
EZ-Programm: Gute Regierungsführung und Dezentralisierung in Kamerun

TZ-Modul: Modernisierung des Personenstandswesens – Phase II

Projektnummer: 2019.2070.1

Datum der Kurzstellungnahme: 30.09.2020

Name des Auftragsverantwortlichen: § 5 IFG

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	3
1. Fördervorschlag	4
1.1 Fördervorschlag	4
1.2 Finanzrahmen	4
1.3 Lernerfahrungen aus vorherigen Maßnahmen	5
2. Einordnung des Vorhabens	6
2.1 Einordnung des geplanten Moduls in das Programm bzw. den strategischen Bezugsrahmen	6
2.2 Andere Entwicklungsmaßnahmen im konkreten Interventionsbereich des Moduls	7
3. Problem- und Potentialanalyse (bezogen auf das Modul)	8
4. Gestaltung des Moduls (einschließlich Optionen)	9
5. Bewertung und Vorschlag zum weiteren Vorgehen	12
6. Empfehlungen für den Politikdialog	13

Anlagen

Anlage 1: Zusammenfassende Darstellung von Optionen im Rahmen der Kurzstellungnahme und deren Einschätzung im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit

Anlage 2: Wirkungslogik zum Programm

Anlage 3: Kenndaten der Maßnahme (inkl. DAC-/BMZ-Kennungen) für die bevorzugte Option

Abkürzungsverzeichnis

AFD	<i>Agence française de Développement</i> Französische Entwicklungsagentur
APAI-CRVS	<i>Africa Programme for Accelerated Improvement of Civil Registration and Vital Statistics</i> Afrikanisches Programm zur beschleunigten Verbesserung des Personenstandswesens und der Bevölkerungsstatistik
BUNEC	<i>Bureau National de l'État Civil</i> Nationale Personenstandsbehörde
CVUC	<i>Communes et Villes Unies du Cameroun</i> Kommunalverband kamerunischer Gemeinden und Städte
DGSN	<i>Délégation Générale à la Sûreté Nationale</i> Bundespolizei Kameruns
DSCE	<i>Document de Stratégie pour la Croissance et l'Emploi</i> Strategiedokument für Wachstum und Beschäftigung
INS	<i>Institut National de Statistique</i> Nationales Amt für Statistik
KOICA	<i>Korea International Cooperation Agency</i> Koreanische Kooperation
MINATD	<i>Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation</i> Ministerium für territoriale Verwaltung und Dezentralisierung
MINDDEVEL	<i>Ministère de la Décentralisation et du Développement Local</i> Ministerium für Dezentralisierung und lokale Entwicklung
NASLA	<i>National School of Local Administration</i> Nationale Verwaltungsschule
PAMEC	<i>Programme d'appui à la modernisation de l'état civil</i> Vorhaben zur Modernisierung des Personenstandswesens
PRADEC	<i>Programme d'appui au développement communal</i> Vorhaben zur Unterstützung der Kommunalentwicklung
PAMFIP	<i>Programme d'appui à la modernisation des finances publiques</i> Vorhaben zur Modernisierung der öffentlichen Finanzen
PROCIVIS	<i>Projet d'amélioration du système d'état civil au Cameroun (UE)</i> Programm zur Verbesserung des Personenstandssystems (EU)

1. Fördervorschlag

1.1 Fördervorschlag

Mit der Modernisierung des Personenstandswesens hat Kamerun im Jahr 2009 begonnen und wird dabei seit 2011 von der deutschen EZ unterstützt; aktuell im Rahmen des Programms „Gute Regierungsführung und Dezentralisierung Kameruns“. Das BMZ-Programm beinhaltet drei TZ-Module zu den Themen Unterstützung der partizipativen Kommunalentwicklung (PRADEC, PN 19.2074.3, 09/2020 – 08/2023), Modernisierung der öffentlichen Finanzen (PAMFIP, PN 19.2073.5, 09/2020 – 08/2023) und Modernisierung des Personenstandswesens (PAMEC, PN 17.2020.0). Die aktuelle erste Phase von PAMEC hat eine Laufzeit von 10/2017 bis 06/2021 und ein Budget von 5 Mio. EUR.

Nach einer breit angelegten ersten Phase des Vorhabens hat das BMZ die GIZ in ihrer E-Mail vom 20.05.2020 für die nachfolgende Phase damit beauftragt, Schwerpunkte in Hinsicht eines effizienten und wirksamen Einsatzes der Mittel zu entwickeln und zwei Optionen vorzuschlagen. Ergebnis der Gespräche des BMZ mit der kamerunischen Regierung im Februar 2019 ist das Anliegen einer stärkeren Zusammenarbeit mit der Bevölkerung. Dadurch können Lernerfahrungen zur effektiven Zusammenarbeit mit Akteuren auf lokaler Ebene für ein breitenwirksames *Upscaling* auf zentralstaatlicher Ebene genutzt werden. Dementsprechend beinhalten beide Optionen Elemente eines dezentralen und bürgerzentrierten Ansatzes (siehe Kapitel 4 „Gestaltung des Moduls“).

1.2 Finanzrahmen

Maximal verfügbarer Finanzrahmen	4,000,000 EUR
Laufzeit	07/2021 bis 08/2023

Das laufende PAMEC TZ-Modul hat im Vergleich zu den anderen Modulen PRADEC und PAMFIP mit einer Zeitverzögerung von circa einem Jahr begonnen und wurde daher bis 06/2021 kostenneutral verlängert. Die beiden TZ-Folgemodule von PRADEC und PAMFIP sind mit einer Laufzeit von je drei Jahren bis 08/2023 beauftragt. Beide Module wurden inhaltlich und regional eng aufeinander abgestimmt und arbeiten so u. a. zu einem gemeinsamen Output. Innerhalb des EZ-Programms „Gute Regierungsführung und Dezentralisierung in Kamerun“ ist jetzt auch für das neue Modul zur Modernisierung des Personenstandswesens (PAMEC II) eine enge zeitliche und inhaltliche Abstimmung mit den beiden anderen TZ-Vorhaben vorgesehen. Mittelfristig sollte die Konsolidierung aller drei Module in ein übergreifendes TZ-Modul ab Mitte 2023 geprüft werden, so dass die Interventionen der Module konzentrierter aufeinander abgestimmt werden können, um dadurch größere Synergieeffekte zu erzielen (siehe Kapitel 1.3 „Lernerfahrungen“).

1.3 Lernerfahrungen aus vorherigen Maßnahmen

Bisherige Lernerfahrungen zeigen, dass die Zusammenarbeit zwischen den relevanten Akteuren auf nationaler Ebene weiterhin vor großen Herausforderungen steht. Der Aufbau von Kapazitäten und die Klärung der Verantwortlichkeiten zwischen dem kamerunischen Ministerium für Dezentralisierung und lokale Entwicklung (*Ministère de la Décentralisation et du Développement Local*, MINDDEVEL), der Nationalen Personenstandsbehörde (*Bureau National de l'État Civil*, BUNEC), dem nationalen Amt für Statistik (*Institut National de Statistique*, INS) und den Ausbildungszentren der Gemeinden ist unzureichend. Auch die mangelhafte Zusammenarbeit innerhalb der BUNEC, beispielsweise mit ihren zehn Regionalbüros, erschwert eine effektive und effiziente Umsetzung ihrer Aktivitäten. Ursachen für die langsame Umsetzung der Reformen sind ein Mangel an technischen und organisatorischen Kapazitäten, aber auch divergierende Eigeninteressen und Korruption.

Die Gemeinden dagegen sind unzureichend ausgestattet (Arbeitsräume, Arbeitsgeräte) und das Personal ist nicht ausreichend qualifiziert. Auch die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Akteuren auf lokaler Ebene ist schwierig, z. B. zwischen den primären (im Rathaus verankerten) und sekundären (in den Dörfern angesiedelten) Personenstandszentren. Letztendlich können eine große Anzahl der dörflichen Zentren die geforderten Dienstleistungen nicht erbringen. Auch die Zusammenarbeit mit Gesundheitszentren und Krankenhäusern funktioniert nicht ausreichend. Hier sollte man unbedingt ansetzen, da die dort stattfindenden Geburten den Personenstandszentren nicht hinreichend gemeldet werden.

Handlungsbedarf besteht ebenso für die Nachfrageseite (Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft). Hier hat sich gezeigt, dass weder Unwissenheit noch Gleichgültigkeit die Hauptursachen für die niedrige Registrierung von Geburten sind. Vielmehr sind (i) räumliche Distanz zu funktionierenden Personenstandszentren, (ii) Kosten für Dienstleistungen sowie (iii) Verfahrensunsicherheit und (iv) Abneigung gegenüber staatlicher Autorität die Hauptgründe für eine schwache Nachfrage innerhalb der Bevölkerung. Daher wird dringend empfohlen, diese Probleme in der Folgemaßnahme unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft gezielt zu adressieren.

In Hinblick auf die Zusammenarbeit der drei Module im TZ-Programm hat sich gezeigt, dass durch die vielen inhaltlichen Schnittstellen teilweise mit denselben Akteuren zusammengearbeitet wird. So können zwar Synergiepotentiale besser genutzt werden (z. B. bei der Durchführung des kommunalen Tags der offenen Tür und Veranstaltungen zu Genderthemen), jedoch ist die Prozessberatung dadurch nicht immer ausreichend aufeinander abgestimmt (z. B. beim Thema kommunale Haushalts- und Investitionsplanung, *e-Government*/ Digitalisierung oder zivilgesellschaftliche Sensibilisierung und Beteiligung). Neben einer stärkeren konzeptionellen Abstimmung in der jetzt vorgeschlagenen Folgephase, sollte für die Phase ab 09/2023 eine Zusammenlegung der drei Module in ein größeres TZ-Modul zur „guten Regierungsführung“ geprüft werden.

2. Einordnung des Vorhabens

2.1 Einordnung des geplanten Moduls in das Programm bzw. den strategischen Bezugsrahmen

Die Initiative *African Programme on Accelerated Improvement of Civil Registration and Vital Statistics* (APAI-CRVS) der Afrikanischen Union rückt seit 2009 das Personenstandswesen als grundlegende Aufgabe in den Fokus staatlichen Handelns, wozu die Gewährleistung kontinuierlicher, permanenter, verpflichtender und universeller Registrierung von wichtigen Lebensereignissen wie Geburt, Ehe und Tod (nach Definition der Vereinten Nationen) gehört. Die Geburtsurkunde bescheinigt die rechtliche Identität einer Person und ist damit Voraussetzung für Rechtsfähigkeit, gesellschaftliche sowie unternehmerische Teilhabe und Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen. In Kamerun sind circa 40% der Kinder unter fünf Jahren nicht im Geburtenregister erfasst. Die Registrierung von Todesfällen liegt nach Einschätzung der BUNEC bei unter 10%. Des Weiteren ist eine valide Erhebung der nationalen Bevölkerungsstatistik aufgrund der mangelhaften Datenqualität nicht möglich.

Das Vorhaben gliedert sich in das deutsche EZ-Programm „Gute Regierungsführung und Dezentralisierung in Kamerun“ mit einer Laufzeit von sieben Jahren (2017/2023) ein. Das Modulziel dieses Programms lautet: „Der Zugang der Bürger*innen auf lokaler und nationaler Ebene zu zunehmend aus Steuereinnahmen finanzierten staatlichen Dienstleistungen und Infrastrukturen wird verbessert“. Das EZ-Programm arbeitet in drei Interventionsbereichen: (1) öffentliche Finanzen, (2) Kommunalentwicklung und (3) Personenstandswesen. Zwei von drei Programm-Indikatoren zielen auf die Qualität von auf lokaler Ebene erbrachten Dienstleistungen an die Bevölkerung ab, wobei einer der beiden relevanten Indikatoren die Quote der registrierten Kinder in Kamerun misst. Zu diesem Indikator leistet PAMEC einen unmittelbaren Beitrag.

Das Kommunalentwicklungsvorhaben PRADEC unterstützt die Gemeindeverwaltungen bei der Verbesserung von bürgerbezogenen Dienstleistungen. Dieses Ziel wird auch von PAMEC geteilt. Gemeinsame Themen sind Digitalisierung von Verwaltungsprozessen und *e-Governance* sowie eine verbesserte Kommunikation der Gemeinden mit der Bevölkerung. Darüber hinaus sind auch positive Beschäftigungseffekte, ein verbesserter Zugang zu Finanz- und Gesundheitsdienstleistungen und eine Stärkung des Rechtswesens zu erwarten. Das Vorhaben zu öffentlichen Finanzen (PAMFIP) zielt hingegen auf eine nachhaltige Finanzierung der öffentlichen Verwaltung inkl. des Systems des Personenstandswesens, durch eine enge Zusammenarbeit mit Steuerbehörden, Kommunalverwaltungen und Zollbehörde, ab. Zudem wird die programmorientierte Haushaltsplanung und -umsetzung der Ministerien für Dezentralisierung und Gesundheit gefördert.

Neben den erwähnten Synergien innerhalb des EZ-Programms existieren auch außerhalb des Clusters *Governance* weitere gemeinsame Aktivitäten mit den nachfolgenden Modulen:

- (1) In Kooperation mit dem Gesundheits-Vorhaben (PASAR, PN 2016.2031.9) wird die Rolle der lokalen Gesundheitszentren bei der Geburtenregistrierung gestärkt.

- (2) Mit dem AA-finanzierten Vorhaben zu Aufbau und Stärkung polizeilicher Strukturen in ausgewählten Partnerländern Afrikas (PN 2018.9072.2) teilt sich PAMEC einen Implementierungspartner. Die Zusammenarbeit mit der Bundespolizei Kameruns erfolgt hier bisher zum Thema Dokumenten- und Urkundenfälschung.
- (3) Gemeinsam mit dem Vorhaben zur Unterstützung der sozioökonomischen Resilienz benachteiligter Jugendlicher (PARSE II, PN 2019.2071.9) zielen Sensibilisierungskampagnen darauf ab, die Wichtigkeit eines Identitätsnachweises für den Zugang zu beruflicher Qualifizierung und Vermittlung in den Arbeitsmarkt zu erlangen.

Zur Umsetzung der Agenda 2030 leistet das Vorhaben einen direkten Beitrag für die Erreichung des Entwicklungsziels 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) bzw. des Unterziels 16.9 (rechtliche Identität zur Geburtenregistrierung) sowie mittelbar zu den Zielen 3 (gesundes Leben), 4 (Bildung) und 5 (Selbstbestimmung und Gleichberechtigung der Geschlechter). Die Wichtigkeit einem funktionierenden Personenstandswesen findet sich auch im „Marshallplan mit Afrika“ als Teil der dritten Säule (Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte) sowie im BMZ Strategie-Papier „Bevölkerungsdynamik in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ wieder. Auch im BMZ Positionspapier „Digitalisierung für Entwicklung“ werden die Potentiale digitaler Transformationen für gute Regierungsführung und Menschenrechte beschrieben. In der BMZ-Veröffentlichung „*Agents of change*“ wird wiederum dargestellt, dass Kinder durch das Fehlen von Geburtsurkunden ihre Grundrechte nicht wahrnehmen können.

2.2 Andere Entwicklungsmaßnahmen im konkreten Interventionsbereich des Moduls

Geber	Interventionsbereich	Zielsetzung (soweit bekannt)	Finanzvolumen + Laufzeit (soweit bekannt)
EU/ PROCIVIS	Personenstandswesen	PROCIVIS beschäftigt sich wie PAMEC mit allen Aspekten und Ebenen der Verbesserung des Personenstandswesens	4 Mio. Euro
UNICEF	Kommunen und Zivilgesellschaft	Sensibilisierung der Bevölkerung in einzelnen Kommunen im Norden Kameruns	2 Mio. Euro, 2 Jahre Laufzeit 2018-2019
KOICA	Digitalisierung des Personenstandswesens	Unterstützung der Digitalisierung des Personenstandswesens (in Vorbereitung)	5 Mio. US Dollar Laufzeit: Ab Anfang 2022
AFD	Personenstandswesen	Mitfinanzierung des neuen Hauptsitzes des BUNEC	Nach einer zehnjährigen Unterstützung des Personenstandswesens (2006-2015), ist die französische Kooperation nicht mehr direkt im Personenstandswesen tätig, außer die Mitfinanzierung der BUNEC-Zentrale.

Geber	Interventionsbereich	Zielsetzung (soweit bekannt)	Finanzvolumen + Laufzeit (soweit bekannt)
UNDP	Personenstandswesen	<i>Legal identity for All:</i> Ausstellung von 6000 Geburtsurkunden für Kinder im Norden	1,3 Million Euro Laufzeit 06/2020 – 06/2021

3. Problem- und Potentialanalyse (bezogen auf das Modul)

Das im Jahr 2018 gegründete Dezentralisierungsministerium MINDDEVEL ist auf nationaler Ebene für das Personenstandswesen zuständig. Die im Jahr 2015 eingerichtete, nachgeordnete – aber weitgehend unabhängige – nationale Behörde für Personenstandswesen BUNEC soll die Umsetzung der nationalen Reform unterstützen, verfügt jedoch nicht über die dafür notwendigen Kapazitäten und Kompetenzen. Weitere wichtige Akteure für die lokale Dienstleistungserbringung im Personenstandswesen sind die kommunalen Verwaltungen, welche erhebliche Defizite bei der Ausstellung von Urkunden und der Verwaltung des Personenregisters aufweisen. Auch die von den Vereinten Nationen empfohlenen Standards für zivile Registrierungssysteme, nämlich die fortlaufende, verpflichtende, permanente und universelle Erfassung von Personenstandsdaten, sind nicht erfüllt.

Die Ursachen dafür sind vielfältig:

- Unzureichende Qualifizierung des Personals in den Personenstandszentren
- Mangelhafte Ausstattung der Personenstandszentren
- Schwierige Erreichbarkeit der Zentren im ländlichen Raum
- Trotz der gesetzlichen Vorgabe einer kostenfreien Ausstellung von Geburtsurkunden werden von einigen Gemeinden unrechtmäßig zusätzliche Gebühren erhoben
- Die Arbeit in sekundären Personenstandszentren wird oft von Ehrenamtlichen übernommen. Dementsprechend ist auch die Qualität der Dienstleistungserbringung mangelhaft.

Dennoch sind die Potentiale für Reformen des Personenstandwesens groß: Auf der nationalen Ebene kann durch Kapazitätsentwicklung (Weiterbildung und Organisationsentwicklung) und Koordinierung ein breit verankertes Personenstandssystem aufgebaut werden, gerade im Bereich Digitalisierung liegen enorme Chancen, Effizienzgewinne zu erzielen. Die Initiative „Digitale Transformation in Afrika“ bietet hier viele Möglichkeiten einer tiefgehenden Unterstützung der Digitalisierung des Personenstandswesens in Kameruns. Auch soll die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit dem Netzwerk „Strategischen Partnerschaft Technologie Afrika“ geprüft werden, um maßgeschneiderte technische Lösungen (z. B. Registrierung über ambulante Angebote wie mobile Bürgerzentren) zu entwickeln.

Potentiale zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit ergeben sich durch die Aufklärung von Frauen und Mädchen hinsichtlich ihrer mit dem Personenstand verbundenen Rechte (insbesondere in Ehe und Familie). Kommunale Verwaltungen können befähigt werden, den Zugang von Frauen zu entsprechenden Dienstleistungen zu verbessern.

4. Gestaltung des Moduls (einschließlich Optionen)

Beide Optionen zielen darauf ab, Nachfrage und Zugang der Bürger*innen zu Dienstleistungen des Personenstandswesens zu stärken, jedoch kann dies über unterschiedliche Herangehensweisen erreicht werden: *top-down* durch einen auf die nationale Ebene fokussierten Ansatz oder *bottom-up* mittels eines dezentralen Ansatzes:

Option 1: Top-Down-Ansatz

Zusammenfassung

Mit Option 1 zielt das Vorhaben darauf ab, Bürger*innen den Zugang zu einem effizienten und bürgerorientierten Personenstandswesen durch die Stärkung der nationalen Kapazitäten und Kompetenzen zu verbessern. Durch die enge Zusammenarbeit mit BUNEC und MINDDEVEL wird das Personenstandswesen Kameruns systemisch reformiert, was sich mittelbar auf die Personenstandszentren in den Gemeinden auswirkt. Besonders in Hinblick auf die großen Digitalisierungsbedarfe und -potentiale ist dieser Ansatz effektiv, um etwaigen Inkompatibilitäten bei der Vernetzung unterschiedlich entwickelter dezentraler digitaler Lösungen vorzubeugen. Die Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene erfolgt in diesem *Top-Down*-Ansatz durch die Pilotierung der zentralen Vorgaben und Lösungen in den Partnergemeinden. Mit der Zivilgesellschaft werden reziprok die Bedürfnisse an ein Personenstandswesen analysiert und von Sensibilisierungskampagnen zu Rechten und Verfahren flankiert.

Modulzielebene und Outputs

Das zur Prüfung vorgeschlagene Modulziel ist: „Das Dezentralisierungsministerium MINDDEVEL und die nationale Personenstandsbehörde BUNEC haben die Voraussetzungen für einen verbesserten Zugang der Bürgerschaft zu einem inklusiven und rechenschaftspflichtigen System für Personenstandswesen geschaffen.“

Output 1: BUNEC wirkt sowohl intern als auch mit den unterschiedlichen Akteuren, effizient und zielgerichtet zusammen und verbessert dadurch die Dienstleistungsangebote des Personenstandswesens in Kamerun.

Output 2: BUNEC bietet eine dauerhafte Aus- und Weiterbildung für alle Akteure im Personenstandswesen, zusammen mit der bestehenden nationalen Verwaltungsschule (NASLA), an.

Output 3: BUNEC pilotiert digitale Lösungen für ein effizientes und wirksames System des Personenstandswesens zusammen mit den Partnergemeinden.

Unmittelbare Zielgruppe(n) und Partner

Zielgruppe ist die Bevölkerung Kameruns. Umsetzungspartner sind an erster Stelle die verantwortlichen nationalen Strukturen: das Dezentralisierungsministerium MINDDEVEL, die verantwortliche Behörde BUNEC, das nationale Amt für Statistik (INS) und die für die Identitätsnachweise verantwortliche Bundespolizei. Mit den Personenstandszentren der Partnergemeinden wird die Umsetzung nationaler Reformansätze pilotiert. Die Lernerfahrungen daraus werden für eine landesweite Umsetzung genutzt.

Wirkungshypothesen und Risiken

Die Stärkung der nationalen Institutionen und ihrer Kooperation miteinander ermöglicht die Entwicklung eines systemischen Reformansatzes für eine verbesserte Dienstleistungserbringung. Durch die Zusammenarbeit mit dem Vorhaben setzt BUNEC seinen Auftrag zur Steuerung, Koordination und Kontrolle des Personenstandswesens effizient und wirksam um. Eine verbesserte Zusammenarbeit der BUNEC mit lokalen Akteuren des Gesundheitssektors sichert zudem die Registrierung der Geburten in Gesundheitszentren. Die BUNEC implementiert eine dauerhafte Aus- und Weiterbildung aller Akteure. Gleichzeitig sind die Partnergemeinden dazu bereit, Reformen umzusetzen und ihre Erfahrungen mit der BUNEC und anderen Kommunen zu teilen. Hauptrisiken sind unzureichender politischer Wille auf nationaler Ebene, sowie persönliche Eigeninteressen der Akteure.

Instrumenteneinsatz

Das Personalkonzept für den *Top-Down*-Ansatz sieht 1 internationale LZFK als AV und je eine nationale LZFK für die Arbeit auf nationaler Ebene bzw. auf dezentraler Ebene vor. Darüber hinaus ist 1 nationale LZFK für Projektmonitoring und Kommunikation vorgesehen. Eine Integrierte Fachkraft (IF) wird BUNEC bei der Organisationentwicklung, der Zusammenarbeit mit anderen Strukturen, Kommunikation und Konzeptentwicklung unterstützen. Finanzierungsabkommen sind aufgrund mangelnder Kapazitäten sowie Korruptionsrisiken nicht vorgesehen. Im Bereich Digitalisierung können umfangreiche Fremdvergaben erfolgen.

Wirtschaftlichkeit

Der *Top-Down*-Ansatz ist hinsichtlich der beabsichtigten Wirkungen wirtschaftlich, da durch die Zusammenarbeit mit nationalen Akteuren ein einheitlicher Reformansatz des Personenstandswesens entwickelt und in ausgewählten Gemeinden pilotiert werden kann. Dies schafft die Voraussetzungen für eine landesweit kongruente Implementierung von Reformen. Durch eine HCD-Strategie soll die Nachhaltigkeit der Kompetenzen von MINDDEVEL, BUNEC sowie weiteren Akteuren auf zentraler und dezentraler Ebene gestärkt werden. Die Beratungsleistungen werden durch nationale LZFK erfolgen. Eine IF stellt durch externe Fachexpertise die nachhaltige Verankerung von Organisationsentwicklungsmaßnahmen in BUNEC sicher. Aufgrund hoher Korruptionsrisiken sind keine Finanzierungsabkommen vorgesehen.

Option 2: Dezentraler Ansatz

Zusammenfassung

In Option 2 arbeitet das Vorhaben unmittelbar mit ausgewählten Gemeindeverwaltungen der drei Partnerregionen Nord, Littoral und Süd-West sowie der Zivilgesellschaft an einem verbesserten Zugang eines effizienten und bürgerorientierten Personenstandswesens. Die Personenstandszentren der Gemeinden sind die Schnittstelle zwischen Staat und Bürger, denn sie sind für die letztendliche Erbringung der Dienstleistungen (Registrierungen, Urkunden, Pässe) verantwortlich (Kompetenztransfer). Neben den Gemeinden sind auch Gesundheitszentren und Krankenhäuser Schlüsselakteure, da dort mehr als die Hälfte der Geburten erfolgen, deren dortige Registrierung bisher aber kaum offiziell an die Personenstandszentren gemeldet werden. Die dafür notwendigen Digitalisierungsmaßnahmen werden mit BUNEC/

MINDDEVEL konzipiert und auf lokaler Ebene pilothaft umgesetzt. Nicht nur in Hinblick auf Digitalisierung ist die Zusammenarbeit mit BUNEC/ MINDDEVEL für die institutionelle Verankerung (Skalierbarkeit und Nachhaltigkeit) von Interventionen auf lokaler Ebene in Option 2 von großer Wichtigkeit. Aus- und Weiterbildung erfolgen komplementär auf allen Ebenen. Lernerfahrungen auf lokaler Ebene werden im Rahmen von Dialogplattformen und Koordinierungsmechanismen auf nationaler Ebene eingebracht.

Modulzielebene und Outputs

Das zur Prüfung vorgeschlagene Modulziel ist: „Der Zugang und die Nachfrage der Bürgerinnen und Bürger nach bürgernahen, effektiven und verlässlichen Dienstleistungen des Personenstandswesens in Kamerun sind verbessert.“

Output 1: Die Gemeinden verbessern die Effizienz und Inklusivität der Dienstleistung des Personenstandswesens und erhöhen dadurch die Bürgernähe.

Output 2: Durch eine effektivere Kommunikation der Gemeinden mit der Bevölkerung ist diese besser über die Relevanz und die Abläufe von Registrierungen und Beantragungen von Urkunden informiert.

Output 3: Gemeinden nutzen zusammen mit BUNEC digitale Lösungen für ein effizienteres und leistungsfähigeres System des Personenstandswesens.

Unmittelbare Zielgruppe(n) und Partner:

Die Zielgruppe ist auch in dieser Option die Bevölkerung Kameruns. Die direkten Umsetzungspartner sind an erster Stelle die Partnergemeinden, die primären und sekundären Personenstandszentren, Gesundheitszentren und das zuständige Gerichtswesen (*Tribunal*). Die nationale Ebene, insbesondere BUNEC, wird besonders beim Thema Digitalisierung sowie Aus- und Weiterbildung miteinbezogen und unterstützt. Bei der Registrierung von Personenstandsdaten kommt Frauen eine zentrale Rolle zu, da Mütter in der Regel ab der Geburt innerhalb der Fristen zur Ausstellung einer Geburtsurkunde bei ihrem Kind sind. In Kamerun registrieren Frauen jedoch aufgrund von Diskriminierungen und vorherrschenden Vorstellungen von Geschlechterrollen die Geburten ihrer Kinder kaum. Durch Option 2 kann das Vorhaben Frauen noch direkter anzusprechen und durch Aufklärungsarbeit das Bewusstsein über Rechte und Privilegien, die mit der Registrierung verbunden sind, stärken.

Wirkungshypothesen und Risiken:

Die Stärkung der Gemeinden zur Wahrnehmung ihrer personenstandsbezogenen Aufgaben und die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft ermöglichen es, Reformen aus der Perspektive der Bürger*innen zu entwickeln, um die Dienstleistungen der Personenstandszentren spürbar zu verbessern und somit die Nachfrage danach zu erhöhen. Durch einen Zusammenschluss auf lokaler Ebene können Synergien genutzt werden, z. B. die Zusammenarbeit mit lokalen Gesundheitszentren. Die Lernerfahrungen aus der Zusammenarbeit mit den Partnerkommunen werden analysiert und ermöglichen durch *scaling-up* über die regionalen Zentren der BUNEC einen erprobten Ansatz auf dezentraler Ebene in anderen Regionen. Daneben pilotieren die Gemeinden digitale Ansätze zusammen mit der BUNEC. Dies trägt somit auch zu einer Stärkung des Personenstandswesens auf nationaler Ebene bei.

Instrumenteneinsatz:

Das Personalkonzept für den dezentralen Ansatz sieht 1 internationale LKFK als AV und 1 nationale LZFK für Projektmonitoring und Kommunikation vor. Für die Arbeit mit den Partnergemeinden und der Zivilgesellschaft sind hier 2 nationale LZFK vorgesehen. 2 weitere EH-Stellen kommen für die Unterstützung der Gemeinden der Projektstandorte Douala und Garoua in Betracht. Organisatorische Kapazitäten und die Beteiligung (*Ownership*) der Gemeinden werden durch lokale örtliche Zuschüsse gefördert.

Wirtschaftlichkeit:

Durch die verbesserten Dienstleistungen des Personenstandswesens auf lokaler Ebene werden bürgerzentrierte Lösungen im Rahmen des Vorhabens *bottom-up* konzipiert und umgesetzt. Auf lokaler Ebene kann mit den Partnergemeinden oft mit wenig finanziellem Aufwand merkliche Verbesserung der Dienstleistungserbringung für die Bevölkerung erreicht werden, z. B. über Informationskampagnen zur Geburtenregistrierung oder Organisationsberatung in den Personenstandszentren. Die Erfahrungen daraus können einfach mit anderen Regionen geteilt werden. Dies ist wirtschaftlich und verändert unmittelbar die Lebenssituation der Bürger*innen in den Partnergemeinden. Eine enge Zusammenarbeit mit dem Dezentralisierungsvorhaben PRADEC ist vorgesehen, da auch PRADEC an einer Verbesserung kommunaler Dienstleistungen der Gemeindeverwaltung arbeitet. Die von PRADEC unterstützte kommunale Budgetplanung greift zudem die Finanzbedarfe des Personenstandswesens auf.

5. Bewertung und Vorschlag zum weiteren Vorgehen

Aus den Gesprächen der BMZ Delegation mit Vertreter*innen der kamerunischen Regierung wurde deutlich, dass eine Verbesserung der Lebensumstände der Bevölkerung Kameruns stärker in den Fokus der deutschen EZ rücken soll. Diesem Anspruch tragen beide Optionen Rechnung, indem sie darauf abzielen, den Zugang und die Nachfrage zu Dienstleistungen des Personenstandswesens zu verbessern und mit Akteuren auf nationaler und kommunaler Ebene zusammenzuarbeiten. Sie unterscheiden sich jedoch in der Ausprägung der Zusammenarbeit mit der jeweiligen Regierungsebene und haben somit eine grundsätzlich unterschiedliche Herangehensweise: (1) *top-down* durch die primäre Zusammenarbeit mit staatlichen Behörden und Pilotierungen auf lokaler Ebene sowie (2) *bottom-up* durch die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und der Zivilgesellschaft inkl. *Upscaling* der Lernerfahrungen in andere Regionen.

Der „*Top-Down-Ansatz*“ (Option 1) hat den Vorteil eines zentralen Reformansatzes für größere Bürgernähe der Personenstandszentren in allen Gemeinden Kameruns. Durch eine bessere Zusammenarbeit der BUNEC mit dem Dezentralisierungsministerium, dem nationalen Amt für Statistik und der Polizei wird ein ganzheitliches System des Personenstandswesens gefördert. Allerdings stellen verschiedene Eigeninteressen ein mittleres Umsetzungsrisiko dar.

Der „*dezentrale Ansatz*“ (Option 2) konzentriert sich primär auf die Bedürfnisse der Bevölkerung, entwickelt bürgernahe Prozesse und Lösungen und arbeitet mit der nationalen Ebene soweit zusammen, wie es für einen verbesserten Zugang und eine verbesserte Nachfrage der

Bürger*innen nach verlässlichen Dienstleistungen des Personenstandswesens notwendig ist (z. B. beim Thema Digitalisierung). Die Umsetzung des Personenstandswesens findet durch die Gemeinden auf lokaler Ebene statt. Den nationalen und regionalen Behörden des MINDDEVEL und der BUNEC kommen eine koordinierende und kontrollierende Rolle zu.

Im Sinne einer bürgerorientierten Leistungserbringung verspricht der dezentrale Ansatz (Option 2) die bürgernähere Herangehensweise und entspricht somit eher dem Wunsch des Auftraggebers, lokale Entwicklungsprozesse direkter zu fördern. Zudem bestehen wesentlich höhere Synergiepotentiale mit den anderen TZ-Vorhaben im Programm (insbesondere PRADEC).

6. Empfehlungen für den Politikdialog

Die Kernherausforderung für das Personenstandswesen Kameruns ist der verzögerte Abstimmungsprozess über den Entwurf des Personenstandsgesetzes. Der mit PAMEC entwickelte Entwurf muss von der Regierung bearbeitet und dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt werden. Daher wird dem BMZ für den Politikdialog empfohlen, die Wichtigkeit eigener Anstrengungen zur Reformierung des Personenstandswesens zu betonen, da diese eine unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg dieser TZ-Maßnahme sind.

Durch die erfreulicherweise großen Überschneidungen der Partner und Wirkungen der TZ-Module innerhalb des EZ-Programms, sollte in der Planung einer folgenden Programmphase ab 09/2023 das Zusammenlegen der drei vorhandenen Module in Betracht gezogen und mit den Partnern besprochen werden, um so die Synergiepotentiale konzeptionell und organisatorisch noch stärker nutzen zu können.

Programmziel, zu dem ein Beitrag geleistet wird:	Der Zugang der Bürgerinnen und Bürger auf lokaler und nationaler Ebene zu zunehmend aus Steuereinnahmen finanzierten staatlichen Dienstleistungen und Infrastrukturen ist verbessert.	
Vom BMZ vorgegebene Zielrichtung der Maßnahme:	Stärkere Fokussierung der Intentionen auf einzelne Schwerpunkte in Hinsicht auf effizienten und wirksamen Mitteleinsatz, Fokus auf Zusammenarbeit auf dezentraler Ebene	
Fördervorschlag, auf dem die Stellungnahme basiert (Name/Datum):	Email von Frau Steinbrinker (BMZ) an Frau Nellen (GIZ) vom 20.05.2020	
Verfügbarer Finanzrahmen:	4 Millionen Euro	
	Option I:	Option II:
Vorschlag für ein Modulziel:	Das Dezentralisierungsministerium MINNDEVEL und die nationale Personenstandsbehörde BUNEC haben die Voraussetzungen für einen verbesserten Zugang der Bürgerschaft zu einem inklusiven und rechenschaftspflichtigen System für Personenstandswesen geschaffen.	Der Zugang und die Nachfrage der Bürgerinnen und Bürger nach bürgernahen, effektiven und verlässlichen Dienstleistungen des Personenstandswesens in Kamerun sind verbessert.
Ausprägungen und Dimensionen des Modulziels (als Hinweis für mögliche Modulzielindikatoren)	<ol style="list-style-type: none"> 1. BUNEC wirkt sowohl intern als auch mit den unterschiedlichen Akteuren, effizient und zielgerichtet zusammen und verbessert dadurch die Dienstleistungsangebote des Personenstandswesens in Kamerun. 2. BUNEC bietet eine dauerhafte Aus- und Weiterbildung für alle Akteure im Personenstandswesen, zusammen mit der bestehenden nationalen Ausbildungsschule (NASLA), an. 3. BUNEC pilotiert digitale Lösungen für ein effizientes und wirksames System des Personenstandswesens zusammen mit den Partnergemeinden. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Die Gemeinden verbessern die Effizienz und Inklusivität der Dienstleistung des Personenstandswesens und erhöhen dadurch die Bürgernähe. 2. Durch eine effektivere Kommunikation der Gemeinden mit der Bevölkerung ist diese besser über die Relevanz und die Abläufe von Registrierungen und Urkundenbeantragung informiert. 3. Gemeinden nutzen zusammen mit BUNEC digitale Lösungen für ein effizienteres und leistungsfähigeres System des Personenstandswesens.
Zielgruppen	Die Bevölkerung Kameruns	Die Bevölkerung Kameruns
Akteure (Partner) und Darlegung möglicher strategischer Partnerschaften	Das Dezentralisierungsministerium MINNDEVEL und die nationale Personenstandsbehörde BUNEC, strategische Partnerschaften mit der Bundespolizei Kameruns, mit dem nationalen Amt für Statistik sowie Ausbildungszentrum der Gemeinden.	Die 15 Partnergemeinden in den Projektinterventionsregionen Nord und Süd-West, zudem Douala in der Region Littoral, strategische Partnerschaften mit Gesundheitszentren zur Erfassung von Geburten.

	Option I:	Option II:
Mögliche Outputs (Maßnahmen und Leistungen)	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Capacity Building</i> für BUNEC (Stärkung ihrer Funktion/Rolle, Verbesserung Zusammenarbeit mit den Regionalbüros) – <i>Capacity Building</i>/ Stärkung ausgewählter BUNEC Regionalbüros – HCD-Maßnahmen – Personalentwicklung für BUNEC – Digitalisierung des Personenstandswesens 	<ul style="list-style-type: none"> – Sensibilisierungskampagnen für Zivilgesellschaft – Mobile Registrierungsangebote (beispielsweise Nutzung von digitalen Arbeitsgeräten) – Zusammenarbeit mit lokalen Gesundheitszentren – Digitalisierung – Entwicklung technischer Lösungen
Kennungen (1-er und 2-er)	<p>Gleichberechtigung der Geschlechter: GG-1</p> <p>Partizipative Entwicklung/Gute Regierungsführung: GG-2</p> <p>Reproduktive, Mutter-, Neugeborenen- und Kindergesundheit: RMNCH-1</p> <p>Armutsorientierung: AO-1</p> <p>Menschenrechte: Geburtenregistrierung ist ein Menschenrecht, verankert in der VN Kinderrechtskonvention</p>	<p>Gleichberechtigung der Geschlechter: GG-1</p> <p>Partizipative Entwicklung/Gute Regierungsführung: GG-2</p> <p>Reproduktive, Mutter-, Neugeborenen- und Kindergesundheit: RMNCH-1</p> <p>Armutsorientierung: AO-1</p> <p>Menschenrechte: Geburtenregistrierung ist ein Menschenrecht, verankert in der VN Kinderrechtskonvention</p>
Bewertung möglicher Kombi-Finanzierung (TZ)	Die EU ist parallel an die GIZ in den gleichen Bereichen auf nationaler Ebene tätig. Eine Kombi-Finanzierung ist vorstellbar.	Die EU ist parallel an die GIZ in den gleichen Bereichen auf lokaler Ebene tätig. Eine Kombi-Finanzierung ist vorstellbar.
Risiken (für die Zielerreichung) inkl. Korruptionsrisiken und Möglichkeiten zur Beeinflussung	<p>Verzögerte Verabschiedung des Personenstandsgesetzes.</p> <p>Es gibt das Risiko der mangelnden Kapazitäten bei BUNEC und MINDDEVEL, was die Umsetzung von Aktivitäten verlangsamen könnte. Dem kann durch gezielte Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen begegnet werden.</p> <p>Mangelnder politischer Wille zu Verfahrensabsprachen zwischen MINDDEVEL und BUNEC; geringe Beeinflussbarkeit.</p> <p>Korruptionsrisiken im Falle von Finanzierungsabkommen, daher wird von diesem Instrument abgesehen.</p>	<p>Mangelnde Ressourcen (Personal, Budget) und Ausstattung von Gemeinden können die Durchführung von Maßnahmen erschweren. Hier setzt PRADEC durch seine Beratungsleistungen bei der Haushaltsplanung auf Gemeindeebene an.</p> <p>Widerstand gegen Beseitigung von Korruptionsmöglichkeiten in der Erbringung von Dienstleistungen an die Bürger.</p>

	Option I:	Option II:
Einschätzung der Wirtschaftlichkeit		
Begründung möglicher Instrumenteneinsatz (TZ) (Ressourcenallokation)	<p>Durch Zusammenarbeit mit nationalen Akteuren lässt sich ein landesweit einheitlicher Reformansatz des Personenstandswesens entwickeln. HCD-Strategie stärkt Nachhaltigkeit von Kompetenzaufbau für BUNEC.</p> <p>Instrumentenkonzept:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 internationale LZFK (AV) - 3 nationale LZFK - 1 IF (Organisationsentwicklung BUNEC) - Keine Finanzierungsmaßnahmen - Fremdvergaben/ KZE 	<p>Lösungen werden <i>bottom-up</i> entwickelt und umgesetzt; dadurch sind sie zielgerichteter und später replizierbar. Mit einer HCD-Strategie sollen die Kompetenzen der Personenstandszentren gestärkt werden.</p> <p>Instrumentenkonzept:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 internationale LZFK (AV) - 3 nationale LZFK - 2 EH (Unterstützung der Gemeinden in 2 Interventionsregionen) - Lokale örtliche Zuschüsse (Umsetzung Aktivitäten/ bessere <i>Ownership</i>) - Fremdvergaben/ KZE
Partnerbeiträge	Die Partner stellen Personal und Räumlichkeiten zu Verfügung. Auch werden Aktivitäten teilweise von den Projektpartnern finanziert und durchgeführt (Veröffentlichungen, Reisekosten, Veranstaltungsräume).	Die Partner stellen Personal und Räumlichkeiten zu Verfügung. Auch werden Aktivitäten teilweise von den Projektpartnern finanziert und durchgeführt (Veröffentlichungen, Reisekosten, Veranstaltungsräume).
Übereinstimmung mit Zielen und Strategien des Partnersystems (Relevanz)	Die nationale Strategie zur Rehabilitierung des Personenstandswesens von 2017 sowie der Masterplan zu Digitalisierung des Personenstandswesens von 2018.	Die nationale Strategie zur Rehabilitierung des Personenstandswesens von 2017 sowie der Masterplan zu Digitalisierung des Personenstandswesens von 2018.
Kapazitäten im Partnerland, die nachhaltig gestärkt werden (Nachhaltigkeit)	Die nationalen Strukturen, das Dezentralisierungsministerium MINDDEVEL, die nationale Personenstandsbehörde BUNEC und andere Akteure auf verschiedenen Ebenen werden durch die Umsetzung von HCD-Maßnahmen gestärkt.	Die lokalen Strukturen, das Personal der Personenstandszentren und der Gemeindeverwaltungen sowie andere Akteure auf verschiedenen Ebenen werden durch die Umsetzung von eine HCD Strategie gestärkt.
Konkreter Beitrag zum Programmziel / zur Lösung von Problemen der Bevölkerung	Über die verbesserte Steuerung, Koordination und Kontrolle der nationalen Behörden verbessern die Zentren des Per-	Durch die verbesserten Dienstleistungen der Personenstandszentren auf lokaler Ebene direkt an die Bevölkerung

	Option I:	Option II:
(Impact)	sonenstandswesens auf lokaler Ebene ihre Dienstleistungen direkt an die Bevölkerung. Der Anteil der Bevölkerung, Kinder und anderer benachteiligter Gruppen mit einer juristischen Identität wird zunehmen, wodurch die Individuen ihre Rechte besser wahrnehmen können (Recht auf Bildung, Wahlen, Bewegungsfreiheit etc.). Dies führt zu einer inklusiveren Gesellschaft.	werden die Leistungen bürgernah erbracht. Die Zivilgesellschaft ist besser über ihre Rechte und Möglichkeiten zur Registrierung informiert. Der Anteil der Bevölkerung, Kinder sowie anderer benachteiligter Gruppen mit einer juristischen Identität wird zunehmen, wodurch die Individuen ihre Rechte besser wahrnehmen können (Recht auf Bildung, Wahlen, Bewegungsfreiheit etc.). Dies führt zu einer inklusiveren Gesellschaft.

Schwerpunkt	Gute Regierungsführung
Förderbereich (CRS-Code)	13010, 15150, 15112
Kennung, Marker, Querschnittsthemen	Wert
Übersektorale Kennungen des DAC	
Gleichberechtigung der Geschlechter (GG)	1
Partizipative Entwicklung / Gute Regierungsführung (PD/GG)	2
Handelsentwicklung (TD)	0
Biodiversitätskonvention (BTR)	0
Anpassung an den Klimawandel (KLA)	0
Klimawandel, Minderung von Treibhausgasen (KLM)	0
Umwelt- und Ressourcenschutz (UR)	0
Reproduktiven-, Mütter-, Neugeborenen- und Kindergesundheit (RMNCH)	1
Desertifikationsbekämpfung (DES)	0
Nationale „instrumentelle“ Kennung	
Programmbasierte Ansätze (PBA)	0
Nationale übersektorale Kennungen	
Armutsorientierung (AO)	1
Frieden und Sicherheit (FS)	0
Ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung (LE)	0
Querschnittsthemen	
Menschenrechte	Geburtenregistrierung ist ein Menschenrecht, verankert in der VN Kinderrechtskonvention