beantragen.

3. *„Keine Kompetenzen ohne Ressourcen“*

Um einen erweiterten Aufgabenbereich angemessen ausführen zu können, benötigen die lokalen Selbstverwaltungskörperschaften die entsprechenden Ressourcen. Die Verfassung Ecuadors normiert vor diesem Hintergrund in Art. 226 II ausdrücklich das Konnexitätsprinzip. Nach dieser Vorschrift darf es im Rahmen der Dezentralisierung weder zu einem Transfer von Kompetenzen ohne einen gleichzeitigen Transfer der äquivalenten Ressourcen noch zu einem Transfer von Ressourcen ohne einen Transfer von Kompetenzen kommen.

Demnach korrespondiert das Recht einer lokalen Selbstverwaltungskörperschaft, bestimmte zentralstaatliche Funktionen zu beantragen mit einem Recht auf eine Übertragung der erforderlichen finanziellen, materiellen und technischen Ressourcen. Die bislang die betreffende Kompetenz ausübende Behörde ist folglich verpflichtet, parallel zu der Zuständigkeit auch diejenigen Ressourcen zu übertragen, die die lokale Selbstverwaltungskörperschaft benötigt, um die neuen Funktionen und Verantwortlichkeiten wahrnehmen zu können. Hinsichtlich der Höhe der zu übertragenden Ressourcen legt Art. 12 S. 2 Dezentralisierungsgesetz fest, dass ihr Wert mindestens demjenigen entsprechen muss, den die Exekutive selbst für die Finanzierung der Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen bislang aufwendet hat.

⁴¹ Vgl. *Cordero Cueva, Fernando*, Descentralización y participación ciudadana: logros y desafíos, in: Muñoz, Francisco et al., Descentralización, Quito, 1999, S. 57.

⁴² Auf ein entsprechend weites Verständnis der Übertragungsmöglichkeiten von Kompetenzen lässt zum Beispiel der ‚Nationale Dezentralisierungsplan 2004‘ (vgl. Fn. 20) schließen, welcher ohne Bezugnahme auf die jeweiligen Organisationsgesetze 11 verschiedenen Sektoren definiert, aus denen konkret aufgeführte Funktionen entweder auf die Gemeinden oder die Provinzen übertragen werden sollen.

4. ‚Freiwilligkeit versus Übertragungspflicht‘

Die Besonderheit des ecuadorianischen Dezentralisierungsprozesses liegt vor allem in der Entscheidungsmöglichkeit einer jeden Selbstverwaltungskörperschaft, ob sie ihren Aufgabenkreis erweitern will oder nicht. Die Gemeinden (bzw. Provinzen oder Kirchspiele) schließen mit der Exekutive sog. „*convenios de transferencia*“, d.h. spezifische Übertragungsabkommen, welche die zu transferierenden Aufgaben präzisieren und zudem die ebenfalls zu übertragenden Ressourcen bestimmen. Auf diese Weise wird den in Art. 5 Dezentralisierungsgesetz normierten Prinzipien von Autonomie, Progressivität und Agilität Rechnung getragen. Der Abschluss eines Vertrages über den Transfer von Kompetenzen stellt einen ‚willentlichen Rechtsakt‘ der Gemeinden dar, welches eine Freiwilligkeit der Aufgabenübernahme impliziert.⁴³

Dem freien Willensentschluss der Selbstverwaltungskörperschaften steht die Verpflichtung zur Übertragung für die transferierende Institution gegenüber. In Art. 226 III CPR heißt es in diesem Sinne: „Die Dezentralisierung ist verpflichtend, wenn eine lokale Körperschaft diese beantragt und die operative Kapazität für deren Übernahme hat.“ Damit übernimmt die Verfassung die bereits durch das Dezentralisierungsgesetz 1997 eingeführte obligatorische Anordnung der Kompetenzübertragung. Gemäß Art. 12 S. 3 Dezentralisierungsgesetz ist „... für die Exekutive der endgültige Transfer, auf den sich die Artikel 9 und 10 dieses Gesetzes beziehen und der von den jeweiligen Gemeinden und Provinzräten, die über die Voraussetzungen dafür verfügen, beantragt werden, verpflichtend.“

Anstelle einzelner „*convenios de transferencia*“ können die Selbstverwaltungskörperschaften und Ministerien auch sog. Rahmenabkommen unterzeichnen, vgl. Art. 6 Ausführungsverordnung.⁴⁴ Diese Abkommen umfassen eine Aufzählung und Beschreibung künftig zu transferierender Kompetenzen, welche zu einem späteren Zeitpunkt durch gesonderte Vereinbarungen über die Kompetenzen konkretisiert werden, die tatsächlich übertragen werden.⁴⁵

⁴³ Vgl. *Ojeda Segovia, Laurato*, op.cit. (Fn. 17), S. 92.

⁴⁴ *Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social*, Decreto Ejecutivo N° 1581, veröffentlicht im R.O. N° 389 vom 18.06.2001. (Im Weiteren nur noch als Ausführungsverordnung bezeichnet).

⁴⁵ Ein Beispiel für ein solches Rahmenabkommen ist der sog. ‚*convenio marco de promoción de transferencias de competencias*‘, welcher im März 2001 zwischen den Provinzen, dem Nationalen Modernisierungsrat CONAM und den Ministerien für Landwirtschaft, Umwelt, Tourismus und öffentliche Werke unterzeichnet wurde. In diesem vereinbarten die Vertragspartner die Schaffung einer Verhandlungsgrundlage für in den Bereichen Landwirtschaft und Bewässerung, Umwelt, Tourismus, und Wegebau zu übertragenden Verantwortlichkeiten und Ressourcen, die Durchführung von Verhandlungsrunden und die Erarbeitung von Übertragungsabkommen in den verschie-

5. Voraussetzungen für die Übertragung

Die Verfassung knüpft die Pflicht zentralstaatlicher Institutionen zur Übertragung von Kompetenzen und Ressourcen an zwei Bedingungen: Das Vorliegen eines Antrags der lokalen Selbstverwaltungskörperschaft und das Vorliegen ausreichender ‚operativer Kapazität‘, um die neue Funktion auch ausführen zu können. Aus Art. 3 Ausführungsverordnung zum Dezentralisierungsgesetz geht hervor, dass die lokale Selbstverwaltungskörperschaft selbst bestimmt, ob diese Kapazität vorhanden ist. Danach soll vor Unterzeichnung der Abkommen die lokalen Selbstverwaltungskörperschaften eine gemeindliche EntschlieÙung über die zu empfangenden Funktionen und Kompetenzen erlassen. Diese EntschlieÙung soll unter anderem die „Kapazität zur Übernahme der neuen Funktionen, Verantwortlichkeiten, Kompetenzen und Ressourcen feststellen“.⁴⁶

Die zweite Voraussetzung für eine Übertragung von Kompetenzen ist ein entsprechender Antrag der Selbstverwaltungskörperschaft. In diesem müssen die Kompetenzen, Befugnisse, Funktionen und Verantwortlichkeiten, die der Antragsteller nach eigener Ansicht vom Ministerium oder der zentralen Behörde erhalten soll, genau bezeichnet werden. Ebenfalls aus dem Angebot hervorgehen sollen die Bedingungen der Übertragung, einschließlich einer Spezifizierung der mit zu übertragenden Ressourcen. Schließlich muss dem Antrag eine Abschrift des einschlägigen Sitzungsprotokolls beigefügt werden, aus der die Entscheidung der lokalen Gebietskörperschaft über die Übernahme der identifizierten neuen Kompetenzen hervorgeht und die die operative Fähigkeit der Gemeinde für diese Übernahme erklärt.⁴⁷

6. Die Vertragsgestaltung im einzelnen

Zentrale Rechtsgrundlage für diese Abkommen ist Art. 12 Dezentralisierungsgesetz, der in der Ausführungsverordnung zum Dezentralisierungsgesetz näher ausgestaltet wird:

„Für den Transfer von Zuständigkeiten, Funktionen und Verantwortlichkeiten, die in diesem Gesetz aufgeführt sind, unterzeichnet der Präsident der Republik, gegebenenfalls zusammen mit dem Finanzministerium und den weiteren, für die betreffende Materie zuständigen Ministerien, mit Vertretern der Gemeinden und Provinzräte, je nach dem, die entsprechenden Abkommen, in denen mit absoluter Genauigkeit die notwen-

denen Sektoren. Die Frist zur Durchführung des Abkommens betrug 90 Tage nach Unterzeichnung. (Vgl. *Ojeda Segovia, Laurato*, op.cit. (Fn. 17), S. 71.) Bislang ist dieses Abkommen allerdings lediglich ansatzweise umgesetzt worden.

⁴⁶ Vgl. Art. 3 S. 2 Ausführungsverordnung.

⁴⁷ Vgl. Art. 3, 8 und 10 Ausführungsverordnung.

digen finanziellen, materiellen und technologischen Ressourcen gekennzeichnet werden, welche verpflichtend zu transferieren sind, damit die neuen Zuständigkeiten, Funktionen und Verantwortlichkeiten wahrgenommen werden können. (...)“

Der Beginn des Verfahrens ist durch den Antrag der lokalen Selbstverwaltungskörperschaft auf Übertragung einer spezifischen Kompetenz gekennzeichnet. Der Minister oder oberster Behördenleiter ist nach Art. 8 Ausführungsverordnung verpflichtet, diesen Antrag innerhalb einer Frist von 30 Tagen zu bescheiden. Im Falle einer Annahme des Gesuchs bestimmen sowohl die Gemeinde (bzw. Provinz) als auch die zentralstaatliche Institution jeweils Delegierte, um die Bedingungen der Kompetenzübertragung im Einzelnen auszuhandeln. Lässt der Minister oder Behördenleiter dagegen die Frist verstreichen, ohne dass eine Entscheidung über das Gesuch auf Kompetenzübertragung ergangen ist, gilt der Vertrag als zu den im Antrag spezifizierten Bedingungen geschlossen.⁴⁸ Anderenfalls beginnen die Delegierten mit den Vertragsverhandlungen.

Das ecuadorianische Modell der Verwaltungsdezentralisierung impliziert damit einen mehrstufigen Verhandlungsprozess. Zur Veranschaulichung dient folgendes Beispiel: Mit dem ministeriellen Beschluss N° 0043 veröffentlichte das Ministerium für Daseinsvorsorge seine Entscheidung, die Zuständigkeit für die örtliche Feuerwehr der Gemeinde *General Antonio Elizalde (Bucay)* der Provinz Guayas an eben diese Gemeinde zu übertragen. Die zu übertragende Kompetenz war bis dato nach dem Gesetz zur Verteidigung gegen Brände vom Ministerium für Daseinsvorsorge ausgeübt worden.⁴⁹ Mit diesem Beschluss bescheidet der unterzeichnende Minister den Antrag der Gemeinde auf eine Übernahme der Zuständigkeit für die Feuerwehr.⁵⁰ Zur genauen Festlegung der Übertragungsmodalitäten sieht der Beschluss die Errichtung einer Kommission vor, die sich aus dem Ministerium für Daseinsvorsorge, dem Bürgermeister der Gemeinde *General Antonio Elizalde (Bucay)* und dem Leiter der Feuerwehr dieser Gemeinde zusammensetzt. Erst diese Kommission erarbeitet die vertraglichen Bedingungen im Einzelnen und bestimmt, welche Aktivitäten Ministerium und Gemeinde zur Durchführung des konkreten Dezentralisierungsvorhabens unternehmen werden.

Der Inhalt des Übertragungsabkommens bestimmt sich nach den Regelungen des Art. 5 Ausführungsverordnung. Aus dieser Vorschrift geht hervor, dass die beantragende

⁴⁸ Vgl. *Quiñónez Caldas, Herves et al*, Manual Legal sobre Descentralización, Sector Agropecuario, CONAM, Quito, 2002, S. 10 f.

⁴⁹ *Acuerdo Ministerial* N° 0043 del Ministerio de Bienestar Social, veröffentlicht im R.O. N° 34 vom 06.03.2003.

⁵⁰ Gemäß Art. 163 lit. i) *Ley de Régimen Municipal* ist die Gemeindeverwaltung für die „Organisation des Dienstes gegen Brände“ zuständig, soweit diese Aufgabe nicht von spezialisierten Institutionen wahrgenommen wird.

Gemeinde und das Ministerium insbesondere über den Umfang der zu übertragenden Kompetenzen, den Zeitpunkt des Transfers und die Höhe der finanziellen Ressourcen im Verhandlungsprozess Einigkeit erzielen müssen. Das Abkommen soll hinsichtlich dieser Ressourcen die korrespondierenden Haushaltsposten oder die mit den zu transferierenden Kompetenzen im Zusammenhang stehenden steuerlichen Einziehungsrechte aufnehmen und weiterhin die menschlichen und technischen Ressourcen, Materialien und Ausrüstungen gebührend spezifizieren. Ebenfalls auszuhandeln sind die Zuständigkeiten des betreffenden Kompetenzbereiches, die im Ministerium, in der Körperschaft oder der zentralstaatlichen Zweigstelle verbleiben, worunter z.B. Kontrollbefugnisse fallen können.⁵¹ Der Zeitraum für die Aushandlung der Vertragsbedingungen beträgt nach Art. 8 und 10 Ausführungsverordnung 90 Werkzeuge.

7. *Vertragsunterzeichnung und Inkrafttreten*

Die Abkommen werden gem. Art. 4 Ausführungsverordnung vom Präsidenten der Republik, dem Kompetenzen übertragenden Ministerium, dem Wirtschafts- und Finanzministerium und den rechtlichen Vertretern der Kompetenzen empfangenden lokalen Selbstverwaltungskörperschaft unterzeichnet. Sie treten, unbeschadet ihrer Veröffentlichung in den lokalen und nationalen Medien, mit sofortiger Wirkung in Kraft, vgl. Art. 7 Ausführungsverordnung. Auch eine Publikation im Amtsblatt (*Registro Oficial*) ist nicht notwendig.

Falls der zuständige Minister oder Behördenleiter die 90tägige Aushandlungsfrist fahrlässig oder bewusst verstreichen lässt, ohne dass es zu einer Unterzeichnung kommt, gilt der Vertrag in den Bedingungen, wie sie im Antrag auf Übertragung festgelegt sind, als angenommen. In diesem Fall kann die lokale Selbstverwaltungskörperschaft bei dem Wirtschafts- und Finanzministerium den Transfer der mit der übertragenen Kompetenz korrespondierenden Ressourcen beantragen. Sofern dieses Ministerium dem Ersuchen nicht innerhalb von 30 Tagen nachkommt, hat die Gemeinde bzw. Provinz oder Kirchspiel das Recht, eine Intervention der Generalstaatsanwaltschaft (*Procuraduría General del Estado*) zu beantragen, welche entsprechend den Vorgaben ihres Organisationsgesetzes tätig wird.⁵²

⁵¹ Weiterhin in das Abkommen aufzunehmen sind: eine Klausel zur Kündigung des Abkommens im Falle, dass die Übergabe der für den Transfer bestimmten Ressourcen nicht wirksam wird, eine Klausel über die Unterwerfung von möglichen Streitigkeiten unter die Jurisdiktion der ‚Nationalen Kompetenzkommission‘, eine Klausel für den Transfer von Informationen, Akten und Archiven, eine Klausel über Verfahren, Bedingungen und Entscheidungen für bereits anhängige Verfahren sowie alle weiteren Klauseln, die im spezifischen Fall notwendig sind.

⁵² Vgl. *Quiñónez Caldas, Herves et al*, op.cit. (Fn. 48), S. 11 f.

8. Überwachung und Konfliktlösung

Zuständig für die Kontrolle und Evaluierung des Dezentralisierungsprozesses ist die ‚Nationale Dezentralisierungskommission‘.⁵³ Ihre in Art. 3 des Gründungsdekretes geregelten Funktionen umfassen neben der Ausarbeitung eines jährlichen Plans zur Dezentralisierung unter anderem auch die Überwachung der ordnungsgemäßen Erfüllung dieses Jahresplans und die Überwachung der angemessenen Zuweisung von Ressourcen an die verschiedenen Verwaltungsebenen des Staates.

Für die Lösung von Konflikten, die aus den Übertragungsabkommen zwischen den Vertragsparteien entstehen können, sieht Art. 28 Ausführungsverordnung die Errichtung einer ‚Nationalen Kompetenzkommission‘ vor. Diese setzt sich aus je einem Vertreter des Präsidenten der Republik, dem nationalen Gemeindeverband AME und dem nationalen Verband der Provinzen CONCOPE zusammen. Sie tritt lediglich auf Antrag der Vertragsparteien an jeglichem Ort der Republik zusammen und löst die Streitigkeiten durch Vermittlung, Schiedsspruch oder sonstige alternative Schlichtungsmethoden. Gemäß Art. 34 Ausführungsverordnung umfasst die Zuständigkeit der Kommission u.a. die wiederholte Nichterfüllung der in den Übertragungsabkommen normierten Pflichten, die Nichtübertragung von finanziellen, personellen und materiellen Ressourcen und die fehlende oder mangelhafte Übernahme der übertragenen Kompetenzen durch die lokale Selbstverwaltungskörperschaft. Die Entscheidungen der Kommission können vor dem örtlich zuständigen Verwaltungsgericht (*Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo*) angefochten werden.

V. Praktische Probleme und Bewertung

Angesichts des auf dem Kontinent weit verbreiteten Problems der Überforderung lokaler Selbstverwaltungskörperschaften könnte dem ecuadorianischen Dezentralisierungsmodell einer ausgehandelten Kompetenzübertragung aufgrund seiner Gradualität und der damit bezweckten Rücksichtnahme auf die tatsächlich vorhandenen lokalen Kapazitäten Vorbildcharakter zugesprochen werden. Die Betrachtung der praktischen Umsetzung zeigt jedoch, dass eine umfassende Änderung der tatsächlichen Kompetenzverteilung bislang weitgehend ausgeblieben ist. Eine Analyse der Rechtswirklichkeit kann an dieser Stelle zwar aufgrund der Vielzahl der dezentralisierbaren Kompetenzen nur cursorischen Charakter haben. So lagen allein im Juli 2004 den Ministerien 212 gemeindliche Anträge auf Übertragung von

⁵³ *Comisión Nacional de Descentralización*, errichtet durch das Decreto Ejecutivo N° 376, veröffentlicht im R.O. N° 83 am 16.05.2003.

Kompetenzen vor.⁵⁴ Die im Folgenden angeführten Beispielsfälle aus der Praxis können jedoch zumindest einen Hinweis auf konkrete Umsetzungsprobleme geben und bieten, verbunden mit einigen theoretisch hergeleiteten Überlegungen, eine ausreichende Grundlage für eine Reihe von Vorschläge zur Modifikation des Modells.

1. *Probleme aus dem rechtlich-institutionellen Rahmen*

Als größtes Problem des derzeitigen Status der Dezentralisierung in Ecuador wird von der Mehrzahl der Experten die fehlende Abgrenzung der Rollen und Funktionen zwischen den unterschiedlichen staatlichen Ebenen angesehen.⁵⁵ Aufgrund der unscharf voneinander abgegrenzten und sich teilweise überschneidenden Zuständigkeiten können Gemeinden, Kirchspiele und Provinzen theoretisch diverse Kompetenzen gleichzeitig beantragen. Die gesetzlichen Regelungen zur Lösung der entstehenden Kompetenzkonflikte beschränken sich auf die Einrichtung einer Nationalen Kompetenzkommission, ohne jedoch im Einzelnen festzulegen, anhand welcher Kriterien diese Kommission entscheiden soll. Damit bliebe es den lokalen Selbstverwaltungskörperschaften überlassen, sich mittels eines ‚horizontalen Dialogs‘ zu koordinieren, doch bislang mangelt es an einem solchen in der Praxis.⁵⁶

Ebenfalls einer Regelung entbehrt die Rolle der Ministerien, die Kompetenzen transferieren. Indem die Verfassung nur wenige staatliche Funktionen für nicht dezentralisierbar erklärt, erscheint die Übertragung von ministeriellen Aufgaben damit fast grenzenlos. Dies wirft z.B. die Frage auf, ob die Gemeinde auch Kontrollfunktionen beantragen kann.⁵⁷ Insbesondere vor dem Hintergrund der in der ecuadorianischen Rechtsordnung nur ansatzweise geregelten Rechtsaufsicht über die lokalen Selbstverwaltungskörperschaften ist dieser Punkt von elementarer Bedeutung.

Ein letztes Problem, das mit dem institutionellen Rahmen der einzelnen Dezentralisierungsaktivitäten in engem Zusammenhang steht, ist das Vorhandensein der erforderlichen

⁵⁴ Siehe die Presseerklärung der Präsidentschaft vom 08.07.2004 zum Status der Dezentralisierung, vgl. <http://www.presidencia.org.ec/noticias.asp?noid=3159> (Stand: 20.07.2004).

⁵⁵ So z.B. die Leiterin der Dezentralisierungskomponente des Programms PROMODE/GTZ Alexandra Pérez in einem Interview in Quito am 08.10.2003. Vgl. zu diesem Problem auch *Verdesoto Custode, Luis*, op.cit. (Fn. 35), S. 27.

⁵⁶ Interview mit Alexandra Pérez, Quito, 08.10.2003.

⁵⁷ In diesem Sinne beantragte nach Auskunft von José Suing (Quito, 13.10.2003) z.B. die Gemeinde Santo Domingo de los Colorados die Kompetenz zur sanitären Kontrolle beim zuständigen Ministerium.

finanziellen Ressourcen. In Übereinstimmungen mit den Anordnungen des Dezentralisierungsgesetzes muss ein Ministerium die Übertragung einzelner Kompetenzen mit den für deren Übernahme erforderlichen Ressourcen ergänzen. Dies setzt jedoch voraus, dass das Ministerium über die entsprechenden Ressourcen verfügt. Erfahrungen im Umweltministerium zeigen, dass dies nicht notwendigerweise der Fall ist. In diesem wurden nach einer Analyse aller dem Ministerium rechtlich zugewiesenen Kompetenzen 22 Aufgaben identifiziert, die zunächst auf die lokalen Selbstverwaltungskörperschaften übertragen werden sollten. Viele der definierten Kompetenzen hatte das Ministerium jedoch niemals tatsächlich ausgeübt, so dass es im Haushalt auch keine Zuweisung von Mitteln für diese Posten gab. Es verfügt damit nicht über ausreichend Ressourcen, um dem in der Verfassung normierten Konnexitätsprinzip Rechnung zu tragen.⁵⁸

2. Probleme aus der Gestaltung des Vertragsmodells

Auch aus dem Modell einer vertraglich vereinbarten Kompetenzübertragung ergeben sich Schwierigkeiten. Zunächst ist in diesem Zusammenhang die Unübersichtlichkeit der Zuständigkeitsverteilung anzuführen, die aus der Vielzahl einzelner Verträge resultiert. Indem jede lokale Selbstverwaltungskörperschaft nach eigenem Ermessen entscheidet, welche Kompetenz sie übernehmen will, entsteht eine noch größere administrative Heterogenität.⁵⁹ Dies ist vor allem vor dem Hintergrund zu kritisieren, dass bereits jetzt mannigfaltige lokale, regionale und zentralstaatliche Institutionen ohne gebührende Koordination nebeneinander agieren. Zudem ist erklärtes Ziel der Dezentralisierung in Ecuador, die Verwaltungsstrukturen zu vereinfachen. Mit dem Modell in seiner aktuellen Ausprägung wird jedoch das Gegenteil erreicht. Die Unübersichtlichkeit der Kompetenzverteilung wird durch einen Mangel an Transparenz noch weiter verstärkt. Ein zentrales Register, welches Auskunft über alle Übertragungsabkommen geben und damit die Transparenz erhöhen könnte, ist bisher nicht eingerichtet worden.⁶⁰ Das Ergebnis ist ein ‚Flickenteppich‘ von Kompetenzen, bei dem kaum jemand weiß, wer für welche staatliche Aufgabe zuständig ist.

⁵⁸ Interview mit Alexandra Pérez, Quito, 08.10.2003.

⁵⁹ Vgl. *Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales*, Secretaría Técnica, Unidad de Descentralización y Estructura del Estado, CONAM, Propuesta de Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador, Documento de Trabajo, Quito, 2000.

⁶⁰ So erklärte Alexandra Pérez (Fn. 55), dass unter der vorherigen Regierung insgesamt 66 Übertragungsabkommen mit dem Umweltministerium unterzeichnet worden seien, wobei es sich auch um 88 oder 120 handeln könne, da diese Zahlen ebenfalls zirkulierten und in der Realität aufgrund des fehlenden Registers aller unterzeichneten Abkommen niemand genau wisse, wie viele Abkommen es tatsächlich sind.

Die ‚Vertragslösung‘ ist auch unter finanziellen Gesichtspunkten fragwürdig. Das ecuadorianische Modell ermächtigt prinzipiell jede lokale Selbstverwaltungskörperschaft, über fast jede Kompetenz zu verhandeln. Nach Schätzungen der Nationalen Dezentralisierungskommission sind theoretisch bis zu 30.000 Abkommen möglich.⁶¹ Dieses Verfahren der einzelnen Aushandlung ist jedoch mit hohen Transaktionskosten verbunden. Zudem kann eine solche singuläre Übertragung von Zuständigkeiten den öffentlichen Haushalt vermehrt beanspruchen, wenn auch das Ministerium weiterhin öffentliche Leistungen überall dort erbringen muss, wo die jeweiligen Gemeinden diese Aufgabe nicht übernehmen wollen. Die Kompetenzübertragung im Einzelfall führt damit nicht zu einer Verringerung des zentralstaatlichen Apparats, obwohl das Ziel der Dezentralisierung gerade eine Rationalisierung der Verwaltung ist.⁶²

Probleme sind auch mit dem zentralen Element des Vertragsmodells verbunden – der Freiwilligkeit der Kompetenzübernahme. Vor dem Hintergrund der Überforderung der Gemeinden ist die Einführung von Gradualität und Flexibilität in der Kompetenzübernahme zwar begrüßenswert. Doch beruht dieses Konzept auf der Prämisse, dass alle Gemeinden tatsächlich mehr Kompetenzen übernehmen wollen. Für den möglichen Fall, dass sich Gemeinden weigern, neue Funktionen zu übernehmen, wurden jedoch keine Vorkehrungen getroffen. Auch wurden keine entsprechenden positiven Anreize für eine freiwillige Übernahme geschaffen.⁶³ Hinzu kommt, dass vertragliche Lösungen grundsätzlich reversibel sind. Eine eventuelle Rückabwicklung einzelner Übertragungsverträge würde aber dem Ziel einer endgültigen Neuordnung der Kompetenzen widersprechen.⁶⁴

Schwierigkeiten ergeben sich weiterhin aus der Übertragungspflicht auf Seiten des Ministeriums oder der zentralstaatlichen Behörde, die der Freiwilligkeit auf Seiten der lokalen Gebietskörperschaft gegenüber steht. In der Praxis ist der Dezentralisierungsprozess bisher de facto allein in freiwilliger Form vorangeschritten, d.h., wenn das Ministerium oder die zentralstaatlichen Behörde sich zu einer Übertragung bereit erklärten.⁶⁵ Der Grund hierfür liegt vor allem im Fehlen von Sanktionsmechanismen. So scheitert eine Übertragung in der derzeitigen Konstellation noch immer, wenn die übertragende Institution zur Erfüllung der ihr obliegenden Pflicht nicht willens ist. Dieser Mangel, gepaart mit dem Fehlen von

⁶¹ Vgl. *Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales*, op.cit. (Fn. 59).

⁶² Ebenda.

⁶³ Vgl. *Verdesoto Custode, Luis*, op.cit. (Fn. 35), S. 27.

⁶⁴ Ebenda.

⁶⁵ Vgl. *Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales*, op.cit. (Fn. 59).

eindeutigen Regelungen zur Streitschlichtung, stellt ein erhebliches Risiko für die vertragliche Lösung dar.⁶⁶

Vor allem die praktischen Probleme in der Durchsetzung der Übertragungspflicht zeigen, dass bei der Konzeption des ecuadorianischen Modells die tatsächlichen Interessen- und Machtkonstellationen nur unzureichend berücksichtigt wurden. Der Gesetzgeber ging bei der Entwicklung der Vertragslösung offensichtlich davon aus, dass sich Gemeinden und Ministerien in den Aushandlungsprozessen gleichberechtigt gegenüber stünden und jede Vertragspartei ihren Verpflichtungen nachkommen würde, ohne dass konkrete Sanktionen angedroht werden müssten. Diese Prämisse ignoriert jedoch zweierlei: erstens die eigenen Interessen der Ministerialbürokratie und zweitens das Ungleichgewicht der Verhandlungspartner. Die Bedeutung dieser beiden Punkte soll kurz anhand eines Beispiels aus dem Gesundheitssektor aufgezeigt werden.

Die Gemeinde von Cotacachi beantragte im Juli 2002 beim Gesundheitsministerium die Übertragung der Kompetenz für ein Gesundheitszentrum. Nach erheblicher zeitlicher Verzögerung begannen Delegierte der Gemeinde und des Ministeriums, über diesen Transfer zu verhandeln. Die Ministerialbürokraten zeigten sich jedoch unwillig, Befugnisse abzugeben.⁶⁷ Nach dem letzten Regierungswechsel im Januar 2003 startete die Gemeinde einen zweiten Versuch und stellte erneut den Antrag auf Übertragung der Kompetenz, doch auch der neue Minister reagierte nicht. Zu diesem Zeitpunkt wäre von Rechts wegen die Kompetenz bereits auf die Gemeinde übergegangen, da das Gesetz eine rechtliche Fiktion für den Fall des administrativen Schweigens vorsieht und der Übertragungsvertrag mit Verstreichen der Frist als geschlossen gilt. Diese Fiktion ändert an der Situation der Gemeinde jedoch wenig, wenn in der Praxis weder die Verantwortung für die zu der Kompetenz gehörende Infrastruktur, wie hier das Gesundheitszentrum, noch die zu deren Erhaltung erforderlichen finanziellen Ressourcen übertragen werden. Im Falle von Cotacachi bewirkten erst die Anrufung der Dezentralisierungskommission des nationalen Kongresses und der damit verbundene politische Druck, dass der Gesundheitsminister das Abkommen unterzeichnete.⁶⁸ Dieses Beispiel illustriert, zu welchem hohem Grad der Erfolg des Antrags einer Gemeinde von dem Willen der Ministerien und damit der tatsächlichen Konstellation der Machtverhältnisse abhängt.

⁶⁶ Vgl. Frank, Jonas, Decentralization, in: *Fretes-Cibils, Vicente / Giugale, Marcelo / López-Cálix, José Roberto* (Hrsg.), Ecuador, An Economic and Social Agenda in the New Millennium, The World Bank, Washington D.C., 2003, S. 487.

⁶⁷ Vgl. Descentralización con participación ciudadana, in: El Diario Digital, eldiario.com.ec, vom 12.08.2003, Quelle: [http://www.eldiario.com.ec/news.php?newsid"2059](http://www.eldiario.com.ec/news.php?newsid) (Stand: 27.07.2004).

⁶⁸ Interview mit Alexandra Pérez, Quito, 08.10.2003.

Hinzu kommt, dass Cotacachi im landesweiten Vergleich eine relativ machtvolle Gemeinde ist.⁶⁹ Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, bestehen in Ecuador jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Gemeinden. Da der Erfolg der Aushandlung mit den Ministerien oder sonstigen zentralstaatlichen Behörden auf der Verhandlungsstärke der einzelnen Gemeinden ruht, führt das ecuadorianische Modell zu einer Marginalisierung kleiner Gemeinden, die nicht über das notwendige politische Gewicht verfügen. Ihnen wird es aufgrund der tatsächlich gegebenen Machtverhältnisse kaum gelingen, die Ministerien zur Aufgabe von Funktionen bzw. noch weniger zur Übertragung eigener Ressourcen zu bewegen. Letztendlich führt dies zu einem noch weiteren Anwachsen der Unterschiede zwischen den einzelnen Gemeinden, anstatt dass es zu ihrer Verringerung beiträgt.⁷⁰ Das Modell dient damit kaum dazu, einheitliche Lebensverhältnisse in allen Gemeinden Ecuadors zu schaffen.

VI. Ausblick

Die bisherigen Erfahrungen mit einer Neuordnung der Kompetenzverteilung durch einzelne Übertragungsabkommen weisen auf eine Reihe von Schwächen der derzeitigen Ausgestaltung des Dezentralisierungsmodells hin. Vor diesem Hintergrund sollen abschließend einige Möglichkeiten aufgezeigt werden, mit denen das derzeitige Modell modifiziert werden könnte.

Um der Unübersichtlichkeit in der Zuständigkeitsverteilung entgegenzutreten und die Transparenz des Prozesses zu erhöhen, ist eine eindeutige Klärung der Rollen notwendig. Diese Notwendigkeit bezieht sich sowohl auf die Funktionen der unterschiedlichen Selbstverwaltungsebenen (Provinz, Gemeinde, Kirchspiel und Organisationen zur Verwaltung der indigenen Gemeinschaften) als auch auf die Zuständigkeiten der Ministerien und sonstigen staatlichen Institutionen. Zu letzteren zählen neben zentralstaatlichen Sektorbehörden vor allem die regionalen Entwicklungskörperschaften und die abhängige mittlere Verwaltungsebene.

Die jeweiligen Kompetenzen könnten zu diesem Zweck, wie z.B. in Peru geschehen, zunächst in ausschließliche, konkurrierende und delegierbare Zuständigkeiten unterteilt werden.⁷¹ Während die ausschließlichen Kompetenzen nur von den gesetzlich explizit für

⁶⁹ Ebenda.

⁷⁰ Vgl. *Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales*, op.cit. (Fn. 59).

⁷¹ Vgl. das peruanische ‚Basisgesetz zur Dezentralisierung‘ (*Ley de Basis de la Descentralización*, Ley N° 277783 veröffentlicht im Amtsblatt *El Peruano* vom 20.07.2002).

zuständig erklärten Gebietskörperschaften wahrgenommen werden dürfen, werden die konkurrierenden Kompetenzen zunächst zwei oder mehreren staatlichen Ebenen zugewiesen. Welche Ebene unter welchen Bedingungen den Vorrang in der Ausübung dieser Kompetenzen genießt, wird dann einfachgesetzlich geregelt. Unter den Begriff der ‚delegierbaren Kompetenzen‘ fasst der peruanische Gesetzgeber diejenigen Zuständigkeiten, die zunächst einer spezifischen staatlichen Ebene zugewiesen werden, welche unter Wahrung des gesetzlich vorgesehene Verfahrens und im gegenseitigen Einvernehmen jene Zuständigkeiten auf eine andere Ebene delegieren kann.⁷² In Ecuador kann eine Überarbeitung der in den jeweiligen Organisationsgesetzen enthaltenen Kompetenzkataloge der unterschiedlichen Selbstverwaltungsebenen einschließlich der Definition von ausschließlichen Kompetenzen dazu beitragen, die derzeitigen Doppelzuweisungen abzuschaffen. Die Einführung von verschiedenen Kompetenzarten müsste durch eine explizite Regelung des Verhältnisses der jeweiligen Selbstverwaltungsebenen in der Ausübung der konkurrierenden Zuständigkeiten sowie zur Lösung von Kompetenzkonflikten erforderlich ergänzt werden.

Weiterhin könnte zwischen freiwilligen und verpflichtend auszuführenden Kompetenzen unterschieden werden. Bereits 2001 schlug die ‚Nationale Dezentralisierungskommission‘ vor, einen Mindestkatalog von Pflichtaufgaben einzuführen. In Abänderung des bisherigen Prinzips der Freiwilligkeit müssten damit alle Gemeinden bzw. Provinzen oder Kirchspiele eine bestimmte Anzahl konkret festgelegter Kompetenzen obligatorisch wahrnehmen.⁷³ Um den Unterschieden in den tatsächlichen Kapazitäten der Gemeinden Rechnung zu tragen, bliebe das bisherige System der Übertragungsabkommen für die restlichen – freiwilligen – Aufgaben bestehen.

Die Übertragung von Kompetenzen muss schließlich durch die Einführung von Sanktionsmechanismen und Anreizstrukturen ergänzt werden. Die Aufgabe von Kompetenzen und, vor allem, den entsprechenden Ressourcen bedeutet nicht zuletzt den Verlust von Macht. Insbesondere vor dem Hintergrund der bereits tatsächlich erfolgten Weigerungen von Ministerien, Übertragungsübereinkommen abzuschließen bzw. die geschlossenen Abkommen zu erfüllen, ist eine eindeutige Regelung der Rechtsfolgen dieser Nichterfüllung notwendig. Sowohl die Art und der Inhalt der Sanktionen als auch die Zuständigkeiten für deren Verhängung bedürfen einer Konkretisierung und müssen nicht zuletzt in der Praxis

⁷² Vgl. *Dammert Ego Aguirre, Manuel*, La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial, Volumen II, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Serie Gestión Pública N° 31, Santiago de Chile, 2003.

⁷³ Vgl. *Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales*, op.cit. (Fn. 59).

auch tatsächlich durchgesetzt werden. Ergänzt werden sollten diese Sanktionen zudem durch positive Anreize, und zwar sowohl für die Ministerien zur Übertragung von Kompetenzen als auch für die Gemeinden zur Übernahme von neuen Zuständigkeiten.

ABSTRACTS

Democratisation and rotation of local elites in Cameroon

By *Ibrahim Mouiche*, Yaoundé

Through two case studies, the present study explores the renewal of local political elites in Cameroon provoked by the new context of multipartyism and democratization. It is based on the idea expressed by Robert Dahl that, in certain societies, leadership exercised by multiple and competing elites is the “best approximation of democracy”. It may indeed be observed that, in post-industrial societies, liberal and democratic regimes are based on negotiation between elites from various sectors – in particular the economic sector. In those societies, the professionalization of politics, although manifest, does not exclude diversity in the trajectories of politicians. On the contrary, under the one-party system, a recurrent characteristic of the African political game was the “narrowness of the political class”. Cameroon was no exception to the rule. Thus, only certain categories of the population were used to take actively part in political life. Therefore, in the West province, municipal executive and local councils remained stepping stones for traditional chiefs who were in that region, allies of the state. Here, those chiefs, considered as “social eldest people”, were secured a nomination in local elections. As elections were non-competitive, they were granted an appointment as local counsellors or mayors in their respective towns. The 1996 local elections set a breach in the system: the base of the population expressed its will to mark a distinction between traditional authorities, relaying the state, and the former single party, the CPDM. Even within the CPDM, the local political class opened to economic contractors, instead of chiefs.

Transferring competencies by contract? – Legal foundations and practical problems of the ‘convenios de transferencia’ within the Ecuadorian decentralization process

By *Andrea Kramer*, Bochum

A core element of decentralization processes is the transfer of competencies and resources to sub-national levels of government. In most cases, new laws are passed that restructure the division of competencies. These legal norms usually assign the same attributions to all

local government institutions of the same tier of government, such as all municipalities. However, due to vast differences in capacities, resources, and extension of local governments this equal treatment often overtaxes smaller municipalities. Against this background, Ecuador has chosen a different decentralization model. Here, local governments voluntarily conclude so-called 'transfer agreements' with central government agencies, thereby assuming only those attributions they can fulfil according to their own capacities. However, as this article shows, the contractual solution stands in tension with the delineation of clear roles and functions of the different levels of government. In addition, the transfer agreements confront a series of implementation problems, such as inequalities in the bargaining power, which cast doubt on the feasibility of this decentralization model.

When disaster strikes small islands. The right of Overseas Territories and Micro-States to claim international attention

By *Aron V. Mir Haschemi*, Bonn/Berlin

Small island overseas territories and states are highly vulnerable to natural disasters. While independent small island nations have rather easy access to the international community to voice their need for disaster relief, dependent overseas territories must rely primarily on their relationship with the motherland. They are usually not covered by media reports and, therefore, often not in the international public eye. Being small both in size and population in most cases, overseas territories are seldom the subject of research. Some of these overseas territories are non-self-governing.

Both small island states and small island territories often lack quality disaster management. Small island nations can improve their disaster preparedness by means of regional cooperation. When a disaster occurs in overseas territories, these do not always have a legal claim to assistance from their motherlands. Depending on their status under their motherland's national constitutional law, they would do well to engage in regional cooperation, as well. It is necessary to improve the disaster preparedness of both small island developing states (SIDS) and of overseas territories. The improvement of disaster preparedness in overseas territories should be accompanied by a discussion of disaster management in small island states, in order to benefit from resulting synergies.