



# Kolumbiens Devolution: 25-jährige Demokratisierung

Reformen veränderten das Aussehen der Städte – wichtige Bereiche blieben unterfinanziert



REUTERS/ALBERO LOPERA

Der kolumbianische Präsident Alvaro Uribe gestikuliert während eines Treffens mit dem US-amerikanischen Handelssekretär Carlos Gutierrez, im März 2008 in Medellín. Uribe befahl die Stürmung eines FARC-Lagers in Ecuador, was zu heftigen Protesten lateinamerikanischer Regierungen führte.

VON ANA MARIA BEJARANO

**K**OLUMBIEN IST ES TROTZ ANHALTENDER KONFLIKTE MIT Drogenbaronen und Parteikriegen gelungen, die Direktwahl seiner Bürgermeister und Gouverneure im Verlauf eines mittlerweile 20 Jahre dauernden Demokratisierungsprozesses einzuführen – noch für das Jahr 2008 kündigen sich Veränderungen an.

Der Wechsel hin zu einer direkten Wahl der Bürgermeister und Gouverneure hatte einen bleibenden Einfluss auf die kolumbianische Politik. Das politische System wurde so für viele Gruppen zugänglicher, und neue politische Parteien und Bewegungen kamen auf mit den Versprechen, die öffentliche Verwaltung zu reinigen, Korruption auszumerzen, Einmann-Herrschaften von Stadtoberhäuptern zu beenden und die Rechenschaftspflicht von Amtsträgern (accountability) besser durchzusetzen.

Vorher waren die Bürgermeister von den Gouverneuren ernannt worden, die wiederum vom Präsidenten bestimmt wurden.

Doch die Veränderungen reichen nicht aus, um den Dezentralisierungsprozess als Devolution zu bezeichnen. Kolumbiens 32 Regionen und die Städte besitzen nur wenig Kompetenzen, obwohl diese in der 1991 angenommenen Verfassung festgelegt und geschützt sind, und nur wenige Steuern werden von den Regionen und Städten direkt erhoben. Trotzdem sind die Veränderungen des letzten Vierteljahrhunderts beeindruckend.

Eine lokale Größe des Machttransfers zugunsten der Städte ist Sergio Fajardo, Mathematikprofessor und populärer Bürgermeister von Medellín zwischen 2003 und 2007. Fajardo hat sich immer bemüht, den Armen zu helfen und die öffentliche Infrastruktur im Sinne der Pendler auszubauen – dank ihm, so heißt es, sei die Stadt nicht mehr die gefährlichste Lateinamerikas. Medellín wird auch nicht länger als Drogenhauptstadt Südamerikas angesehen, zum Teil dank Fajardo.

Die Bürger erwarten heute viel mehr von der Lokalverwaltung als vor zwei Dekaden. Das trifft nicht nur für die Großstädte, sondern auch auf die vielen mittelgroßen Städte zu, deren gewachsene

Anziehungskraft vor allem der Demokratisierung und den zunehmenden Kompetenzen zu verdanken ist, und die dadurch einen bemerkenswerten Wandel erfahren haben.

Die gegenwärtige Dezentralisierungskampagne hat im Kolumbien der 1980er-Jahre begonnen. Sie war Teil einer latein-amerikanischen Rückkehr zur Demokratie und das Resultat eines Drängens nach einem „kleineren“ Zentralstaat. Dadurch kam ein die ganze Region erfassender Trend nach dezentralisierteren Strukturen in Gang.

## Entwaffnung

Die Kolumbianer waren der Jahrzehnte des Bürgerkrieges überdrüssig. Dezentralisierung wurde gepriesen als Mittel, den verschiedenen kriegführenden Gruppen Frieden zu bringen, da im Austausch zu Waffenniederlegung das Angebot der Machtausübung im Rahmen regionaler Einheiten gemacht werden konnte.

Bei der Dezentralisierung würde es nur Gewinner geben, meinten sowohl der rechte Flügel der Konservativen Partei als ursprünglich auch die extreme Linke, vertreten durch die zahlreichen Rebellengruppen – die bekannteste ist wohl die FARC.

Die Regierung der Konservativen Partei unter Präsident Belisario Betancur (1982–86) initiierte 1983 Friedensgespräche mit drei Guerilla-Gruppen. In diesem Rahmen gelang auch dem Vorschlag der Dezentralisierung der Durchbruch. Dezentralisierung – schon bald in der Verfassung von 1991 verankert – wurde von den einen als Köder betrachtet, um die Guerilla-Gruppen an den Verhandlungstisch zu locken; andere im Kongress wiederum rechneten sich so bessere Chancen auf eine politische Karriere aus, sobald die Liberalen wieder an die Macht kamen – was 1986 geschah.

1998 begann der konservative Präsident Andrés Pastrana eine Reihe von Friedensgesprächen mit der FARC, die in eine „demilitarisierte Zone“ für die Rebellen in Kolumbien mündeten. Aber nach mehr als drei Jahren der Verhandlungen beendete Pastrana im Februar 2002 die Gespräche, da eine Reihe von medienwirksamen Guerilla-Angriffen der FARC das Land erschüttert hatte; die demilitarisierte Zone wurde von der kolumbianischen Armee besetzt.

Die Antwort der FARC wiederum kam in Form der Geiselnahme solch bekannter Persönlichkeiten wie etwa der kolumbianischen Senatorin Ingrid Betancourt, Ende Februar 2002. Diese Aktion erhöhte den Spieleinsatz. In Städten aller Gegenden des Landes kam es zu massiven Demonstrationen, als Kolumbianer aller Schichten und Ideologien gegen die Geiselnahmen protestierten.

**Ana Maria Bejarano**, Assistenz-Professorin in Politikwissenschaft an der University of Toronto, Kanada, war früher Professorin für Politikwissenschaften an der Universidad de los Andes in Bogotá, Kolumbien.

Der Bürgerkrieg in Kolumbien war ein verwirrendes Gewebe von sich überschneidenden Allianzen. Guerilla- und „paramilitärische“ Gruppen hatten sich jahrelang aus dem Drogenhandel finanziert. Die kolumbianischen Drogenkartelle griffen für die Lieferung von Kokain sogar auf Mini-Unterseeboote zurück, bei Kosten von 2 Millionen USD pro Stück. Obwohl viele dieser U-Boote von der US-amerikanischen oder kolumbianischen Marine abgefangen wurden, haben die erfolgreicher unter ihnen doch Kokain im Wert von 250 Millionen USD nach Mexiko bringen können.

Ganz rechts außen hat die 26.000 Mitglieder starke paramilitärische Gruppe AUC zwischen 2002 und 2006 ihre Waffen niedergelegt, im Austausch für Vorteile wie etwa reduzierte Gefängnisstrafen. Doch nach der Demobilisierung haben die paramilitärischen Gruppen nur umso mehr ihre Netzwerke der politischen Macht und des Landbesitzes ausgebaut.

**Lokale Elemente führen die Reform an**

Wie in einigen anderen lateinamerikanischen Ländern bestand Dezentralisierung in Kolumbien von Beginn an aus einer starken lokalen Ausrichtung. Ein neues Statut über die Lokalbehörden wurde 1985 und die Direktwahl der Bürgermeister 1986 angenommen.



REUTERS/FREYDAMARILES

Ein Plakat in Medellín verlangt die Freilassung der kolumbianischen Politikerin Ingrid Betancourt, die im Februar 2002 von der FARC gekidnappt wurde.

Eine großzügige Finanzierungsregelung durch die Regierung heizte den Dezentralisierungsprozess zusätzlich an.

Juan Camillo Restrepo, ehemaliger Finanzminister, meinte 1998, dass „gut ein Drittel der Zunahmen der Staatsausgaben zwischen 1990 und 1998 auf Verpflichtungen im Rahmen territorialer Machttransfers zurückgehen, wovon einige in der Verfassung und andere in ordentlichen Gesetzen festgeschrieben sind“.

Einige behaupten, dass die Verfassung, die 1991 von einer gewählten verfassungsgebenden Versammlung entworfen wurde, die Dynamik des Dezentralisierungsprozesses maßgeblich in Richtung Devolution verändert hat, da nunmehr die Regionen ein paar verfassungsmäßige Kompetenzbereiche für sich allein beanspruchen können, obwohl ihre Steuerhoheit auf Alkohol-, Tabak- und Lotteriesteuern beschränkt ist.

Die verfassungsgebende Versammlung, die der Verfassung von 1991 voranging, repräsentierte mehrere Minderheiten – der Linken,

der indigenen Bewegung und der nicht-katholischen christlichen Bevölkerung –, die sich mit den progressiven Teilen der Liberalen Partei zusammaten, um eine wegweisende Öffnung des kolumbianischen politischen Systems durchzusetzen.

Als wesentlichste Neuerung kann die Ausweitung des Dezentralisierungsprozesses auf die Regionen gelten, deren Gouverneure 1991 zum ersten Mal in einer direkten Wahl bestellt wurden.

Die Verfassung stipuliert auch, dass ein fester (und steigender) Anteil der Staatseinkünfte den subnationalen Einheiten zufließt, womit garantiert wird, dass politische und finanzielle Dezentralisierung Hand in Hand gehen. Dadurch kam es jedoch auch immer wieder zu heftigen Kontroversen, da manche Kritiker die Haushaltsdefizite der späten 1990er-Jahre auf diese Regelung der Einnahmensaufteilung zurückführen.

**Vereinfachte Transferleistungen**

2001 vereinfachte ein Gesetz die Transferzahlungen und kürzte den Prozentsatz der von den nationalen Staatseinkünften direkt an die Regionen und Lokalbehörden fließenden Gelder von 46,5 auf 37,2 Prozent. Die Debatte über die Höhe der Transferzahlung geht weiter, wobei die Zentralregierung eine weitere Kürzung durchzusetzen versucht und die Opposition die mit der Verfassung von 1991

erreichten Ein-Eintragsanteile verteidigt. Die Diskussion dreht sich immer mehr darum, wie eine bessere Einkommensverteilung erreicht werden kann, und nicht mehr so sehr um ein Rückgängigmachen des Dezentralisierungsprozesses selber.

Der Verlauf der Dezentralisierung hatte auch wichtige langfristige Konsequenzen. Diese hat das System zugänglich gemacht für neue Akteure, die vorher ausgeschlossen waren, und zu einer pulsierenden politischen Szenerie auf regionaler und lokaler Ebene geführt. Neue Möglichkeiten der Partizipation sowie neue politische Karrierechancen außerhalb der Hauptstadt Bogotá sind geschaffen worden. Seit der Reform häufen sich die nationalen Anführer, die ihre politische Laufbahn als Bürgermeister oder Gouverneur begonnen haben.

Natürlich ist nicht alles nur positiv. Mit einer Öffnung des politischen Systems für Neueinsteiger ist es auch einigen der schädlichsten politischen Kräfte (inklusive Drogendealer, paramilitärische Gruppen und Überreste der Guerilla) gelungen, sich als gefestigte Machtzentren in den nunmehr freistehenden politischen Räumen der Dezentralisierung einzunisten.

Und da es in den regionalen und lokalen Wahlen nun tatsächlich um etwas geht, haben auch Gewalt und Einschüchterungsversuche während des Wahlkampfes zugenommen. Die neu erlangte Unabhängigkeit von der Zentralregierung hat nicht immer nur den Interessen der lokalen Bevölkerung gedient, sondern ist oft von einer lokalen Elite, lokalen Politikern oder beiden ausgenutzt worden. Zusätzlich dazu, und obwohl die Bürgermeister und Gouverneure über eine bessere Ausbildung verfügen als ihre Vorgänger, gibt es zahlreiche Berichte über Korruption und missbräuchliche Verwendung öffentlicher Gelder. Die gute Neuigkeit ist jedoch, dass dank einer direkten Rechenschaftspflicht an den Wahlen die Städte unpopuläre Bürgermeister kurzerhand rauswerfen.

FORTSETZUNG AUF SEITE 32

## KOLUMBIEN

### [FORTSETZUNG VON SEITE 16]

Alles in allem scheint sich also die Waage mehr auf die positive Seite zu neigen.

#### **Größere Rechenschaftspflicht gefordert**

Bedenken bezüglich angemessener Prozeduren für eine fiskalische Rechenschaftspflicht der Regionen und Städte bestehen nach wie vor. Der ehemalige Finanzminister Rudolf Hommes erklärte 2006 der führenden Landeszeitung El Tiempo: „Seit der Verfassungsrevision von 1991 – die den Lokalbehörden Kompetenzen

und Verantwortung in den Bereichen Erziehung, Gesundheit und Grundversorgung übertrug und gleichzeitig einen die adäquate Erbringung dieser Dienstleistungen sicherstellenden Finanzierungsmechanismus vorsah – herrscht ein Gefühl vor, dass es an Kontrollmechanismen mangelt, die garantieren würden, dass die Bürgermeister und Gouverneure ihre verfassungsmäßigen Pflichten auch wahrnehmen.“

Trotz interner Spannungen weist Kolumbien keine territoriale Konzentration linguistischer, ethnischer oder religiöser Identitäten auf, die ein Auseinanderbrechen des Landes herbeiführen könnten. Es gibt keine starken Minderheitengruppen, denen der gegenwärtige Einheitsstaat widerstrebt,

oder die für ein föderales System eintreten. Aber die seit dem späten 19. Jahrhundert existierende zentralistische Struktur hat maßgeblich zu den vielen Dekaden des Bürgerkrieges beigetragen.

Kritiker stimmen überein, dass Kolumbien seit den 1980er-Jahren große Schritte in die richtige Richtung gemacht hat. Falls die letzten 20 Jahre als Straßenkarte für die Zukunft gelten sollen, dann sollte Kolumbien den Weg in Richtung einer noch mehr dezentralisierten Struktur, in welcher den Interessen, Identitäten und Bedürfnissen der gesamten Bevölkerung Rechnung getragen wird, weitergehen. 