

## Dezentralisierung und Demokratie in Südostasien

*Die Dezentralisierung staatlicher Macht wird in der Politikwissenschaft allgemein als probates Mittel angesehen, um junge Demokratien zu konsolidieren und die Partizipation auszuweiten. Der Beitrag untersucht die Dezentralisierung politischer Macht in den „defekten Demokratien“ Südostasiens. Es zeigt sich, dass informelle Institutionen (Klientelismus, Patronage, Korruption) wesentliche Hindernisse sowohl bei der Umsetzung der Dezentralisierung als auch bei der Ausweitung von Partizipation und Demokratisierung auf lokaler Ebene darstellen. Begründen lässt sich die Persistenz informeller Strukturen mit unterschiedlichen Pfaden der Staatsbildung und Demokratisierung. Um überhaupt umgesetzt zu werden, müssen Dezentralisierungsmaßnahmen im Interesse der Staatseliten liegen. Die Dezentralisierungsbemühungen in Südostasien haben zwar neue Dynamiken bei der Machtverteilung zwischen nationaler und lokaler Ebene zur Folge gehabt und die Lokalität als Ort des Politischen gestärkt. Dennoch zeigt sich, dass lokale Parteien, lokale Zivilgesellschaft und die lokale Presse zu schwach sind, um Politiker zur Verantwortlichkeit anzuhalten. Die Verantwortlichkeitsmechanismen werden durch informelle Institutionen (Patronage, Stimmenkauf, Korruption) unterlaufen und eine weitere Demokratisierung wird verhindert. Gleichzeitig führen diese informellen Mechanismen zum Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen.*

### Inhalt

1. Einleitung	26
2. Dezentralisierung und Demokratie: Theoretische Vorüberlegungen	27
3. Dezentralisierung und Demokratie in Südostasien	31
a) Prozesse der Staatsbildung in Südostasien	32
(1) Die Philippinen: Zentralismus und historische Staatsschwäche	32
(2) Indonesien: Zentralismus als Mittel des Machterhalts der Regimekoalition	33
(3) Thailand: Zentralisierung und innere Kolonisierung	34
b) Demokratisierung und Dezentralisierung in Südostasien	36
(1) Philippinen: Der Local Government Code 1991	36
(2) Indonesien: Die Dezentralisierungsgesetze 22/1999 und 25/1999	37
(3) Thailand: Das uneingelöste Dezentralisierungsversprechen	39
c) Dezentralisierung und Demokratie	40
(1) Philippinen: Lokale Demokratie mit Schwächen	40
(2) Indonesien: Schwache lokale Demokratie	41
(3) Thailand: Ausbleibende Demokratisierung auf lokaler Ebene	43
4. Fazit: Dezentralisierung und Demokratie in Südostasien	44
Literatur	46

## 1. Einleitung

Die Architektur des Staates und seine Legitimierung durch die Bevölkerung haben in den vergangenen Jahrzehnten starke Veränderungen erfahren. Gleichzeitig zum sich beschleunigenden Globalisierungsprozess haben die häufig neben- oder nacheinander ablaufenden Prozesse der Demokratisierung und Dezentralisierung in vielen Staaten vollkommen neue Machtstrukturen hervorgebracht. Nach dem Abklingen der dritten Welle der Demokratisierung<sup>1</sup> wurden zwischen 1990 und 2000 siebzig neue Dezentralisierungsvorhaben eingeleitet (Thedieck 2000: 60). Durch die Einflussnahme staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure aus dem Westen wurden in den letzten Jahren zahlreiche Dezentralisierungsprogramme aufgelegt und extern gefördert – zu nennen sind hier beispielsweise die United States Agency for International Development (USAID), die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), aber auch Entwicklungsbehörden wie die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IMF) oder politische Stiftungen.

Die Popularität des Dezentralisierungsthemas resultiert dabei vor allem aus den ihr zugesprochenen Wirkungen. So wird angenommen, dass durch Dezentralisierungsmaßnahmen Erfolge bei der staatlichen Modernisierung erzielt, wirtschaftliches Wachstum generiert sowie Erfolge in der Armutsbekämpfung erreicht werden können.<sup>2</sup> Als weitere Form der „vertikalen Gewaltenteilung“ sollen Dezentralisierung und gewählte Lokalregierungen einen zusätzlichen Schutz gegen die Konzentration staatlicher Macht bieten und die demokratische Konsolidierung unterstützen.<sup>3</sup> Die Wirklichkeit, die sich gegen diesen Optimismus stellt, sieht jedoch häufig anders aus. Vielfach können sich lokale Eliten Schlüsselpositionen im Entscheidungsprozess sichern und eine Hürde bei der Ausweitung der lokalen Partizipation darstellen. Unter diesen Umständen stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen Dezentralisierungsmaßnahmen zu weiterer Demokratisierung und verstärkter Partizipation beitragen können.

Im Folgenden wird diese Frage für die jungen „defekten“ Demokratien<sup>4</sup> Südostasiens untersucht. In Südostasien<sup>5</sup> sind die Mehrzahl der Staaten autoritär und zentralistisch. Im Zuge der dritten Welle der Demokratisierung haben die Philippinen (1986), Thailand (1992) und Indonesien (1999) demokratische Wahlen durchgeführt und die Hürde vom Autoritarismus zur (elektoralen) Demokratie übersprungen. Durch internationale Protektorate nach den

1 Im Zuge der dritten Welle der Demokratisierung (1974-1990) haben sich 89 autokratische Systeme zu demokratischen Systemen entwickelt.

2 Agrawal 2000; Fuhr 2000; Kevenhörster 1986.

3 Litvack/Seddon 1999; Blair 2000; Crook/Manor 1999.

4 Als „defekte Demokratien“ bezeichnen Merkel/Puhle/Croissant diejenigen politischen Systeme, die in Teilbereichen vom Typ der liberalen rechtsstaatlichen Demokratie (bzw. der *root form* der *embedded democracy*) abweichen und gravierende Defekte in den Bereichen des Wahlregimes, der politischen Teilhaberechte, der bürgerlichen Freiheitsrechte, der Gewaltenteilung und/oder der effektiven Regierungsgewalt aufweisen (Merkel/Puhle/Croissant 2003). Defekte Demokratien sind nach Meinung der Autoren keine autoritären Regime mehr, aber auch noch keine funktionierenden liberal-rechtsstaatlichen Demokratien. Croissant zeigt in seiner Studie die Defekte in den jungen Demokratien Südostasiens auf (2002).

5 Zur Region Südostasien zählen die Staaten Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Osttimor, Philippinen, Singapur, Thailand, Vietnam.

Bürgerkriegen in Kambodscha und Osttimor sollten auch dort demokratische Strukturen etabliert werden. Die demokratische Entwicklung gestaltete sich in diesen Ländern jedoch alles andere als stabil. In Kambodscha brach die Demokratie bereits nach dem Putsch gegen Prinz Ranariddh 1997 wieder zusammen und auch in Osttimor ist die Situation weiterhin fragil. Am weitesten in der Demokratieentwicklung sind folglich die Philippinen, Thailand und Indonesien. Freedom House listet für das Jahr 2006 Indonesien als einzig freien Staat Südasiens (politische Rechte 2, bürgerliche Rechte 3). Malaysia (4,4), Osttimor (3,3) Singapur (5,4), Thailand (3,3) und die Philippinen (3,3) werden als teilweise frei bezeichnet. Die übrigen Länder Brunei (6,5), Kambodscha (6,5), Laos (7,6), Myanmar (7,7) und Vietnam (7,5) werden als nicht frei klassifiziert (Freedom House 2006).

Die Demokratisierung in den Ländern Südasiens hat auch neue Impulse für eine Dezentralisierung der Staatsstrukturen gegeben: In den Philippinen und in Indonesien wurden 1991 bzw. 1999 weitreichende Dezentralisierungsmaßnahmen eingeleitet, auch Thailand machte 1991 und 1997 erste Schritte hin zu mehr lokaler Autonomie. Damit werden die traditionell sehr zentralistischen politischen Systeme Südasiens aufgebrochen, und es wird eine staatliche Machtteilung zwischen Zentrum und Regionen eingeleitet. Im Folgenden wird gezeigt, dass die Dezentralisierung in einigen Staaten eine massive Machtverschiebung zwischen Zentralstaat und lokaler Ebene zur Folge hatte. Die Dezentralisierung wurde meist dann umgesetzt, wenn ein wesentlicher Teil der Staatselite die politischen Maßnahmen unterstützte. Gleichzeitig hat die Dezentralisierung in den jeweiligen Staaten aber nicht zu einer Ausweitung der Partizipation oder Demokratisierung der lokalen Politik beigetragen. Vielmehr haben sich in den Ländern oligarchische Eliten im Amt perpetuieren und restauratorische Strukturen behaupten können. Während die Staatseleiten mithilfe informeller Mechanismen ihre Herrschaft konservieren können, sind zivilgesellschaftliche Instanzen auf lokaler Ebene zu schwach, um die Regional- und Lokalregierungen zu kontrollieren. In den Fallstudien wird deutlich, dass informelle Strukturen<sup>6</sup> (wie Klientelismus, Patronage, Korruption) einen ganz wesentlichen Anteil daran haben, dass die Demokratisierung auf lokaler Ebene blockiert und Bevölkerungsteile von der lokalen Politik ausgeschlossen wurden. Diese informellen Strukturen sind häufig im Zuge der Einführung der ersten nationalen Wahlen entstanden und haben sich im Laufe der Zeit konservieren und an die dezentrale Kontextgestaltung anpassen können.

### *2. Dezentralisierung und Demokratie: Theoretische Vorüberlegungen*

Dezentrale politische Institutionen gelten bereits seit den Schriften Alexis de Tocquevilles und den Federalist Papers als zusätzliches Präventiv gegen eine zu starke Konzentration staatlicher Macht. Durch die Aufteilung staatlicher Funktionen auf verschiedene Ebenen des

- 6 Formale Institutionen stützen sich in liberalen Demokratien auf ein Geflecht informeller Institutionen. Formale Institutionen gewinnen dadurch an Flexibilität und Akzeptanz, um sich den Anforderungen des politischen Prozesses und der Gesellschaft anpassen zu können. Informelle Strukturen unterfüttern demokratische Institutionen, indem sie die formalisierten Verfahren gesellschaftlich abstützen und gegenüber sozialen Veränderungen sensibilisieren. Formale und informale Institutionen stehen somit in einem komplementären Verhältnis (Merkel/Puhle/Croissant 2003: 28).

Regierungssystems soll es zu einer Machtdispersion kommen, und den Kommunen und Lokalverwaltungen wird innerhalb des Staates ein eigenständiger Handlungsspielraum eingeräumt. Ferner sollen dezentral organisierte Verbundsysteme die politischen Akteure zum Dialog anhalten und so die Kompromiss- und Kooperationsbereitschaft unter den einzelnen staatlichen Ebenen stärken. Der Theorie nach bietet ein dezentrales Regierungssystem dem Bürger auch größere Partizipationsmöglichkeiten. Durch die lokale Repräsentation des Staates wird staatliches Handeln transparenter und in seinen Folgen für den Bürger greifbarer. Die politischen Aktivitäten und die politische Sozialisation werden hierdurch gefördert. Schon Alexis de Tocqueville hatte auf diesen Aspekt hingewiesen, indem er die Kommunen als „Schulen der Demokratie“ bezeichnete (Tocqueville 1981).

Die von den klassischen Vertretern vorgebrachten Postulate werden auf ähnliche Weise auch von den Repräsentanten der modernen Wissenschaft vertreten. In der modernen Politik- und Verwaltungswissenschaft und Ökonomie gilt die Dezentralisierung nicht erst seit Anfang der neunziger Jahre als „Modethema“ (Conyers 1983; Rondinelli 1999). Bereits in den sechziger Jahren kam der Verwaltung nach modernisierungstheoretischen Prämissen die Rolle eines Motors ökonomischer wie gesellschaftlicher Entwicklung zu. Ihre Dysfunktionen wurden als Hemmschuh der Modernisierung eingestuft. Eine zu starke Politisierung, Versäulung und die mangelnde Innovations- und Problemlösungsfähigkeit galt als wesentlicher Faktor für den nur geringen Entwicklungserfolg.<sup>7</sup> Dezentralisierung sollte in diesem Kontext dazu dienen, die Schwerfälligkeit der nationalen Planungsbükratie zu überwinden. Entscheidungen sollten dort getroffen werden, wo sie auch ihre Auswirkungen zeigen. Die Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten könnten so zu einer effektiveren Planung der Regierungsmaßnahmen beitragen. Dezentralisierung soll nicht nur entwicklungsfördernd wirken, weil dadurch die Flaschenhalseffekte planerischer Maßnahmen und Bürokratien abgebaut werden, sondern auch weil sie helfen, die wirtschaftlichen Aktivitäten der lokalen Bevölkerung zu stimulieren. Insgesamt hoffen Ökonomen und Verwaltungswissenschaftler darauf, dass durch Dezentralisierungsmaßnahmen die wirtschaftspolitischen Planungsprozesse und die Steuerungsfähigkeit des Staates effektiver gestaltet werden können.

Den Vorstellungen von Vertretern der modernen Politikwissenschaft zufolge können Dezentralisierungsmaßnahmen zur Ausweitung der Partizipation und Konsolidierung der noch jungen Demokratien beitragen (Crook/Manor 1999: 31; Blair 2000). Durch die Schaffung eines dezentralen Regierungssystems sollen staatliche Entscheidungen für den Bürger sichtbarer und in ihren unmittelbaren Auswirkungen greifbarer werden. Durch Dezentralisierungsmaßnahmen werden Impulse für die Entstehung neuer lokaler Parteien, lokaler Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Selbsthilfebewegungen sowie lokaler Bündnisse gegeben und damit Anreize zur Erhöhung der Partizipation außerhalb der bestehenden politischen Institutionen gesetzt. Politik wird damit nicht nur als staatliches Aktionsfeld gesehen, sondern zur Arena vielfältiger gesellschaftlicher Akteure. Die Dezentralisierung staatlicher Strukturen geht einher mit einer Anpassung des politischen Systems an die dezentralen Kontextbedingungen, d. h. lokale Parteien, eine lokale Presse und lokale Zivilgesellschaften entstehen und erhalten Artikulations- und Gestaltungsmacht. Dadurch sorgen sie für eine Unterfütterung der Demokratie auf subnationaler Ebene. Insgesamt geht man davon aus,

7 Oberndörfer 1982; Ily 1986; Kevenhörster 1986; Fuhr 2000; Steinich/Thomi/Polte 2001.

dass politische Entscheidungen auf lokaler Ebene mehr Unterstützung finden und dadurch die Legitimität des politischen Systems erhöht wird (Blair 2000).

Im Zuge seiner Bearbeitung durch die unterschiedlichen Disziplinen der Wissenschaft hat sich der Dezentralisierungsbegriff zu einem „komplexen Begriff“ (Opp 1995: 104) entwickelt, der von der Verwaltungswissenschaft, Ökonomie und Politikwissenschaft jeweils anders konzipiert wird. Er ist heute „einer jener diffusen Sammelbegriffe, die jedem gestatten hineinzuinterpretieren, was seinen Interessen dienlich erscheint“ (Rüland 1993: 181). Dabei hat sich im letzten Jahrzehnt ein Bedeutungswandel vollzogen, der einem „Quantensprung“ gleichkommt (Hutchcroft 2000). Während früher unter Dezentralisierung ein rein verwaltungsinterner Prozess verstanden wurde, werden in der gegenwärtigen Forschung politische Prozesse stärker gewichtet und die Bedeutung von lokalen Parteien, lokalen Parlamenten sowie der lokalen Zivilgesellschaft wird vermehrt betont. Damit werden auch Anschlussmöglichkeiten an die politikwissenschaftliche Transformationsforschung eröffnet, die sich mit den Voraussetzungen, Ursachen und Verlaufsmustern der Demokratisierung beschäftigt.

Der Forschung zur *administrativen Dezentralisierung* gebührt der Verdienst, Dezentralisierungsmaßnahmen entlang der Dimensionen der Devolution, Dekonzentration und Delegation unterschieden und damit in ihrer Intensität vergleichbar gemacht zu haben (Rondinelli/Cheema 1983; Cohen/Peterson 1999: 20). Die Dekonzentration<sup>8</sup> oder die Delegation<sup>9</sup> staatlicher Aufgaben kann als Maßnahme gesehen werden, um den zentralstaatlichen Apparat effektiver zu gestalten und so das Regime sowie den gesellschaftlichen Status Quo abzusichern. Lediglich durch die Devolution<sup>10</sup> von Aufgaben und Finanzen können autonome Selbstverwaltungskompetenzen der lokalen Ebene gestärkt werden. Da diese Prozesse sich allein auf das Verwaltungshandeln beschränken, kann hiervon auch keine demokratieförderliche Wirkung ausgehen. Stattdessen spielt ein Dezentralisierungskonzept, das alle drei Typen mit einschließt, autoritären Regimen in die Hände, da es zum „legitimatorischen Missbrauch“ geradezu einlädt (Rüland 1993: 189).

Politische Prozesse werden von dieser rein auf die Verwaltung beschränkten Betrachtungsweise nicht erhellt. Daher hat gerade die jüngste Forschung auf die Bedeutung politischer Faktoren hingewiesen und die Anpassung des politischen Systems an dezentrale Kontextfaktoren eingefordert. Der Begriff der *politischen* oder *demokratischen Dezentralisierung* bezieht sich auf den Wandel politischer Systeme. Demokratische Dezentralisierung bedeutet demnach die Übertragung von Entscheidungsmacht an den Bürger oder dessen gewählte Vertreter. Dies impliziert das Vorhandensein funktionierender subnationaler Einheiten, die den Einwohnern der Region gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Politische Dezentralisierung zielt darauf ab, Bürgern und ihren gewählten Repräsentanten mehr Macht in der öffentlichen Entscheidungsfindung zu übertragen. Im Mittelpunkt steht die *Devolution* von Aufgaben

- 8 Dekonzentration bedeutet die Übertragung von Verwaltungsaufgaben an untere Einheiten der nationalen Verwaltung, an lokale Behörden oder Ämter (Cohen/Peterson 1999: 20).
- 9 Delegation bedeutet die Übertragung von Entscheidungen an Organisationen außerhalb des Regierungsapparates.
- 10 Devolution ist ein Verständnis der administrativen Dezentralisierung, das die „Übertragung von selbständigen Entscheidungs- und Handlungskompetenzen auf autonome oder teilautonome Systeme“ vorsieht (Lehner 1984: 112 f.).

und Finanzen sowie die Stärkung der Rolle der Lokalparlamente als Vertretung der Bürgerschaft. Eine außerparlamentarische Kontrolle gewählter Vertreter schließt den Verantwortlichkeitszyklus. Zur Kontrolle dienen auch Medien und eine aktive Zivilgesellschaft.<sup>11</sup> Der Begriff der politischen oder demokratischen Dezentralisierung verbindet die Devolution mit dem Demokratiekonzept. Im Zentrum steht der Begriff der Verantwortlichkeit: „It is a system in which meaningful authority is devolved to local bodies that are accountable and accessible to local citizens, who in turn enjoy full human and legal rights and political liberty“ (Blair 2000:3). Der Begriff beschränkt sich damit in administrativer Hinsicht auf die Devolution und grenzt folglich die Reichweite administrativer Dezentralisierungsbegriffe deutlich ein. Demnach müssen die Lokalregierungen per Gesetz eingerichtet sein und eine Regelungskompetenz besitzen. Die Interaktionsmechanismen zwischen den Lokalregierungen und den höheren Ebenen müssen klar strukturiert sein. Gleichzeitig muss sich die Nationalregierung auf eine allgemeine Aufsichtsfunktion beschränken, sodass die Subeinheiten lediglich im Rahmen bestehender Gesetze der Nationalregierung handeln, und nicht einzelne Projekte von der Zentralregierung selbst kontrolliert werden. Mit der Übertragung von Aufgaben soll auch der Transfer von Finanzen einhergehen. Gemessen wird der Grad der fiskalischen Autonomie als Anteil der lokal erhobenen Steuern am Gesamtbudget.

Theoretiker der politischen Dezentralisierung sprechen jedoch nicht von administrativen und finanziellen Komponenten, sondern verwenden den Begriff der Übertragung politischer Macht, um den umfassenden Wandlungsprozess innerhalb des politischen Systems anzudeuten, der mit der politischen Dezentralisierung eingeleitet wird (Blair 2000). Durch den Dezentralisierungsprozess selbst wird allerdings nur die Entscheidungsgewalt von höheren auf untere Einheiten des Verwaltungssystems des Staates verlagert. Eine Öffnung zur Gesellschaft findet nicht statt, die Tendenzen zur Autonomisierung der Verwaltung werden dadurch vielmehr verstärkt. Macht wird lediglich auf unterschiedliche Orte der Verwaltung aufgeteilt, ohne dass gesellschaftliche Kontrollinstanzen aufgebaut werden.

Dadurch entsteht die Gefahr, dass Bürokratien zu antidemokratischen Instrumenten werden, die sich gegen die Bevölkerung richten. Dies geschieht jedoch nur dann, wenn Informationen zurückgehalten und die Organisation eher gesellschaftskontrollierenden Zwecken dient. Als Mittel, dies zu verhindern, gelten lokale Parlamente. In den Modellen der politischen Dezentralisierung wird der Aspekt der Devolution daher mit demokratischen Elementen verbunden. Die Bürger genießen vollständige politische Rechte und Freiheiten. Durch die Devolution rückt die Regierung näher an das Volk, das bei vorhandenen Freiheiten dazu angeregt wird, sich verstärkt in der Lokalpolitik zu engagieren und die Lokalregierung zur Verantwortlichkeit anzuhalten. Als Mittel dienen die lokale Zivilgesellschaft und die Presse

- 11 Litvack/Seddon 1999:3; Manor 1999; Blair 2000. Als Zivilgesellschaft lässt sich hier die Sphäre definieren, die zwischen dem Staat und dem Individuum (oder der Familie angesiedelt ist), die einen gewissen Grad an Autonomie vom Staat besitzt und Einfluss auf die politischen Entscheidungen ausübt. In organisatorischer Hinsicht umfasst die Zivilgesellschaft diejenigen organisierten kollektiven Akteure, die ihre Mitglieder mit dem Ziel der Wahrnehmung öffentlicher Interessen freiwillig und autonom vom Staat mobilisieren. Unter normativen Gesichtspunkten bilden insbesondere das Bekenntnis zur Gewaltfreiheit sowie religiöse und politische Toleranz die Grundbasis zivilgesellschaftlicher Akteure (Lauth/Merkel 1997: 22; Blair 1998: 67).



(Blair 2000; Manor 1999). Mit der Bildung lokaler Parteien, die gesellschaftliche Interessen im Parlament vertreten, und der Teilhabe zivilgesellschaftlicher Organisationen in Ausschüssen und Anhörungen sowie einer externen Kontrolle der demokratischen Lokalregierungen durch die lokale Presse wird die Demokratie gestärkt, und das politische System gewinnt an Legitimität.

Mit diesen Modellen der demokratischen Dezentralisierung erhält die Verwaltungswissenschaft Anschluss an die Transformationsforschung, die sich mit Fragen der Konsolidierung junger Demokratien beschäftigt. Bislang gibt es jedoch nur sehr wenig allgemeine Aussagen darüber, welchen Beitrag zentralistische, föderale oder dezentrale politische Systeme für die Konsolidierung der Demokratie spielen können. Bisher hat die Transitionsforschung den Regimewechsel im Wesentlichen aus der übergeordneten nationalstaatlichen Perspektive behandelt. Hierbei zeigte sich, dass nur selten ein kompletter Zusammenbruch des autoritären Systems stattfindet und häufig ein Übergang vom autoritären zum demokratischen System über den Weg des Elitenkompromisses zwischen verschiedenen Teilen der Staatselite bewerkstelligt wird: Teile der autoritären Regimeeliten verhandeln mit den Reformern über die zukünftigen Spielregeln des politischen Systems, über die zu schaffenden Institutionen und Regeln (O'Donnell/Schmitter 1986; Merkel 1999).

Bei der Initiierung von Dezentralisierungsprozessen finden ähnliche Aushandlungsprozesse statt. Während der Impuls zur Dezentralisierung häufig nach Demokratisierungsprozessen und durch Druck von unten entsteht (Manor 1999: 2), ist es zur Umsetzung der Dezentralisierung erforderlich, dass die politischen Akteure einen nachhaltigen Willen zur Dezentralisierung aufweisen, der über die Initiierungsphase hinausgeht und auch die Phase der Implementation und Konsolidierung staatlicher Strukturen mit einschließt (Bünthe 2003: 255). Die Abgabe von politischer Macht trifft dabei nicht selten auf den Widerstand der alten Regimeeliten wie hoher Beamter oder einflussreicher nationaler wie regionaler Politiker.

Die Zentralregierung ist folglich angehalten, den Dezentralisierungsprozess durch einen Dialog mit den Regionen zu unterstützen, die Inhalte und Gesetze richtig zu vermitteln und die Implementierung sicherzustellen. So hat bereits Kathleen O' Neill auf das Paradoxon aufmerksam gemacht, dass die Zentralregierung, die durch die Reformen den größten Machtverlust erleidet, sicherstellen muss, dass die Dezentralisierung auch umgesetzt wird (1999: 1). Fraglich ist außerdem, ob angesichts einer jahrzehntelangen Zentralisierung des Staates eine schnelle und weitreichende Dezentralisierung (Big Bang) vielversprechender ist, oder ob eine graduelle Dezentralisierungsreform günstigere Resultate für die demokratische Konsolidierung verspricht. Dies wiederum ist abhängig von der Staatsbildung, früheren Erfahrungen mit Dezentralisierungsmaßnahmen sowie vom Kontext und der Akteurskonstellation bei der Initiierung und Implementierung derart weitreichender Reformen.

### *3. Dezentralisierung und Demokratie in Südostasien*

Die Staaten Südasiens haben alle eine lange zentralistische Tradition. Bis auf Malaysia sind alle Staaten Südasiens zentralistische Einheitsstaaten. Der Grund für die Popularität dieses Modells der Staatsorganisation ist in den historischen Prozessen der Staatsbildung und in Einflüssen der Kolonialmächte zu suchen. Der Zentralismus wurde nach der

Unabhängigkeit konserviert, da die Staatseliten der meist autoritären Länder kein Interesse an einer Dezentralisierung der Macht hatten. Erst die Demokratisierung der Länder Südostasiens gab einen Impuls für die Einleitung weitreichender Dezentralisierungsmaßnahmen. Dezentralisierung diente in diesen Staaten dazu, die lokale Demokratie zu stärken und zu vermehrter Partizipation anzuhalten. In Anbetracht der wirkungsmächtigen informellen Institutionen von Klientelismus, Patronage und Korruption, die in allen Fällen im Zuge der Einführung von Wahlen entstanden waren, wurde dieses Ziel jedoch nicht erreicht.

## *a) Prozesse der Staatsbildung in Südostasien*

### *(1) Die Philippinen: Zentralismus und historische Staatsschwäche*

Das politische System der Philippinen weist eine lange Linie des Zentralismus auf, der bis auf die spanische Kolonialherrschaft (1521-1898) zurückgeht. Auch die amerikanische Kolonialmacht, die den zentralistischen Staatsaufbau übernahm, konzentrierte die wesentlichen Entscheidungskompetenzen in der Hauptstadt. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts schufen die Amerikaner zwar zahlreiche Gebietskörperschaften auf Provinz- und Munizipalebene mit formeller Autonomie – bis 1903 wurden insgesamt 1035 Munizipalregierungen und 31 Provinzregierungen gegründet. Eine Abgabe von Entscheidungsbefugnissen war damit aber nicht verbunden: „ostensibly autonomous [local] governments were never entrusted with important branches of the service [...] Education, constabulary, forests, mines, lands and posts were committed to the insular bureaus with headquarters in Manila and representatives in all parts of the islands“ (Abinales/Amoroso 2005: 138). Das Steuersystem war ebenfalls sehr zentralisiert, da der Zentralregierung in Manila rund 65 % der Steuern zuflossen, während der Rest auf die Provinz- und Munizipalregierungen verteilt wurde (Abinales/Amoroso 2005: 138).

Durch die Abhaltung von Lokalwahlen im Jahre 1901 und direkter Gouverneurswahlen im Jahre 1902 wurden frühzeitig demokratische Elemente berücksichtigt. Dadurch entstanden die ersten Verbindungen von Politikern auf Provinzebene, die bei den städtischen Eliten Unterstützung suchten. Diese wiederum bildeten die Grundlage der ersten Parteifaktionen in den ersten Parlamentswahlen 1907. Nachdem die Kolonialmacht in den zwanziger Jahren viele Verwaltungsposten an die einheimische Elite übertragen hatte, bildeten sich auch die informellen Institutionen von Korruption und Patronage aus, die die Politik der Philippinen bis heute charakterisieren (Hutchcroft 2000; Sidel 1999). Die Zentralregierungen erwiesen sich schon damals als zu schwach, um die Lokalregierungen zu beaufsichtigen (Hutchcroft 2000: 288 ff.).

Bis zur Unabhängigkeit wurden keine weiteren administrativen Reformen durchgeführt. Stattdessen bemühte sich die philippinische Elite unter Manuel Quezon, ihre persönlichen Netzwerke mithilfe von Patronage zu konsolidieren (Abinales/Amoroso 2005: 154; Hutchcroft 2004: 290 f.). Lokale Eliten hatten bereits damals eine beträchtliche Machtfülle, die sich insbesondere im Besitz von Privatarmeen und dem Zugang zu Waffen manifestierte (Sidel 1999). Insgesamt zeichneten sich die Philippinen vor dem zweiten Weltkrieg durch formell zentralistische Institutionen aus, die jedoch in der Praxis durch lokale Größen (und ihre



Privatarmeen) sowie die Patronage von nationalen Politikern und damit informelle Mechanismen unterlaufen wurde. Auch die Schwäche des philippinischen Staates war schon in der Kolonialzeit zu erkennen, da sich in der Hauptstadt kein starkes Zentrum (und kein starkes Innenministerium) herausgebildet hatte, das die einzelnen Lokalregierungen und lokalen Bosse beaufsichtigen konnte.

Nach der Unabhängigkeit 1946 gab es mit dem *Local Autonomy Act* von 1959 und dem *Decentralization Law* von 1967 Versuche, das formell zentralistische Gebilde aufzubrechen. Die Dezentralisierungsgesetze weiteten die finanziellen Ressourcen der Städte und ländlichen Gemeinden aus und gaben ihnen mehr Spielraum in administrativen Fragen (Brilliantes/Moscara 2002: 3). Nach Ausrufung des Kriegsrechts unter Ferdinand Marcos (1972-1986) wurde jedoch erneut eine Rezentralisierung eingeleitet. Lokale und nationale Wahlen wurden aufgehoben und lokale Beamte wieder von der Zentralregierung ernannt. Da jedoch auch Ferdinand Marcos auf die lokalen Größen angewiesen war, blieb das dezentrale Wesen des informellen politischen Systems erhalten (Hutchcroft 2004: 291), der demokratische Charakter wurde ihm jedoch genommen.

### (2) Indonesien: Zentralismus als Mittel des Machterhalts der Regimekoalition

Der indonesische Zentralismus geht auf die Staatsbildung durch die niederländische Kolonialmacht zurück. Diese nutzte den zentralistischen Staats- und Verwaltungsapparat als Mittel, um die lokale Bevölkerung zu kontrollieren und die Ressourcen des Archipels rücksichtslos auszubeuten. Während sie mit den Herrschern der sogenannten Außeninseln lediglich Verträge über die Abschöpfung der Ressourcen abschlossen, bauten die Niederländer in Java eine direkte und streng zentralistische Herrschaft auf. An der Spitze der Verwaltung standen ein Generalgouverneur sowie ein aus mehreren Hundert Europäern bestehender Rat, der zur Verwaltung der Kolonie eingesetzt wurde und auf der Ebene der Regentschaft (heute Distrikt) mit den lokalen Notabeln zusammenarbeitete (Rohdewohld 1995: 3). Erst im Rahmen liberaler Tendenzen in der Kolonialpolitik erkannten die Niederländer die Notwendigkeit einer administrativen Umgestaltung ihrer Kolonie (Furnivall 1944: 291; Maryanov 1958: 10 f.). Das Dezentralisierungsgesetz aus dem Jahre 1903 sah die Verlagerung von Kompetenzen von Den Haag nach Indonesien und von dort in die Regionen vor. Seit 1905 wurden in den entstehenden Stadtgemeinden auch die ersten Räte eingerichtet, die die Repräsentation von Europäern und der einheimischen Elite ermöglichten. In den zwanziger Jahren entstanden auch die ersten Provinzen. Damit entwickelten sich unterhalb der von der Kolonialmacht dominierten zentralstaatlichen Ebene zwei subnationale Ebenen. Während die Provinzen eher künstliche und durch die Kolonialmacht ins Leben gerufene Einheiten waren, besaß die zweite subnationale Ebene der Distrikte schon eine lange Tradition.

Seit der Unabhängigkeit 1945 ist der indonesische Staat mit einem Anspruch auf das gesamte Territorium Niederländisch-Indiens aufgetreten. Durch den Versuch der Niederländer, in den letzten Jahren ihrer Herrschaft einen föderalen Staatenbund zu errichten, ist der Föderalismus als Modus der Staatsorganisation jedoch bis heute diskreditiert (Schiller 1955; Maryanov 1958). Der Archipel wurde zwar in den fünfziger Jahren in Provinzen (*propinsi*) aufgeteilt, diese blieben jedoch als dekonzentrierte Einheiten der Zentralregierung im

Machtbereich des Innenministeriums. Dafür versprach der indonesische Staat bei seiner Gründung, eine weitreichende Dezentralisierung durchzuführen. Die Autonomie sollte hierbei auf der Ebene der Distrikte (Städte und Gemeinden) liegen. Das Versprechen blieb jedoch lediglich ein Lippenbekenntnis, dem keine Taten folgten. Präsident Sukarno (1949-1965) nahm die regionalistischen Rebellionen Anfang der fünfziger Jahre zum Anlass, eine erneute Rezentralisierung einzuleiten, die dann unter Präsident Suharto noch verstärkt wurde (Legge 1960; Kahin 1994).

Nach der Machtübernahme durch Suharto 1965 entstand ein hochzentralisiertes, sehr stark personalisiertes politisches System, in dem Bürokratie und Militär eine entscheidende Stellung zukam. Der zentralistische Staatsaufbau wurde zum Mittel des Machterhalts. Die Regimestützen besetzten die Schaltstellen des Staates: Ein Großteil der Gouverneure kam aus den Reihen des Militärs und auch der Beamtenschaft wurde im Entwicklungsprozess eine Schlüsselrolle zugesprochen. Die Herrschaft des Regimes in den Regionen wurde auch durch die neuen Gesetze zur Regionalautonomie aus dem Jahre 1974 und 1979 zementiert. Die Gesetze sahen dabei keine wirkliche Übertragung politischer Macht vor, sondern verlagerten lediglich administrative Kompetenzen auf die unterhalb der Provinzebene angesiedelte Distriktebene (kabupaten/kota). Darüber hinaus wurde die administrative Dezentralisierung nur unzureichend umgesetzt, da das Innenministerium an einer wirklichen Abgabe zentralstaatlicher Macht nicht interessiert war (Beier 1995).

Auch finanziell hingen die Distriktregierungen am Tropf der Zentralregierung. So wurden drei Viertel der Gesamtausgaben des Staatsbudgets direkt von der Zentralregierung getätigt, weitere zehn Prozent wurden zweckgebunden an die Lokalregierungen weitergegeben und auch für die restlichen 15 % übte das Zentrum starken Einfluss auf die Planungs- und Budgetprozesse auf (Shah 1994: 118). Politisch wurde die Dominanz der Regimekoalition aus Bürokraten und Militärs durch eine geschickte Orchestrierung der lokalen Wahlen gesichert: Die lokal gewählten Spitzenbürokraten wurden aus einer Liste aus drei Vorschlägen ausgewählt und bedurften der Unterstützung höherer Verwaltungsebenen. Durch eine geschickte Besetzung der Wahllisten konnte die Regimekoalition fast immer den Erfolg ihrer Kandidaten garantieren (Malley 1999: 85). Die Patronage durch höhere Ebenen war folglich bei Wahlen ausschlaggebend.

### *(3) Thailand: Zentralisierung und innere Kolonisierung*

Im einzig nicht kolonisierten Staat Südasiens führten die Bedrohungen durch die imperialistischen Mächte Ende des 19. Jahrhunderts zu stärkeren Anstrengungen der Staatsbildung und Konzentration staatlicher Macht im Zentrum in Bangkok. Zum Ende des 19. Jahrhunderts bestand das heutige Königreich Thailand aus halb-unabhängigen, tributpflichtigen Königreichen sowie den Vorläufern der heutigen Provinzen (*monthon*). Zunehmend unter Druck der imperialistischen Großmächte Frankreich im Osten (Indochina), Großbritannien im Norden (Birma) und Süden (Malaysia) verstärkte König Chulalongkorn seine Kontrolle über die entfernteren Landesteile. Dazu wurde eine moderne Verwaltung aufgebaut und die staatliche Macht im Innenministerium konzentriert. Aus den Prinzen der Königreiche wurden nun Angestellte der Zentralregierung (Bunnag 1977). Die Bürokratie wurde entlang

funktionaler Linien arbeitsteilig ausgerichtet: Die Tätigkeiten der Staatsbeamten sollten durch unpersönliche Regeln und Gesetze bestimmt werden. (Keyes 1987: 142)

Der auf Chulalongkorn zurückgehende zentralistische Staatsaufbau ist im Großen und Ganzen bis heute erhalten geblieben.<sup>12</sup> Nach der Abschaffung der absoluten Monarchie 1932 entwickelte sich Thailand zum bürokratisch-militärischen Staat (*bureaucratic polity*). Neben dem Königtum erwiesen sich das Militär und die Bürokratie als die regimestützenden Gruppen. Außerbürokratische Zentren (wie Parteien und Parlamente) blieben bis in die achtziger Jahre sehr schwach (Riggs 1966). Das Innenministerium war dabei das stärkste Ministerium; es zeichnete für die innere Sicherheit verantwortlich und kontrollierte alle Angelegenheiten der Lokalverwaltungen. Vorschläge zu einer stärkeren Dezentralisierung wurden aus Angst vor der kommunistischen Bedrohung im Innern und der Gefährdung durch die Nachbarn im sozialistischen Indochina abgewiesen (Nelson 2004: 225). Das Innenministerium blockierte alle Vorschläge einer weiteren administrativen Reform und Dezentralisierung des Königreichs, sodass in den achtziger Jahren selbst USAID ihr Programm zur Förderung der Dezentralisierung einstellte. Wie sehr das Innenministerium seine Macht konservierte, belegt auch die Tatsache, dass trotz fortschreitender Urbanisierung die Zahl der mit größeren Autonomierechten ausgestatteten Stadtkommunen seit 1946 nur unwesentlich gestiegen ist – von 116 auf 142 (Krongkaew 1994: 4). Obwohl die Wahl der Gouverneure des Öfteren diskutiert wurde, werden sie weiterhin vom Innenministerium ernannt.<sup>13</sup> Unterhalb der Provinzebene gab es die Distrikte (*amphoes*), Subdistrikte (*king amphoes*), sowie Gemeinden (*tambons*) und Dörfer (*mubans*). Die gewählten Provinzparlamente und die unteren Ebenen des Regierungssystems besaßen kaum Selbstverwaltungskompetenzen.

In den sechziger Jahren entwickelten sich die mächtigen informellen Institutionen des politischen Systems. Die Militärclique um Thanom führte Wahlen durch, um ihre Herrschaft zu legitimieren. Ihren Wahlerfolg sicherte sie in den ländlichen Gebieten mithilfe der Militärs, der Polizei und der Beamten der Staatsverwaltung. Auf Distrikt- und Subdistriktebene nutzte sie die Beamten als Stimmenwerber, um so deren Klientelnetze in den ländlichen Gemeinden verwenden zu können. In den siebziger und achtziger Jahren setzte infolge des Aufstiegs von ökonomischen Eliten ein stärkerer Wettbewerb um die Parlamentssitze ein, und es entwickelte sich eine Kommerzialisierung des politischen Prozesses, die durch Stimmenkauf, Patronage und Korruption gekennzeichnet wurde (Bünte 2000: 45 f.).

Während sich die formellen staatlichen Institutionen nicht wandelten und die Beamtenschaft (Militär und Bürokratie) die mächtigste politische Gruppe blieb, nutzten Unternehmer aus den Provinzen die informellen Mechanismen zur Ausweitung ihres Einflusses. Bei den seit den achtziger Jahren vermehrt stattfindenden Wahlen waren ländliche Unternehmer in immer stärkerem Maße im Parlament vertreten – teilweise bestanden die Parlamente zu 70 % aus Unternehmern. Diese nutzten die lokalen Stimmenwerber (häufig Beamte), um die Lücke im politischen System zwischen Zentrum und Peripherie zu schließen. Es entstanden folglich nationale Parteien, die lokale Stimmenwerbernetze zur Mobilisierung auf lokaler Ebene

12 Kritiker sprechen auch von „interner Kolonisierung“ (Arghiros 2001; Abinales/Amoroso 2005: 138).

13 Ausnahme ist die Direktwahl des Gouverneurs der Metropolitanverwaltung von Bangkok, der nach dem Gesetz von 1985 direkt gewählt wird. Erst 1991 scheiterte ein Vorstoß des Interimspremiers Anand zur Reform der Stellung der Gouverneure (Krongkaew 1995: 346).

nutzten. Eine Stärkung lokaler Parteistrukturen konnte so nicht stattfinden, ebenso wenig eine Dezentralisierung politischer Macht.

### *b) Demokratisierung und Dezentralisierung in Südostasien*

Impulse für eine Dezentralisierung der zentralistischen Staatsstrukturen wurden in Südostasien erst durch die Demokratisierung der jeweiligen Länder gegeben. Dort entstand der Wunsch nach einer Dezentralisierung politischer Macht entweder durch Druck von unten aus den Regionen oder durch die Ambitionen einflussreicher Politiker. Angesichts der gravierenden Verschiebungen politischer Macht war in allen Fällen ein massiver Widerstand von Teilen der ehemaligen Regimekoalition zu beobachten. Innerhalb der Beamtenschaft zeigte sich insbesondere dann ein großes Blockadepotenzial, wenn sie Teil der autoritären Regimekoalition gewesen war.

#### *(1) Philippinen: Der Local Government Code 1991*

Nachdem Präsident Marcos 1986 durch die „People Power“-Bewegung gestürzt und Präsidentin Aquino ins Präsidentenamt gewählt worden war, wurde 1987 eine neue Verfassung in Kraft gesetzt, die den Lokalregierungen eine weitreichende Autonomie versprach: „The territorial and political subdivision of the State shall enjoy genuine and meaningful local autonomy to enable them to attain their fullest development as self-reliant communities and make them more effective partners in the attainment of national goals (Art. X, Section 6). Nach fünf Jahren Beratungen im Kongress wurde im Oktober 1991 der Local Government Code verabschiedet. Das Dezentralisierungsprogramm galt bis dahin als das ambitionierteste und weitreichendste in der Region. Es leitete einen Systemwechsel vom formal zentralistischen zum dezentralen Staat ein, gleichzeitig blieben jedoch auch die informellen Muster philippinischer Politik weiterhin gültig.

Der Local Government Code übertrug den Gemeinden zahlreiche neue Aufgaben im Gesundheitssektor, Agrarsektor und im Bereich der sozialen Wohlfahrt. Relativ wenige Aufgaben wurden im Bereich der Umwelt und natürlichen Ressourcen übertragen. Darüber hinaus stärkte das Gesetz die Finanzen der Gebietskörperschaften (Brilliantes 1997: 3).<sup>14</sup> Es erweiterte auch die Partizipationsrechte zivilgesellschaftlicher Organisationen auf allen Ebenen der lokalen Politik, reservierte Sitze für benachteiligte Bevölkerungsgruppen (Bauern, Arbeiterschaft, Frauen) in den Kommunalparlamenten und führte Elemente direkter Demokratie wie Initiativrechte, Plebiszite, Referenden und Abberufung (recall) ein (Pagsahan 1992).

Angesichtes des weitreichenden Wandels, den der Local Government Code einleitete, stellt sich die Frage nach den Gründen für die Umsetzung. Ausschlaggebend war, dass alle wichtigen politischen Akteure den Dezentralisierungsprozess unterstützten und auch vonseiten

14 Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen durch Anhebung ihres Anteils an den Gemeinschaftssteuern von 20 % auf 40 % (*Internal Revenue Allotment*, IRA). Davon entfallen 23 % auf die Provinzen, 23 % auf die Großstädte, 34 % auf sämtliche anderen Stadtbezirke (Munizipien) und 20 % auf die Stadtteile/Dörfer (Barangays). Die Möglichkeiten selbstständiger kommunaler Steuererhebung wurden ausgeweitet.

der Beamtenschaft kein wesentlicher Widerstand vorgebracht wurde (Hutchcroft 2004: 291-303). Präsidentin Aquino selbst zeigte Interesse an einer Umsetzung und beauftragte ihre Administration mehrfach, das Gesetzesvorhaben voranzutreiben. In ihren Augen sollte die Dezentralisierung des Landes die Demokratisierung auf lokaler Ebene voranbringen.<sup>15</sup> Auch einige Senatoren setzten sich aktiv für die Dezentralisierung ein, da sie damit die Unterstützung ihrer lokalen Klientel sichern konnten.

Opposition gab es lediglich vonseiten des Repräsentantenhauses, da eine Dezentralisierung andere Politiker im Wahlkreis gestärkt hätte. Der Widerstand im Repräsentantenhaus konnte erst überwunden werden, nachdem einige Aufgaben im Bereich öffentlicher Arbeiten von der Dezentralisierung ausgenommen wurden. Dieser Bereich lieferte traditionell die größten Möglichkeiten für „pork-barrel politics“. Innerhalb des Repräsentantenhauses gab es jedoch auch Unterstützung, da einige Abgeordnete hofften, nach Beendigung ihrer Amtszeit ihre politische Karriere auf lokaler Ebene fortsetzen zu können (Eaton 2001: 120). Auch vonseiten der Zivilgesellschaft wurde der Local Government Code unterstützt (Hutchcroft 2004: 303-311). Die breite Unterstützung führte schließlich im Oktober 1991 zur Verabschiedung dieses Gesetzes. Bis auf wenige Ausnahmen im Gesundheitssektor wurden die Veränderungen auch implementiert. Rund 70 000 Beamte wurden von zentralstaatlichen Behörden auf lokale Instanzen versetzt.

### *(2) Indonesien: Die Dezentralisierungsgesetze 22/1999 und 25/1999*

Nach dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise 1997 und dem Sturz Suhartos im Mai 1998 durchlebte der indonesische Staat eine lange und umfassende Krise. Die langwierige Transition (Malley 2001) vom Neopatrimonialregime Suhartos zum demokratischen Mehrparteienregime wurde dabei von einer schweren Wirtschaftskrise und gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen den unterschiedlichen Religionen und Ethnien des Archipels begleitet. Nach der Ankündigung eines Referendums über die Unabhängigkeit Osttimors erhielten auch die Sezessionsbewegungen in Aceh und Westpapua neuen Auftrieb, und auch zahlreiche andere ressourcenreiche Provinzen (Riau, Ostkalimantan) forderten ein Mehr an lokaler Selbstverwaltung (Crouch 2000). Nach dem Sturz Suhartos wurden in vielen Distrikten auf Java die lokalen Repräsentanten der Regimekoalition aus dem Amt gejagt, eine Neuwahl der Stadtparlamente gefordert, und Rufe nach mehr regionaler Autonomie wurden laut (Erawan 1999; Matheys 2000).

Der Druck zur Dezentralisierung kam also zuerst von unten. Die politische Führung nahm diesen Impuls jedoch auf. Der Nachfolger Suhartos, Übergangspräsident Habibie, war in einem politischen Dilemma: Als Ziehsohn Suhartos fehlte ihm die politische Legitimität seines Mentors und die Unterstützung der Regimekoalition aus Militär, Regierungspartei (Golkar) und Bürokratie. Um bei den für Oktober 1999 angekündigten Präsidentschaftswahlen nicht chancenlos zu sein, versuchte Habibie, sich als Reformier zu profilieren. Im Zuge der allgemeinen Liberalisierung (Freilassung politischer Gefangener, Herstellung der Pressefreiheit, Zulassung politischer Parteien etc.) kündigte Habibie im April 1999 eine weitreichende

15 Da sie für eine zweite Amtsperiode nicht wiedergewählt werden konnte, war ihr Widerstand gegen eine Verringerung der Machtbasis der Zentralregierung ebenso wenig ausgeprägt.

Dezentralisierung des politischen Systems an. Die Dezentralisierung wurde folglich als politisches Signal benutzt, um die Unterstützung der Wähler zu gewinnen.

Binnen kürzester Zeit wurden zwei Dezentralisierungsgesetze geschrieben und in großer Eile durchs Parlament gebracht. Das Dezentralisierungsgesetz 22/1999 sah eine Übertragung fast aller Politikbereiche auf die unterhalb der Provinzen angesiedelte Distriktebene vor. Angesichts der historischen Diskreditierung des Föderalismus lag der Schwerpunkt der regionalen Autonomie auf dieser Ebene. Der Zentralregierung fielen nach dem Gesetz nur noch die Aufgaben im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik, Geld- und Finanzpolitik, Justiz und Religion zu. Die Provinzen waren als sich selbst verwaltende Gebilde konzipiert, hatten jedoch nur wenige Aufgaben zu übernehmen.

Neben einer weitreichenden Devolution von Aufgaben etablierte das Gesetz 25/1999 einen neuen Finanzausgleich, der den Distrikten die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Ressourcen zuweisen sollte (Büntjen 1999). Dabei wurde keine fiskalische Dezentralisierung durchgeführt, da weiterhin der Großteil der Gelder nach Jakarta fließt und von dort mittels Transferleistungen in die Regionen geleitet wird. Die Zentralregierung versprach 25 % ihres Haushalts in die Regionen zu überweisen, wobei 90 % den Distrikten und 10 % den Provinzen zukommt. Ein Ausgleich zwischen armen und reichen Regionen war nicht vorgesehen. Insgesamt spiegelte das Finanzpaket die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise und der darauf folgenden chronischen Finanznöte des indonesischen Staates wider. Es zeigte auch die politische Logik, ressourcenreiche und sezeptionswillige Provinzen im Nationalstaat halten zu wollen.

Die Dezentralisierungsgesetze sind so als Reaktionen auf die Finanzkrise und das Auseinanderbrechen des Staates zu sehen. Beide Gesetze verfolgten das Ziel, die Demokratie auch subnational zu verankern. Zu diesem Zweck wurden lokale Parlamente (auf Provinz- und Distriktebene) in ihren Rechten gestärkt. Sie sollten lokale Verwaltungschefs (Gouverneure, Distriktführer) kontrollieren, das lokale Budget mitbestimmen und die Wünsche der Bevölkerung artikulieren (Bunte 2003: 158). Besondere Mitwirkungsrechte für NGOs oder politische Gruppen wurden im Gesetz jedoch nicht festgeschrieben.

Das Gesetz sah für die Implementierung einen Big-Bang-Ansatz vor: Innerhalb eines Zeitraums von nur eineinhalb Jahren sollten 2 Millionen Beamte von der Zentralregierung in die Regionen transferiert und viele der vorher zentral ausgeführten Aufgabenbereiche an die Regionen übertragen werden. Die Kürze des Gesetzgebungsverfahrens und der vorgelegte Zeitrahmen verdeutlichen den starken innenpolitischen Druck, der auf der Regierung Habibies lastete (Bunte 2003: 128 f.).

Die übrigen Partner der autoritären Regimekoalition, die Bürokratie und das Militär, standen dem Vorhaben jedoch äußerst skeptisch gegenüber. Zahlreiche hohe Beamte lehnten den Dezentralisierungsprozess ab. Insbesondere die Ministerien, die mit der Vergabe von Lizenzen oder Genehmigungen profitable Nebengeschäfte erwirtschaften konnten, zeigten sich nicht bereit, die Dezentralisierung zu unterstützen (Bunte 2003: 147). So brachten sowohl das Forstministerium als auch das Bergbauministerium wiederholt ihre Unzufriedenheit mit dem Dezentralisierungsprozess zum Ausdruck. Sie versuchten, den Prozess dadurch zu blockieren, dass sie die notwendigen Folgeverordnungen einfach nicht erließen (Bunte 2003: 147). Auch andere Ministerien unterstützten den Dezentralisierungsprozess nur unzureichend.



Zahlreiche Lokalregierungen nahmen daraufhin Eigeninterpretationen des Gesetzes vor und weiteten ihren Machtbereich aus. In vielen Fällen führten sie lokale Steuern oder Gebühren ein und schädigten damit das lokale Investitions- und Geschäftsklima. Nach Angaben des Innenministeriums gab es über 3000 regionale Verordnungen, die höheren Gesetzen oder dem öffentlichen Interesse widersprachen (Schulte Nordholt 2004). Dezentralisierung wurde insbesondere in den ersten Jahren immer wieder mit Chaos gleichgesetzt. Die Ministerien der Zentralregierung warfen den Lokalregierungen vor, für eine derart weitreichende Dezentralisierung noch nicht reif genug zu sein (Ferrazzi 2000).

Darüber hinaus stieß die Dezentralisierungspolitik auch auf die Kritik des Militärs. Das indonesische Militär, das sich traditionell als Hüter des Nationalstaates versteht und neben Verteidigungsaufgaben auch politische Funktionen wahrnimmt (die sogenannte Doppel-funktion, *dwifungsi*), erlebte nach der Demokratisierung einen weitreichenden Einfluss- und Ansehensverlust. Wegen seiner parallel zur staatlichen Verwaltung laufenden Territorialstruktur, der Repräsentation in den Lokal- und Provinzparlamenten<sup>16</sup> und seiner Rolle bei der Verwaltung des Landes<sup>17</sup> hatte das Militär ein reges Interesse am Verlauf des Dezentralisierungsprozesses (Honna 2008). Es trat bereits frühzeitig als Verfechter des zentralistischen Einheitsstaates auf und warnte des Öfteren vor einem Auseinanderbrechen des Landes.

Nachdem die Dezentralisierungspolitik auf eine Vielzahl von Probleme stieß, reagierte die Zentralregierung mit einer Abkehr vom Dezentralisierungskurs. Unter Präsidentin Megawati Sukarnoputri (2001-2004) wurde auf Druck des Innenministeriums (unter Leitung des ehemaligen Generals Hari Subarno) eine Revision des Dezentralisierungsgesetzes vorbereitet, die schließlich im Oktober 2004 ratifiziert wurde und in vielen Bereichen eine Re-Zentralisierung bedeutete (Schulte-Nordholt 2004); gleichzeitig wurde aber auch die Direktwahl der Gouverneure und Distriktführer beschlossen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Impuls für die weitreichende Dezentralisierung von unten kam und von der politischen Führung des Landes nach dem Fall des autoritären Regimes aufgenommen wurde. Die Mitglieder der autoritären Regimekoalition aus Beamten und Militär, die nach der Demokratisierung weiterhin zu den einflussreichen Akteuren im politischen System zählten, standen der Dezentralisierung jedoch ablehnend gegenüber. Sie unterstützten die Implementation nicht und setzten sich nicht aktiv für eine Umsetzung ein. Nachdem zahlreiche Probleme, wie wachsende Rechtsunsicherheit, eine Gefährdung des Geschäftsklimas auf lokaler Ebene oder die Dezentralisierung der Korruption zu beobachten waren, leitete die Regierung unter Megawati eine stärkere Rezentralisierung ein. Gleichzeitig wurde jedoch die Direktwahl der Verwaltungschefs auf lokaler und regionaler Ebene verfügt und die lokale Demokratie gestärkt.

### *(3) Thailand: Das uneingelöste Dezentralisierungsversprechen*

Nach dem Übergang zur Demokratie im Mai 1992 versprochen alle politischen Parteien, eine Dezentralisierung des politischen Systems einzuleiten (Krongkaew 1995: 344). Der

16 Bis 2004 waren 10 % der Abgeordneten auf jeder staatlichen Ebene Militärs.

17 Zu Beginn des Jahres 1999 waren noch 4000 aktive Militärs auf Posten der zivilen Verwaltung beschäftigt (International Crisis Group 2000: 3).

Dezentralisierungsprozess geriet jedoch schnell in die Mühlen der parteipolitischen Auseinandersetzungen. Zwei Parlamentskommissionen legten Gesetzesentwürfe vor, die jedoch allesamt am Widerstand im Parlament scheiterten. Schließlich wurde 1994 ein Gesetz vom Parlament verabschiedet, das die Subdistriktsräte zu Rechtspersonen aufwertete und ihnen damit eine größere Eigenverwertung ihrer Mittel zugestehen sollte. Dem Innenministerium gelang es dabei jedoch durch geschickte Koalitionsbildung, weiter reichende politische und administrative Reformen zu verhindern. Verfassungsänderungen, die auf die Wahl der Subdistrikte abzielten, scheiterten am Widerstand der New Aspiration Partei, die seinerzeit das Innenministerium führte.<sup>18</sup> Doch nicht nur das Innenministerium widersetzte sich den politischen und administrativen Reformen, auch die Provinzverwaltungen, Subdistriktvorsteher und Dorföberr, deren Position damit hinfällig geworden wäre, leisteten erfolgreich Widerstand (Krongkaew 1995: 347 f.).

Mit der neuen Verfassung von 1997 wurde ein neuer Anlauf zur Dezentralisierung genommen. Sie hat einen weitreichenden Dezentralisierungsauftrag gegeben. In Kapitel V über die Grundlagen staatlicher Politik wird eine Übertragung staatlicher Macht auf die kommunale Ebene angemahnt. Zusätzlich soll dem Wunsch der Bevölkerung nach kommunaler Selbstverwaltung weitgehend entsprochen werden – die Autonomie soll die Bereiche Politikgestaltung, Verwaltung, Personal und Finanzen umfassen. Ein weiterer Artikel bestimmt, dass lokale Einheiten gewählte Vertretungsorgane besitzen müssen, d. h. die noch existierenden Mischformen zwischen gewählten und ernannten Repräsentanten sollen aufgehoben werden. Zusätzlich werden Elemente direkter Demokratie eingeführt, wie beispielsweise das Recht der Abberufung gewählter Vertreter.

### *c) Dezentralisierung und Demokratie*

In Anbetracht der unterschiedlichen Dezentralisierungserfahrungen ist fraglich, ob die unterschiedlichen Programme zur Demokratisierung der lokalen Ebene beitragen und die Partizipation ausweiten. Durch die anvisierten Maßnahmen könnte die Demokratie auch lokal unterfüttert werden. So wurden in den Philippinen und in Indonesien (nach Einführung der Direktwahl) direktdemokratische Elemente verstärkt; auch der Handlungsspielraum der Zivilgesellschaft erhöhte sich nach der Dezentralisierung. Fraglich ist überdies, ob die von den Philippinen und Indonesien durchgeführten Big-Bang-Maßnahmen für eine demokratische Konsolidierung förderlicher gewesen sind als die graduellen Reformen Thailands.

#### *(1) Philippinen: Lokale Demokratie mit Schwächen*

Insgesamt kann der Local Government Code auf den Philippinen als Modell für eine erfolgreiche „vertikale Gewaltenteilung“ zwischen Zentralregierung und Regionen in Südostasien angesehen werden. Zwar gab es Überlappungen bei der Aufgabenzuschneidung der einzelnen staatlichen Ebenen und die Zentralregierung erwies sich insgesamt als zu schwach, um

18 Chavalit und seine NAP wurden anschließend aus der Regierungskoalition ausgeschlossen. Bei den Wahlen 1996 gewann er jedoch zahlreiche Stimmen, da die als Stimmenwerber fungierenden Subdistriktbeamten und ihre Klientel für seine Partei stimmten (Arghiros 2002: 228).

die Lokalregierung zu beaufsichtigen. Positiv hingegen ist, dass sich die übertragenen Mittel als ausreichend für die devolierten Funktionen erwiesen (Turner 1999: 113). Generell wird die finanzielle Basis der Gemeinden als hinreichend beurteilt, was auch damit zusammenhängt, dass die Zentralregierung den Lokalregierungen erlaubte, eigene Steuern zu erheben (Tapales 1992). Während die vertikale Gewaltenteilung funktioniert, bestehen Probleme im Bereich der demokratischen Öffnung der Lokalregierungen fort. Zwar sind die Bürgermeister und die Führer der Dorfgemeinschaften demokratisch legitimiert und zahlreiche Mitwirkungsrechte von NGOs und bürgerschaftlichen Gruppen wurden initiiert. Tatsächlich hat aber die lokale Oligarchie in den Philippinen ihre Stellung in der Lokalpolitik konsolidieren können.

Die landbesitzenden Familien, die schon in den fünfziger Jahren die politische Landschaft prägten, dominieren auch heute noch die Lokalpolitik. Einer neueren Studie zufolge haben mehr als 50 % der Befragten ihre Position in der Lokalverwaltung durch Beziehungen zu den politischen Clans erhalten (Panganiban 1995). Teilweise sind Gouverneur, Bürgermeister und einige Barangay Captains Mitglieder desselben Clans. Diese nutzen ihre Stellung zu Korruption und Patronage. Die Wählerschaft hat in diesem Fall zwar die Möglichkeit des *recall* – dieser wird aber in der Realität selten angewandt und führt häufig zu gesellschaftlichen Spannungen, die sich in Gewalt niederschlagen (Panganiban 1995: 131).

Das Urteil über die Demokratisierung auf lokaler Ebene und die Verantwortlichkeit lokaler Beamter muss folglich ambivalent ausfallen. Die Entwicklungsausschüsse, in denen mindestens 25 % NGOs und bürgerschaftliche Vereinigungen repräsentiert sein sollten, wurden landesweit etabliert (Turner 1999: 111 f.). Einige von ihnen kamen hingegen nur selten zusammen oder wurden bei Beratungen gar nicht konsultiert (Jutkowitz 1997: 12). Alles in allem ist die Rolle der Zivilgesellschaft jedoch positiv zu beurteilen. Ihr kommt zumindest teilweise die Rolle eines Wächters über die lokale Politik zu, indem sie auf Exzesse wie Korruption und Exklusion gesellschaftlicher Gruppen hinweist und zur Transparenz beiträgt (Jutkowitz 1997: 12). Der Big-Bang-Ansatz der Philippinen hat zum Erfolg beigetragen. So wurden Widerstände innerhalb der Verwaltung überwunden und ein Impuls für die Demokratisierung auf lokaler Ebene gegeben. Die Dezentralisierung setzte direktdemokratische Elemente um, stärkte die Zivilgesellschaft und unterstützte so die Demokratisierung der Philippinen. Zwar wird die Qualität der Demokratie auf lokaler Ebene immer noch durch die Vorherrschaft der alten Oligarchien eingeschränkt, insgesamt ist aber eine positive Wirkung zu konstatieren.

### *(2) Indonesien: Schwache lokale Demokratie*

Die Dezentralisierung ist in Indonesien noch ein relativ junger Prozess. Deshalb ist insbesondere die „vertikale Gewaltenteilung“ noch mit Problemen behaftet. Die größte Schwierigkeit besteht darin, dass die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen nicht mehr funktioniert. Da das Gesetz 22/1999 die Hierarchie zwischen den einzelnen Regierungsebenen abgeschafft hat, fühlen sich viele Distriktführer nicht mehr an die Weisungen der Gouverneure gebunden. Diese Probleme der vertikalen Gewaltenteilung deuten auf ein falsches Verständnis von regionaler Autonomie hin. Dezentralisierung wird mit vollkommener

Autonomie verwechselt. Dies gefährdet den Nationalstaat und leistet der Desintegration des indonesischen Staates Vorschub (Bunte 2003: 254).

Bis zur Einführung der Direktwahlen der Gouverneure, Bürgermeister und Landräte im Jahre 2005 trug die Dezentralisierung nur wenig zur Ausweitung demokratischer Prinzipien auf lokaler Ebene bei. Die per Gesetz vorgesehenen Verantwortlichkeitsmechanismen zwischen lokaler Legislative und lokaler Exekutive wurden durch informelle Mechanismen (Patronage und Korruption) entfunktionalisiert. So mussten Bürgermeister ihre Wahl (und die Zustimmung zum jährlichen Rechenschaftsbericht) von der lokalen Versammlung einkaufen. Der Preis für das Amt des Distriktchefs betrug mehr als 100 000 US-Dollar, danach müssen noch einmal jährlich 20 000 US-Dollar für die Bewilligung des jährlichen Rechenschaftsberichts an das lokale Parlament gezahlt werden (Malley 2003:110).

Die lokalen Parlamente sind überdies zu schwach, um die Arbeit der Verwaltung zu kontrollieren. Zahlreiche lokale Abgeordnete nutzen außerdem ihre Stellung, um Eigeninteressen zu befriedigen und Zugang zu lukrativen Ressourcen und Aufträgen zu erhalten. Veruntreuung, Korruption und Misswirtschaft sind an der Tagesordnung (Bunte 2003; Hofman/Kaiser/Schulze 2004). Zwar gelang es einigen zivilgesellschaftlichen Gruppierungen, die Verfehlungen öffentlich zu machen und für eine Bestrafung der korrupten Politiker einzutreten.<sup>19</sup> Häufig<sup>20</sup> ist die lokale Zivilgesellschaft jedoch zu schwach, um für mehr Transparenz in der Lokalpolitik zu sorgen.

Auch in Indonesien haben die alten Eliten überwiegend ihre Stellung konsolidieren können. Malley (2003: 110) kommt zu dem Ergebnis, dass die meisten Distriktleiter und Gouverneure nach wie vor einen militärisch-bürokratischen Hintergrund haben. Zahlreiche frühere Militärs haben ihre Netzwerke und finanziellen Ressourcen genutzt, um ihre Stellung und Macht zu konservieren. Die Militärführung hat dabei den regionalen Militärkommandos mehr Spielraum zugestanden, um Allianzen mit den neuen politischen Akteuren auf lokaler Ebene einzugehen und so die institutionellen Interessen des Militärs zu wahren (Honna 2006: 95).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Prozess der Entscheidungsfindung immer noch von Eliten, die lediglich ihre persönlichen Interessen verfolgen, dominiert wird (Hadiz 2003; Colongon 2003). Auch in Indonesien hat die Dezentralisierung der Macht zu einer Dezentralisierung der Korruption geführt, die nahezu den gesamten politischen Prozess durchzieht<sup>21</sup> und nun vor allem in denjenigen lokalen Institutionen vorzufinden ist, die an Macht gewonnen haben (Hofman/Kaiser/Schulze 2004: 234 f.). Mit der Einführung der Direktwahlen der Gouverneure, Bürgermeister und Landräte im Jahre 2005 wurde jedoch ein zusätzliches Instrument geschaffen, das die Bürger vermehrt nutzen, um korrupte Verwaltungschefs aus

19 Genannt sei hier nur das Beispiel der Stadt Padang, in der 43 (von 45) Lokalparlamentariern verurteilt wurden, weil sie Gelder bei den Gouverneurswahlen angenommen hatten.

20 Angesichts der Größe und Heterogenität des indonesischen Archipels ist vor allzu großen Verallgemeinerungen zu warnen. Es gibt regional sehr große Unterschiede. Die Ausführungen sollten als allgemeiner Trend verstanden werden.

21 Indonesien gehört zu den korruptesten Ländern der Erde. In dem von Transparency International jährlich veröffentlichten „Corruption Perception Index“ rangiert Indonesien regelmäßig auf einem der letzten Plätze.

ihrem Amt zu entfernen. Neueren Untersuchungen zufolge sind bei den seit 2005 stattfindenden Lokalwahlen vor allem Politiker ins Amt gewählt worden, die als korruptionsfrei gelten (Mietzner 2008).

Darüber hinaus sind einige negative Begleiterscheinungen des Dezentralisierungsprozesses zu beobachten, die die Qualität der Demokratie auf lokaler Ebene stark einschränken. Seit 1999 ist eine Proliferation neuer Gebietskörperschaften (*pemekaran*) zu beobachten, die mit einer ethnischen oder religiösen Diskriminierung einher gegangen ist. Das Dezentralisierungsgesetz 22/1999 hatte die Neugründung von Distrikten ermöglicht.<sup>22</sup> Seitdem ist die Zahl der Provinzen von 26 auf 33 und die Anzahl der Distrikte von 292 (1998) auf 483 (2007) angestiegen (ICG 2007: 2). Der Neugründung von Provinzen bzw. Distrikten liegen häufig machtpolitische Ambitionen bestimmter Eliten zugrunde, die ihre Anhänger mit Verweisen auf gemeinsame Interessen, Geschichte und Identität mobilisieren und andere Gruppen diskriminieren. In einigen Gebieten, in denen das ethnische oder religiöse Gleichgewicht sehr fragil ist, hat dies zu gewaltsamen Auseinandersetzungen der unterschiedlichen Gruppen geführt. So entwickelten sich daraus entweder religiöse Konflikte (Ambon/Molukken) oder ethnische Auseinandersetzungen (Poso, Sulawesi, Sampit/Kalimantan) – aber auch in zahlreichen anderen multiethnischen Distrikten hat die zunehmende Konkurrenz zu einer Diskriminierung der Minderheitengruppen geführt. Darüber hinaus war in einigen Gebieten eine stärkere Islamisierung zu beobachten. Seit 2001 haben 53 Distrikte Verordnungen in Kraft gesetzt, die Scharia-Vorschriften auf lokaler Ebene einführen. Damit werden Freiheitsrechte außer Kraft gesetzt oder deren Qualität auf lokaler Ebene wird stark eingeschränkt.

### *(3) Thailand: Ausbleibende Demokratisierung auf lokaler Ebene*

In Thailand hat bislang noch keine wirkliche demokratische Dezentralisierung stattgefunden. Die Lokalverwaltungen sind lediglich dekonzentrierte Einheiten der Zentralregierung, die dem Zentrum gegenüber verantwortlich sind. Die demokratisch gewählten Provinzverwaltungsorganisationen haben hingegen relativ wenig Aufgaben, Personal und Finanzen (Nelson 2004). Dies zeigt, dass Thailand von einer wirklichen Dezentralisierung im Sinne einer Übertragung politischer Macht noch weit entfernt ist. Es findet sich praktisch keine vertikale Gewaltenteilung. Auch die thailändische Demokratie hat sich bislang nicht auf die lokale Ebene ausbreiten können. Auf lokaler Ebene herrschen immer noch die Strukturen der „bureaucratic polity“ vor, und die Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten anderer gesellschaftlicher Gruppen sind extrem gering (Nelson 1998; Arghiros 2002). Wichtige informelle politische Gruppierungen (*phuak*) und Clans (*trakun*) dominieren die Politik, während lokale Parteien nur dem Namen nach existieren (Nelson 2004). Lokale Massenmedien, die den Bürgern ein Bild von der Politik vermitteln und die Lokalverwaltung kontrollieren können, fehlen weitgehend. Die Wahlen zur Provinzversammlung oder Subdistriktversammlung sind von Stimmenkauf geprägt (Arghiros 2002: 227 f.). Eine lokale Presse oder lokale Medien sind ebenfalls nicht vorhanden. All dies zeigt das Bild eines hochzentralisierten Staates, dessen Demokratie in der Hauptstadt konzentriert ist.

22 Hintergrund waren Effizienzgesichtspunkte. Die Regierung sollte dichter an die Bevölkerung gebracht und Serviceleistungen dadurch verbessert werden.

#### *4. Fazit: Dezentralisierung und Demokratie in Südostasien*

Die Demokratisierung hat in Südostasien auch zum Aufbrechen der zentralistischen Strukturen geführt. In den „defekten Demokratien“ der Region war eine Machtverschiebung von der zentralstaatlichen auf die regionale Ebene zu beobachten. Es zeigten sich jedoch deutliche Variationen hinsichtlich der Ursachen, des Tempos und des Erfolgs der Reformen. Die Impulse für die Dezentralisierung gingen in allen Ländern von der Demokratisierung und ihren jeweiligen Dynamiken aus. Entweder wurde die Dezentralisierung als Reaktion auf den Druck von unten (Indonesien) in Kraft gesetzt oder durch die Unterstützung des Prozesses durch hochrangige Politiker (Philippinen, Indonesien). In Thailand geriet der Dezentralisierungsprozess gleich nach der Demokratisierung in die Mühlen der parteipolitischen Auseinandersetzungen und scheiterte rasch. Für den Erfolg und die Umsetzung der Dezentralisierungsgesetze blieb die nachhaltige Unterstützung vonseiten der Regimeelite entscheidend. Dabei zeigte sich, dass die Bürokratie zum entscheidenden Vetoakteur wurde, wenn sie eine starke Stellung innerhalb der autoritären Regimekoalition innehatte. In den Philippinen konnte der Widerstand der Bürokraten schon deshalb gebrochen werden, weil alle übrigen politischen Akteure die Dezentralisierung unterstützten. In Indonesien lehnten hochrangige Beamte und zentrale Ministerien den Dezentralisierungskurs ab und blockierten so eine erfolgreiche Implementierung. Aufgrund der Stärke der Bürokratie im politischen System Thailands wurden weitreichende Dezentralisierungsmaßnahmen bislang nicht einmal erwogen, sondern lediglich kleinere Reformen der Verwaltungsstrukturen durchgeführt.

Auch in Umfang und Tempo zeigten sich bedeutsame Unterschiede. Während die Philippinen und Indonesien für eine schnelle und umfassende Dezentralisierung eintraten (Big Bang), verfolgte Thailand einen graduellen und inkrementellen Ansatz. In den Philippinen war der Big-Bang-Ansatz erfolgreich, weil auf diese Weise der Widerstand der Bürokratie durchbrochen werden konnte. In Indonesien zeigten sich jedoch die großen Probleme eines solchen Ansatzes: Aufgrund der geringen Erfahrungen des Landes mit lokaler Autonomie führten die weitreichenden Machtverschiebungen zu Machtkämpfen rivalisierender Eliten auf lokaler Ebene, die in den multi-ethnischen und multi-religiösen Gebieten von Diskriminierung und politischer Gewalt begleitet wurden. Die zahlreichen Probleme, die mit diesem Ansatz verbunden waren, dienten der nationalistischen Elite als Vorwand, eine erneute Rezentralisierungspolitik einzuleiten. Die Widerstände innerhalb der Bürokratie konnten auch durch den Big-Bang-Ansatz nicht durchbrochen werden. Hierbei fehlte es jedoch auch an einer starken Führung des Landes, da weder Präsident Wahid (1999-2001) noch Präsidentin Megawati (2001-2004) den Prozess nachhaltig unterstützten. Thailands inkrementelle Reformen liefen ins Leere und vermochten es nicht, die starke Zentralisierung des Landes und die Verkrustung der politischen Strukturen aufzubrechen. Thailands Innenministerium stellte sich schon frühzeitig als starker Akteur heraus, der nicht nur die Lokalregierungen kontrollierte, sondern auch zum Vetospieler bei den Dezentralisierungsvorhaben wurde. Die Fallbeispiele in Südostasien belegen, dass Dezentralisierung nur dann möglich ist, wenn ein wesentlicher Teil der Staatselite den Dezentralisierungsprozess nachhaltig unterstützt. Die Implementation gestaltete sich dann als komplizierter Prozess, wenn die Bürokratie Teil der



autoritären Herrschaftskoalition gewesen war und der Dezentralisierung skeptisch gegenüberstand.

Dezentralisierung führt auch nicht automatisch zu einer Verankerung der Demokratie auf lokaler Ebene. Vielmehr zeigt sich, dass sich oligarchische Strukturen perpetuieren und rest-autoritäre Strukturen konservieren können. Während in den Philippinen die landbesitzenden Clans weiterhin die bestimmenden Akteure der Lokalpolitik blieben, spielten Bürokratie und Militär in Indonesien nach wie vor eine zentrale Rolle. Zwar werden jetzt Wahlen zur Auswahl des politischen Führungspersonals benutzt. „Money politics“ gilt dabei jedoch als wesentliches Mittel zur Exklusion bestimmter Bevölkerungsgruppen. In beiden Ländern wurde die Korruption auch auf die lokale Ebene übertragen. Auf den Philippinen und in Indonesien haben zivilgesellschaftliche Akteure jedoch ebenfalls mehr Raum erhalten, den sie zur Wahrnehmung ihrer Interessen und zur Artikulation von Protest nutzen. Dadurch werden die Interessen bislang ausgeschlossener Gruppen artikuliert. Teilweise vermögen die Zivilgesellschaften dieser Länder auch als Wächter über die Exzesse der Lokalpolitik (Korruption, Patronage etc.) aufzutreten. Die Stärke der Zivilgesellschaft variiert jedoch immens: Auf den Philippinen, die auf eine längere demokratische Tradition zurückblicken können, spielt die Zivilgesellschaft eine größere Rolle als in Indonesien. Dort wurde die Lokalpolitik unter autoritärer Herrschaft 30 Jahre lang entpolitisiert und kein Raum für politische Prozesse außerhalb der bestehenden Staatsstrukturen gelassen. Die Dezentralisierung förderte die demokratische Konsolidierung vor allem auf den Philippinen, begrenzt auch in Indonesien, weil hier demokratische Prozesse auch außerhalb des nationalen Wahltermins eingeübt und praktiziert werden. Direktdemokratische Elemente helfen ebenso dabei, die Partizipation auszuweiten und die Mitsprache der Bürger zu verbessern. Die lokale Ebene bietet sich als Arena zur Einübung demokratischer Verfahren an. In Thailand ist die Demokratie aufgrund der stark zentralistischen Strukturen bislang ein Phänomen der Hauptstadt gewesen. Hier sind auf lokaler Ebene einige politische Positionen mit gewählten Amtsträgern besetzt, diese haben aber nur wenige Aufgaben. Sowohl lokale Parteien als auch lokale Medien und die Zivilgesellschaft sind außerhalb der Hauptstadt nur unzureichend ausgebildet.

Die Fallbeispiele zeigen die begrenzten Wirkungen der Dezentralisierung für die demokratische Konsolidierung. In allen Fällen bleiben politische Parteien zentralisiert, die Verwaltung erweist sich gegenüber politischen Vorgaben als relativ resistent. Die Zivilgesellschaft hat darüber hinaus gegenüber den staatlichen Akteuren eine relativ schwache Position. Für eine Unterfütterung der Demokratie auf lokaler Ebene müssen die von der Demokratisierungsforschung vorgebrachten Postulate gelten: Unabdingbar für eine Stärkung demokratischer Prozeduren sind institutionalisierte Lokalregierungen und direktdemokratische Mitwirkungsmöglichkeiten (Wahlen), ein stabiles und kompetitives Parteiensystem auf lokaler Ebene und eine aktive Bürgergesellschaft, die die Herrschaft der Bürokratie kontrollieren kann. In Wirklichkeit sind aber lokale Parteien zu schwach; häufig dominieren Patronage und „money politics“, und Mechanismen der innerparteilichen Demokratie sind nur unzureichend ausgebildet. Die Zivilgesellschaft ist auf lokaler Ebene oft zu schwach und fragmentiert, um die Lokalregierungen zu beaufsichtigen. Letzten Endes bleibt die Lokalpolitik in den Händen lokaler Oligarchien. Damit zeigt sich, dass an den Dezentralisierungsprozess sehr häufig zu hohe Erwartungen gestellt werden (Altmann 2000: 277) und oft vernachlässigt

wird, dass es sich um einen langfristigen Prozess handelt. Demokratische Dezentralisierung fördert nicht per se die demokratische Konsolidierung. Es handelt sich um einen im hohen Maße kontextabhängigen Prozess. Demokratische Traditionen und Erfahrungen mit dezentraler Regierungsführung sind genauso entscheidende Voraussetzungen wie ein ausreichendes sozio-ökonomisches Entwicklungsniveau und ein hoher Bildungsgrad der lokalen Bevölkerung.

## Literatur

- Abinales, Patricio/Amoroso, Donna J.*, 2005: State and Society in the Philippines, Oxford.
- Agruwal, Arun*, 2000: The Politics of Decentralization – A Critical Review, in: *Welttrends* 25 (4), 53-74.
- Altmann, Jörn*, 2000: Dezentralisierung, Demokratie und Verwaltung. Zu hohe Erwartungen an einen langfristigen Prozess, in: *e+z* 10, 275-277.
- Arghiros, Daniel*, 2002: Political Reform and Civil Society at the Local Level: Thailand's Local Government Reforms, in: Duncan McCargo (Hrsg.), *Reforming Thai Politics*, Copenhagen.
- Beier, Christoph*, 1995: Dezentralisierung und Entwicklungsmanagement. Beobachtungen zur politisch-administrativen und zur wissenschaftlichen Kommunikation. Ein system-theoretischer Versuch, Saarbrücken.
- Blair, Harry*, 1998: Civil Society and Building Democracy: Lessons from International Donor Experience, in: Armanda Bernard/Henny Helmich/Percy Lehning (Hrsg.), *Civil Society and International Development*, Paris, 65-81.
- Blair, Harry*, 2000: Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries, in: *World Development* 28 (1), 21-39.
- Brilliantes, Alex*, 1997: Redemocratization and Decentralization in the Philippines: The Increasing Leadership Role of NGOs, in: *International Review of Administrative Sciences* 60, 575-86.
- Brilliantes, Alex/Moscara, Donna*, 2002: Decentralization and Federalism in the Philippines: Lessons from Global Community, Discussion Paper presented at the International Conference of the East West Centre, Kuala Lumpur, Malaysia, July 1-5, 2002.
- Bunnag, Tej*, 1977: *The Provincial Administration of Siam 1892-1915*. The Ministry of Interior under Prince Damrong Rajanubhab, Oxford.
- Bünte, Marco*, 2000: Probleme der demokratischen Konsolidierung in Thailand, Hamburg.
- Bünte, Marco*, 2003: Regionale Autonomie in Indonesien. Wege zur erfolgreichen Dezentralisierung, Hamburg.
- Büntjen, Claudia*, 1999: Fiscal Decentralization Reform in Indonesia. A Critical Assessment of Law No. 25/1999 on the Fiscal Balance between the Center and the Regional Government, GTZ-Report, Jakarta (mimeo).
- Cohen, John/Peterson, Stephen*, 1999: *Administrative Decentralization. Strategies for Developing Countries*, West Hartford.

- Colongon, Arellano*, 2003: What is happening on the ground? The Progress of Decentralization, in: Edward Aspinall/Greg Fealey (Hrsg.), *Local Power and Politics in Indonesia. Decentralization and Democratization*, Singapur, 87-102.
- Conyers, Diana*, 1983: Decentralization and Development – A Review of the Literature, in: *Public Administration and Development* 4 (2), 187-198.
- Croissant, Aurel*, 2002: Von der Transition zur defekten Demokratie, Demokratische Entwicklung in den Philippinen, Südkorea und Thailand, Wiesbaden.
- Crook, Richard/Manor, James*, 1999: *Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa. Participation, Accountability and Performance*, West Hartford.
- Crouch, Harold*, 2000: Indonesia's democratization and the threat of disintegration, in: *Southeast Asian Affairs* 2000, Singapur, 115-133.
- Eaton, Ken*, 2001: Political Obstacles to Decentralization in Argentina and the Philippines, in: *Development and Change* 32 (1), 101-128.
- Erawan, Ketut Putra*, 1999: Political Reform and Regional Politics in Indonesia, in: *Asian Survey* 29 (4), 588-612.
- Ferrazzi, Gabe*, 2000: Using the F-Word: Federalism in Indonesia's decentralisation discourse, in: *Publius* 30 (2), 63-85.
- Freedom House*, 2006: *Freedom in the World*, New York.
- Fuhr, Harald*, 2000: Institutional Change and New Incentive Structures for Development: Can Decentralization and Better Local Government Help?, in: *Weltrends* 25 (4), 21-51.
- Furnivall, J. S.*, 1944: *Netherlands India: A Study of Plural Economy*, Cambridge.
- Hadiz, Vedi*, 2003: Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives, Hongkong (Southeast Asia Research Centre, Working Paper Nr. 47, City University of Hong Kong).
- Hofman, Bert/Kaiser, Karl/Schulze, Günther*, 2004: Dezentralisierung und Korruption, Erste Erfahrungen aus Indonesien, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 73, 226-246.
- Honna, Jun*, 2006: Local Civil-Military Relations During the First Phase of Democratic Transition, 1999-2004: A Comparison of West, Central and East Java, in: *Indonesia* 82, October, 75-95.
- Honna, Jun*, 2008: From dwifungsi to NKRI: Regime Change and Political Activism of the Indonesian Military, in: Marco Bunte/Andreas Ufen (Hrsg.), *Democratization in Post-Suharto Indonesia*, London, i. E.
- Hutchcroft, Paul*, 2000: Colonial Masters, National Politicos and Provincial Lords: Central Authority and Local Autonomy in the American Philippines, 1900-1913, in: *Journal of Asian Studies* 59 (2), 277-306.
- Hutchcroft, Paul*, 2004: The Paradoxes of Decentralization, in: Michael Nelson (Hrsg.), *Thai Politics: Global and Local Perspectives*, 283-333.
- Illy, Hans*, 1986: Dezentralisierung und Entwicklung. Anmerkungen zu einigen neueren Ansätzen, in: ders./Klaus Schimitzek (Hrsg.), *Entwicklung durch Dezentralisierung?*, München.
- International Crisis Group*, 2000: *Keeping the Military under Control*, Jakarta/Brussels (ICG Asia Papers No. 9).

- International Crisis Group*, 2007: Indonesia: Decentralization and Local Power Struggles in Maluku, Jakarta/Brussels (ICG Asia Briefing, No 64).
- Jutkowitz, Joel*, 1997: Democratic Local Governance in the Philippines – Tradition hinders Transition, USAI-CDIE Impact Evaluation, No. 1, <http://www.usaid.com> (Stand 01.05.00).
- Kahin, Audrey*, 1994: Regionalism and Decentralization, in: David Burchier/John Legge (Hrsg.), *Democracy in Indonesia*, Monash, 204-214.
- Kevenhörster, Paul*, 1986: Entwicklung durch Dezentralisierung – Perspektiven der Verwaltungsförderung, in: Klaus König (Hrsg.), *Öffentliche Verwaltung und Entwicklungspolitik*, Baden-Baden, 329-345.
- Keyes, Charles*, 1987: Thailand: Buddhist Kingdom as Modern Nation State, Boulder.
- Krongkaew, Medhi*, 1995: The political economy of decentralization in Thailand, in: *South-east Asian Affairs*, 343-361.
- Lauth, Hans Joachim/Merkel, Wolfgang*, 1997: Zivilgesellschaft und Transformation: Ein Diskussionsbeitrag in revisionistischer Absicht, in: *Forschungsjournal NSB* 10 (1), 12-34.
- Legge, John*, 1960: *Central Authority, Regional Autonomy 1950-1960*, Ithaca.
- Lehner, Franz*, 1984: Dezentralisierung in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Handwörterbuch zur Kommunalpolitik*, Opladen, 112-114.
- Litvack, Jennie/Seddon, Jessica*, 1999: *Decentralization Briefing Notes*, Washington (World Bank).
- Malley, Michael*, 1999: Regions – Centralization and Resistance, in: Donald K. Emmerson (Hrsg.), *Indonesia beyond Suharto: Polity, Economy, Society*, New York, 71-109.
- Malley, Michael*, 2001: Beyond Democratic Elections: Indonesia embarks on a protracted transition, in: *Democratization* 7 (3), 153-180.
- Malley, Michael*, 2003: New Rules, Old Structures and the Limits of Democratic Decentralization, in: Edward Aspinall/Greg Fealey (Hrsg.), *Local Power and Politics in Indonesia. Decentralization and Democratization*, Singapur, 102-119.
- Manor, James*, 1999: *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington D.C.
- Maryanov, Gerald*, 1958: *Decentralization in Indonesia as a Political Problem*, Ithaca.
- Matheys, Richard*, 2000: The Impact of the May Crisis in Bali, West Nusa Tenggara and East Timor, in: Geoff Forrester/R. May (Hrsg.), *The Fall of Suharto*, Bathurst/London, 70-92.
- Merkel, Wolfgang*, 1999: *Systemtransformation*, Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen/Croissant, Aurel/Eicher, Claudia/Thierry, Peter*, 2003: *Defekte Demokratie*, Band 1: Theorie, Opladen.
- Mietzner, Marcus*, 2008: Indonesia and the Pitfalls of Low Quality Democracy: A Case Study of the Gubernatorial Elections in North Sulawesi, in: Marco Bünthe/Andreas Ufen (Hrsg.), *Democratization in Post-Suharto Indonesia*, London, i. E.
- Nelson, Michael*, 1998: Central Authority and Local Democratization in Thailand: A Case Study from Chachoengsao Province, Bangkok (*Studies in Contemporary Thailand* No. 6).
- Nelson, Michael*, 2004: Problems with Decentralization, in: ders. (Hrsg.), *Thailand's New Politics*, Bangkok, 219-283.
- Oberndörfer, Dieter*, 1982: Politik und Verwaltung in der Dritten Welt – Überlegungen zu einer neuen Orientierung, in: Joachim Hesse (Hrsg.), *Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*, Opladen, 447-454.

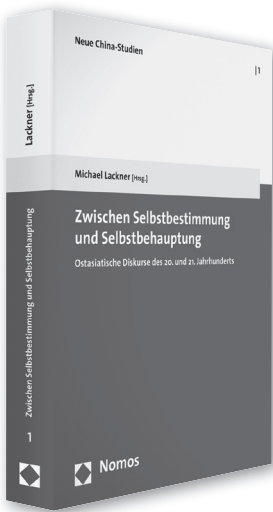
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe*, 1986: Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, Baltimore.
- O'Neill, Kathleen*, 1999: Decentralization in the Andes: Power to the People or Party Politics?, Cambride/MA (Ph.D. thesis Harvard University).
- Opp, Karl-Dieter*, 1995: Methodologie der Sozialwissenschaften – eine Einführung in Probleme ihrer Theoriebildung, Opladen.
- Panganiban, Elena*, 1995: Democratic Decentralization in Contemporary Times: A New Local Government Code of the Philippines, in: Philippine Journal of Public Administration 39 (2), 121-238.
- Pangसान, Joel*, 1992: The Local Government Code of 1991: Opportunity and Challenge, in: Philippine Studies, 40 (3), 344-352.
- Riggs, Fred*, 1966: The Modernization of Bureaucratic Polity, Honolulu.
- Rohdewohld, Rainer*, 1995: Public Administration in Indonesia, Monash.
- Rondinelli, Dennis*, 1999: Dezentralisierung und wirtschaftliche Entwicklung. Eine Einführung, in: Welttrends 25 (4), 7-21.
- Rondinelli, Dennis/Cheema, Shabbir*, 1983: Decentralization in Developing Countries. Implementing Decentralization Programmes in Asia. A Comparative Analysis. Public Administration and Development, Bd. 3, Nagoya.
- Rüland, Jürgen*, 1993: Politisch-institutionelle Reformen und Dezentralisierung: Thesen zum Forschungsstand, in: Klaus Simon/Albrecht Stockmayer/Harald Fuhr (Hrsg.), Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit: Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe, Baden-Baden, 181-193.
- Schiller, Arthur*, 1950: The Formation of Federal Indonesia 1945-1949, The Hague.
- Schulte Nordholt, Henk*, 2004: Decentralization in Indonesia: Less State, More Democracy?, in: John Harris/Kristian Stokke/Olle Törnquist (Hrsg.), Politicising Democracy. Local Politics and Democratisation in Developing Countries, Basingstoke.
- Shah, Anwar*, 1994: Indonesia's and Pakistan: Fiscal Decentralization – an Elusive Goal, in: Richard Bird/Francois Villaincourt (Hrsg.), Fiscal Decentralization in Developing Countries, Cambridge, 115-152.
- Sidel, John*, 1999: Capital, Coercion and Crime. Bossism in the Philippines, Stanford.
- Tapales, Proserpina Domingo*, 1992: Devolution and Empowerment: LGC and Local Autonomy in the Philippines, in: Philippine Journal of Public Administration 36 (2), 121-147.
- Thedieck, Franz*, 2000: Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung in der Entwicklungszusammenarbeit. Bilanz und Perspektiven aus der Sicht der Wissenschaft. Vier Fragen und ein Denkanstoß, in: KAS-Auslandsinformationen 10, 63-73.
- Steinich, Markus/Thomi, Walter/Polte, Winfried*, 2002: Dezentralisierung: Jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik, Baden-Baden.
- Tocqueville, Alexis de*, 1981: Über die Demokratie in Amerika, München.
- Turner, Mark*, 1999: From Centralism to Localism, in: ders. (Hrsg.), Central-Local Relations in Asia Pacific. Convergence or Divergence, Basingstoke, 97-123.

Marco Bunte

Korrespondenzanschrift:

Dr. Marco Bunte  
German Institute of Global and Area Studies (GIGA)  
Institut für Asien-Studien  
Rothenbaumchaussee 32  
20148 Hamburg  
E-Mail: [bunte@giga-hamburg.de](mailto:bunte@giga-hamburg.de)  
Web: <http://www.giga-hamburg.de/ifa>

# Neue China-Studien



## **Zwischen Selbstbestimmung und Selbstbehauptung**

Ostasiatische Diskurse des 20. und 21. Jahrhunderts

Herausgegeben von Michael Lackner  
2008, Band 1, 421 S., brosch., 69,- €,  
ISBN 978-3-8329-3219-0

Es scheint so, als könne jedes politische, gesellschaftliche, wissenschaftliche, kulturelle Gebiet zum Gegenstand von Selbstbehauptung werden. Die Autoren des Bandes richten bei ihren Analysen solcher Diskurse den Fokus auf die Fragen: Wer sind die Initiatoren und Akteure dieser Diskurse? An oder gegen wen sind sie gerichtet? Wem dienen sie, für wen stellen sie eine (potentielle) Bedrohung dar?

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei Nomos  
Telefon 07221/2104-37 | Fax -43 | [www.nomos.de](http://www.nomos.de) | [sabine.horn@nomos.de](mailto:sabine.horn@nomos.de)  
Informieren Sie sich im Internet unter [www.nomos.de](http://www.nomos.de) über weitere Bände dieser Schriftenreihe.



**Nomos**