

AUS POLITIK UND WISSENSCHAFT

Dezentralisierung und regionale Entwicklung in Lateinamerika

2. Internationales Symposium zur politischen Reform in Lateinamerika

Von *Nikolaus Werz*

Nach der Anfang der 80er Jahre einsetzenden Re-Demokratisierung in Lateinamerika, die fast alle Länder erfaßt hat, wurde versucht, die politischen Systeme durch institutionelle Reformen zu verbessern. Zunächst ging es um Wahlrechtsreformen, die Frage Präsidentialismus oder Parlamentarismus und um Militärgesetze, die die Streitkräfte auf die Demokratie verpflichten sollten. Mittlerweile haben in einigen Ländern (Argentinien, Ecuador, Peru, Uruguay) bereits Regierungswechsel zwischen zwei gewählten Präsidenten stattgefunden. Diese Festigung demokratischer Verhältnisse ist umso erstaunlicher, als sie sich in einem sozialen Umfeld ereignet, für das der Ausdruck Krise schon zu schwach ausfällt: Länder wie Argentinien und Peru befinden sich nicht nur im Niedergang, sondern bewegen sich am Rande des Zusammenbruchs.

In einem ersten Symposium über politische Reformen in Lateinamerika 1987 ging es um den engeren Bereich des politischen Systems, d.h. Wahlen, politische Pakte zur Stabilisierung der neuen Demokratien etc.¹ Nun wurde in einem zweiten Symposium, das vom 29.-31. März 1990 in Canelones/Uruguay stattfand, darüber nachgedacht, welche Maßnahmen zum Abbau des Etatismus und zu einer größeren Partizipation der Provinzen sowie der dort lebenden Menschen führen könnten. In vergleichender Perspektive wurden jüngere südamerikanische Beispiele der Dezentralisierung und Regionalentwicklung behandelt und einzelne europäische Fälle (Bundesrepublik, Frankreich, Italien und Spanien) herangezogen.

¹ Vgl. *Nikolaus Werz*, Von den Schwierigkeiten politischer Reformen in Südamerika, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 20 (1987) 4, S. 515-518. Die Beiträge finden sich in dem Buch: *Dieter Nohlen und Aldo Solari* (Hg.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas 1988

Die vom Institut für politische Wissenschaft/Heidelberg und dem Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH-Montevideo) mit Unterstützung der Stiftung Volkswagenwerk durchgeführte Veranstaltung bot mit 26 Referenten ein hochgestecktes Programm. Die eingangs von Dieter Nohlen gegebene Anregung, vier Ebenen der Dezentralisierung zu unterscheiden (regionale Autonomie, regionale Partizipation, Dezentralisierung und Privatisierung sowie regionale Entwicklung) konnte während der Vorträge und Diskussionen nicht eingehalten werden. Sergio Boisier (ILPES) charakterisierte die Dezentralisierungsdebatte als "diffuses und konfuses Thema". Für die einen handelt es sich bloß um eine oberflächliche De-Konzentration, die die faktische Dominanz des Zentralstaates nicht antastet. Für andere ist sie im schlechten Sinne ein Synonym für die derzeit in Südamerika angestrebte Privatisierung des Staates unter neo-liberalen Vorzeichen.

Unabhängig von den diffizilen Definitionsfragen bleibt die Tatsache, daß in den 80er Jahren in fast allen lateinamerikanischen Ländern unter dem Schlagwort Dezentralisierung Gesetzesänderungen oder Reformen verabschiedet wurden. Eine komparative Analyse von Detlef Nolte (Ibero-Amerika-Institut in Hamburg) zeigte, daß die Ergebnisse allgemein hinter den Erwartungen zurückblieben und verdeutlichte die Schwierigkeiten beim Vergleich: In den jeweiligen Ländern sind ganz unterschiedliche Verwaltungsebenen von den Dezentralisierungsmaßnahmen betroffen. Auch wäre es falsch, einen automatischen Zusammenhang zwischen Dezentralisierung und Demokratisierung herzustellen. Allan Brewer-Carías (UCV-Caracas) wies darauf hin, daß in Venezuela der Machtzerfall des 19. Jahrhunderts unter föderalistischen Verfassungen abließ, während die Demokratie ab 1958 sich unter einem zentralistischen Vorzeichen konsolidierte. Der Staat habe Bedrohungen von Seiten des Militärs und der Guerilla abwehren müssen. Erst in den 80er Jahren stelle sich die Dezentralisierung mit dem Ziel einer Vertiefung der Demokratie und einer größeren Effizienz staatlichen Handelns. Von der 1989 erstmals durchgeföhrten direkten Volkswahl der Gouverneure sowie der Einföhrung von gewählten Bürgermeistern könnten auch Impulse zur Demokratisierung der Parteien ausgehen.

In den Vorträgen und der lebhaften Diskussion blieb ungeklärt, was letztlich den Anstoß für die Dezentralisierungsbemühungen der 80er Jahre gegeben hat: War es die vorangegangene Militärherrschaft mit ihrer autoritären Re-Zentralisierung? War es die Krise des Staates und des auf Importsubstitution beruhenden Entwicklungskonzeptes? Oder gab die ökonomische Stagnation der 80er Jahre, dem "verlorenen Jahrzehnt" für Lateinamerika, den Ausschlag für die Dezentralisierung? Daß die Referenten darauf keine eindeutige Antwort gaben, lag nicht an dem von den Veranstaltern verfochteten "multidimensionalen Ansatz", sondern daran, daß die Reformen für eine abschließende Beurteilung noch relativ jung sind, und daß zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede bestehen. So stoßen Ansätze zur Dezentralisierung in Uruguay aufgrund des Umfangs des Landes gleichsam auf natürliche Grenzen. Hinzu kommt, daß dort die historische Erfahrung lokaler Selbstverwaltung fehlt.

In Argentinien wurde die Staatsreform unter der Regierung Alfonsín (1983-1989) zu einem wichtigen Thema. Die Vorschläge des "Rates zur Konsolidierung der Demokratie" und der Regierung, darunter u.a. die Verlegung der Hauptstadt in den Norden des Landes nach Viedma, blieben uneingelöst. Neben den politischen Widerständen ließ schließlich die finanzielle Notlage des argentinischen Staates keinen Handlungsräum für Dezentralisierungen. Während der Staat keine Mittel für Infrastrukturmaßnahmen mehr hat, werden in den ärmsten Provinzen bis zur Hälfte des Etats für die Gehälter der Angestellten ausgegeben. Die Verwaltung - so Pedro Pirez (CEUR) - übernimmt vor allem klientelistische Funktionen für die Parteien und sichert einem Teil der Arbeitslosen ein Subsistenzminimum; sie ist gerade deswegen nicht in der Lage, ihre eigentlichen Dienstleistungsfunktionen auszuführen.

In Brasilien gibt es nach wie vor hohe Erwartungen an die Dezentralisierung. Laut Bolívar Lamounier (IDES) bildet sie zum einen eine Reaktion auf den autoritären Zentralismus der Militärs und zum anderen den Versuch, die wachsenden Urbanisierungsprobleme in den Griff zu bekommen. Die Erfolge kleinerer Parteien und der Linken bei den Gemeinderatswahlen zeigten, daß die Bevölkerung den lokalen Bereich ernst nimmt. Anders in Paraguay: Dort fehlen bislang Ansätze zur Dezentralisierung und die schwachen Parteien sehen darin kein Thema.

Der Vergleich zwischen den lateinamerikanischen und europäischen Erfahrungen verdeutlichte einmal mehr, in welch schwieriger Situation sich die südamerikanischen Gesellschaften z.Zt. befinden: Einerseits fehlen in Lateinamerika im Unterschied zu Europa die historisch gewachsenen Regionen und die jahrhundertlange Ausrichtung auf den Weltmarkt hat die Konzentration der Verwaltung in der Hauptstadt oder einem zentralen Gebiet zementiert; andererseits stehen einige südamerikanische Staaten vor dem Staatsbankrott. Entsprechend groß ist das Gefälle zwischen den Notwendigkeiten einer Dezentralisierung bzw. Verwaltungsreform und den tatsächlichen finanziellen Möglichkeiten lateinamerikanischer Regierungen.

Bei dem Fazit des Symposiums durch Carlos Huneeus (CERC-Santiago) mußte die Bedeutung daher mehr auf den Unterschieden zwischen den südamerikanischen Ländern als auf den Gemeinsamkeiten liegen. Während in einigen Staaten gewisse Aussichten auf eine erfolgreiche Verwirklichung von Dezentralisierungsmaßnahmen bestehen (Brasilien, Chile, Venezuela), hat die Krise in anderen Ländern (Argentinien, Peru) ein solches Ausmaß erreicht, daß kaum noch von einer aktiven Politik gesprochen werden kann. Die Chancen auf eine Verwirklichung der Reformen wurden von den Anwesenden eher skeptisch beurteilt. Die Aktualität dieser Fragen bleibt jedoch bestehen: Es wird sich zeigen, ob es gelingen kann, politische Antworten auf die ökonomische Zwangslage zu finden, in die die lateinamerikanischen Staaten geraten sind.