

# BESPRECHUNGSAUFSATZ

## Dezentralisierung zwischen Demokratie und Anpassung

(Rezension des Buches von *Dieter Nohlen* (Hrsg.), *Descentralización política y consolidación democrática*. Europa - América del Sur. Madrid, Caracas: Síntesis, Ed. Nueva Sociedad, 1991)

Von *Christian von Haldenwang*

"Dezentralisierung ist Mode", schreibt die kolumbianische Tageszeitung *El Expectador* am 21.10.1988. Das gilt auch und besonders für Lateinamerika, wo in fast allen Ländern dezentralisierende Staatsreformen diskutiert bzw. implementiert werden. So hat denn auch in den letzten Jahren in Lateinamerika eine lebhafte wissenschaftliche Debatte eingesetzt, die weit über einzelne Fachdisziplinen hinausreicht: Wirtschafts-, verwaltungs- und politikwissenschaftliche, soziologische, juristische und geographische Fragestellungen werden an das Thema herangeführt und oft nebeneinander, sehr viel seltener miteinander erörtert.

Der von Dieter Nohlen herausgegebene Sammelband enthält die Beiträge eines im März 1990 in Uruguay veranstalteten "Symposiums über politische Dezentralisierung und regionale Entwicklung". Es ist der vorerst letzte (und wohl auch gewichtigste) Versuch, sich dem Thema Dezentralisierung in seiner Komplexität und unter Berücksichtigung einer großen Zahl lateinamerikanischer Länder zu nähern.<sup>1</sup> Zwei konzeptionelle und zwei inhaltliche Schwerpunkte lassen sich ausmachen:

Zum einen wird ein interdisziplinärer Zugang zum Thema gesucht, um in diesem noch relativ frühen Stadium der Debatte einen fachlichen Austausch zu ermöglichen. Hieraus ergibt sich ein thematisch wie auch methodologisch weitgefächertes Spektrum von Beiträgen. Zum zweiten wird die Notwendigkeit von vergleichenden Studien hervorgehoben, um die Theoriebildung einerseits und das Verständnis der einzelnen Fälle andererseits zu

<sup>1</sup> Eine ähnliche Perspektive haben z.B. *Jordi Borja et al.* (Hrsg.), *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, Santiago /Buenos Aires, 1989; *Elsa Laurelli / Alejandro Rofman* (Hrsg.), *Descentralización del estado: requerimientos y políticas en la crisis*, Buenos Aires, 1989; *Pedro Medellín Torres* (Hrsg.), *La reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, 1989.

fördern. Diesem Zweck dienen die vergleichenden Arbeiten von Schultze, Nolte und Bervejillo, aber auch die Heranziehung der europäischen Länder Italien, Frankreich und Spanien als von der lateinamerikanischen Wirklichkeit abgehobene Fälle.

Inhaltlich reflektiert das Buch die beiden großen Themen der lateinamerikanischen Dezentralisierungsdebatte. Dies ist erstens die Beziehung zwischen Dezentralisierung und Demokratie: Können dezentralisierende Staatsformen einen Beitrag zur Stabilisierung und Vertiefung der demokratischen Regime Lateinamerikas leisten? Zweitens, und nicht weniger aktuell, geht es um die Beziehung zwischen Dezentralisierung und Entwicklung, genauer: Welche Rolle spielt Dezentralisierung bei den gegenwärtigen wirtschaftlichen wie auch administrativen Anpassungsbemühungen der lateinamerikanischen Länder?

Wenden wir uns zunächst den konzeptionellen Schwerpunkten zu. Was die Interdisziplinarität anbelangt, macht das Buch aus der Not eine Tugend: Die Vereinheitlichung der Debatte im Sinne einer Erarbeitung gemeinsamer Terminologien und Forschungsperspektiven wäre zwar wünschenswert, ist in diesem Rahmen aber nicht zu leisten. Die Beiträge von Arocena, Boisier, Palma und Franco versuchen, diesbezüglich einige Anregungen zu geben, ihre Ausstrahlung auf die übrigen Artikel ist jedoch gering. Während z.B. Palma und Boisier in ihren Beiträgen vorschlagen, den Begriff "Dezentralisierung" nur für die Verlagerung von Kompetenzen auf politisch und finanziell autonome Institutionen zu verwenden, scheint er sich in der Praxis als eine Art Oberbegriff für sehr unterschiedliche (politische, administrative und ökonomische) Phänomene etabliert zu haben. Daß das Buch trotzdem konzeptionell nicht auseinanderfällt, ist auf seine Gliederung in sechs Teile zurückzuführen, die eine gewisse thematische Bündelung der Aufsätze erlaubt. Insgesamt geben die Artikel (bei sehr unterschiedlichem Theoriegehalt) einen guten Überblick über den Stand der Debatte in Lateinamerika, allerdings mit einer wichtigen Einschränkung: Es fehlen kritische Beiträge aus dem Bereich der politischen Ökonomie, wie sie z.B. de Mattos, Corragio oder Restrepo formuliert haben.<sup>2</sup>

Der Vergleich verschiedener Fälle im Hinblick auf die Theoriebildung wird durch die Aktualität der Ereignisse in Lateinamerika schon auf der empirischen Ebene erschwert. Hinzu kommt, daß Vergleichbarkeit und Interdisziplinarität tendenziell widersprüchliche Zielvorgaben sind: Liegt das Hauptgewicht auf Letzterer, ist Theoriebildung durch Vergleiche kaum möglich. Werden diese hingegen vorangestellt, kann das nur auf Kosten theoretischer Vielfalt geschehen. Im ersten Fall, das ist der hier angetroffene, ist es lediglich

- 2 José Luis Corragio, La propuesta de descentralización: En busca de un sentido popular, in: *Elsa Laurelli / Alejandro Rofman* (Hrsg.), *Descentralización del estado: requerimientos y políticas en la crisis*, Buenos Aires, 1989; *Carlos A. de Mattos*, La descentralización, una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?, in: *Cuadernos del CLAEH*, Nr. 51, 1989 (Montevideo); *Dario I. Restrepo*, Descentralización, democracia y Estado autoritario, in: *Cuadernos de Economía*, Vol. 8, Nr. 11, 1987 (Bogotá).

möglich, allgemeine historische Parallelen (bzw. Abweichungen) aufzuzeigen. So wurden in Peru 1981 kommunale Wahlen (wieder-) eingeführt; diese hatten (in der Darstellung García de Romañas) eine politische Mobilisierung auf regionaler Ebene zur Folge. Ein Vergleich mit Kolumbien, wo 1988 zum ersten Mal die Bürgermeister direkt gewählt wurden, wäre u.U. lohnend, scheitert aber an den unterschiedlichen Ansätzen der Autoren. Auch der Vergleich mit europäischen Fällen erforderte im Grunde eine theoretische Fundierung, wie sie etwa von Nolte (allerdings ohne die Einbeziehung Europas) versucht wird. Grundsätzlich wird jedoch deutlich, daß eine so weitgefächerte Diskussion wie die vorliegende nur schwer unter komparativen Gesichtspunkten rezipiert werden kann.

Auf die inhaltliche Grundfrage: Was leistet Dezentralisierung? gibt das Buch empirische (notwendig vorläufige) und programmatische Antworten, wobei sich gewisse Spannungen zwischen beiden feststellen lassen. Sie ergeben sich aus einer relativ kritischen Einschätzung der aktuellen Reformprozesse einerseits und aus einer sehr optimistischen Beurteilung dessen, was Dezentralisierung unter bestimmten Umständen leisten könnte, andererseits. So weist Orjuela im Fall Kolumbien auf Defizite in den Bereichen der direkten politischen Partizipation und der kommunalen Autonomie hin. Pérez bemerkt, daß in Argentinien in erster Linie die fiskalische Krise des Zentralstaates dezentralisiert wurde. Auf der anderen Seite vertritt Pachano die Meinung, daß eine politische und administrative Dezentralisierung zur Demokratisierung Ecuadors erheblich beitragen könnte, während Sangmeister den möglichen positiven Beitrag einer integralen und integrativen regionalen Entwicklung für Brasilien skizziert. Ist diese programmatische Perspektive realistisch bzw. realisierbar?

Im Hinblick auf das Verhältnis von Dezentralisierung und Demokratie scheint da eine gewisse Skepsis angebracht. Zwar betont Boisier, daß politische Dezentralisierung nur in demokratischen Systemen möglich sei. Unabhängig von den terminologischen Problemen, die eine solche Aussage nach sich zieht, ist damit jedoch noch nichts über einen möglichen Beitrag zur Demokratisierung bzw. Konsolidierung demokratischer Systeme gesagt. Zu diesem Punkt zwei Beispiele: In Chile wurde unter der Militärherrschaft Pinochets eines der umfangreichsten und kohärentesten Programme administrativer Dezentralisierung realisiert, ohne daß dies den Regimewechsel in einer bemerkbaren Art und Weise beeinflußt hätte. Die große Zahl von regimefreundlichen Staatsbediensteten hat darüber hinaus auch nach dem Rückzug der Militärs lokale Demokratisierungsprozesse verzögert. In Kolumbien hat die Dezentralisierung nach 1986 eine Fülle neuer Partizipationsformen mit sich gebracht. Die Attraktivität des politischen Systems ist hierdurch aber nicht gestiegen: Die Wahlenthaltung liegt nach wie vor bei 60 bis 75 Prozent der Wahlberechtigten, und auch die hohe Rate politischer Gewalt hat sich nicht wesentlich verringert.

Aus der Lektüre der verschiedenen Fallstudien entsteht der Eindruck, daß die Beziehung zwischen empirisch vorfindlichen Dezentralisierungsprozessen und der Demokratisierung in Lateinamerika bestenfalls als offen bezeichnet werden kann. Dies hat nicht nur

konjunkturelle, sondern auch strukturelle Ursachen: Während auf einer formalen Ebene häufig neue politische und soziale Partizipationschancen eröffnet werden, unterliegt deren reale Ausgestaltung in aller Regel der politischen Kontrolle zentraler Staatseliten, die ihre Kompetenzen und Privilegien nur sehr ungern und zögerlich abgeben. Hinzu kommt, daß die Verlagerung von Funktionen und Finanzmitteln oft die traditionellen lokalen Machtstrukturen verfestigt, die doch im Hinblick auf die Modernisierung des Staates gerade aufgebrochen werden sollten. Zu Recht weist Nolte darauf hin, daß der Erfolg der Reformen entscheidend vom Verhalten der politischen Akteure abhängt.

Das zweite große Thema, Dezentralisierung und Entwicklung, begründet sich in zwei Phänomenen, nämlich erstens der schweren ökonomischen und fiskalischen Krise fast aller Staaten Lateinamerikas in den 80er Jahren und zweitens dem Aufkommen dezentralisierender Anpassungsstrategien als Antwort auf diese Krise. Diese Strategien betreffen, wie Arocena beobachtet, die Privatisierung und die Rationalisierung staatlicher Funktionen. Die Mehrheit der Autoren vertritt dabei mit Franco die Ansicht, daß Entwicklung nicht nur ökonomische Anpassung bzw. Krisenbewältigung heißen darf, sondern auch eine soziale Komponente und in diesem Sinne eine Fortschrittsperspektive haben muß. Diese Ansätze gründen sich zum Teil auf die Entwicklungskonzeption der CEPAL (mit Boisier, Palma und Franco haben drei Mitarbeiter des CEPAL-Tochterinstitutes ILPES am Buch mitgewirkt). Im Rahmen dieser Konzeption werden wirtschaftliche Interventionen des Staates nicht von vornherein verworfen, es wird eher dafür plädiert, sie zu rationalisieren und damit effektiver zu machen. Dezentralisierung spielt dabei eine wichtige Rolle, wie auch die Fallstudien von Brewer-Carías zu Venezuela und Orjuela zu Kolumbien zeigen.

Auch hier stellt sich aber die Frage, ob Dezentralisierung nicht programmatisch überfrachtet wird, zumal die gegenwärtigen (auch dezentralisierenden) Anpassungspolitiken vieler lateinamerikanischer Länder auf ganz andere Konzepte zurückgreifen. So zeigt Díaz de Landa, daß in Argentinien die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Dienstleistungen im Zentrum der Reformen steht. Hier, wie auch in anderen stark verschuldeten Ländern, haben Weltbank und IWF den Anpassungsprozeß wesentlich beeinflusst, indem sie auf die Verkleinerung der öffentlichen Verwaltung und die Entstaatlichung sozialer Dienstleistungen drängen. Die soziale Verträglichkeit dieser Maßnahmen wird dabei in der Praxis normalerweise vernachlässigt, was, wie kürzlich in Venezuela zu beobachten, politisch destabilisierende Folgen haben kann. Hinzu kommt, daß Dezentralisierung in Lateinamerika bislang auch nicht zu einem rationaleren Einsatz knapper Ressourcen geführt hat. Im Gegenteil: In einer internen vergleichenden Studie der Weltbank stellen Campbell et al.

fest, daß die zentralen Haushalte durch Dezentralisierung höhere Ausgaben verkraften müssen, denen keine entsprechenden Einsparungseffekte gegenüberstehen.<sup>3</sup>

Die Auswirkungen dezentralisierender Reformen auf Demokratie und Entwicklung lassen sich nicht von heute auf morgen feststellen. Mit den schon jetzt zu beobachtenden institutionellen Veränderungen werden jedoch offensichtlich neue Rahmenbedingungen für Politik und Wirtschaft geschaffen. In diesem Sinne ist die abwartende und vorsichtig optimistische Grundhaltung des besprochenen Buches eher begrüßenswert. Mit seiner großen Zahl und Diversität von Beiträgen gibt es zudem eine Menge theoretischen und empirischen Materials an die Hand, um die weitere Entwicklung lateinamerikanischer Reformprozesse auf einem höheren Kenntnisniveau begleiten zu können.

<sup>3</sup> *Tim Campbell et al.*, Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending, and Management, Washington. D.C.: Weltbank 1991 (Latin American and the Caribbean Technical Dept., Regional Studies Program, Report nr. 5).