

SONDERTHEMA: DEZENTRALISIERUNG UND DEVOLUTION

Dezentralisierung stimmt Staatshandeln besser auf lokale Bedürfnisse ab

NORMALERWEISE BRINGT DAS MAGAZIN FÖDERLISMUS ARTIKEL ÜBER die 28 Föderationen der Welt. Da es jedoch auch viele andere Länder gibt, die kleineren, regionalen Einheiten Kompetenzen zugestehen oder delegieren, betrachten wir in dieser Ausgabe den Zustand der Dezentralisierung in fünf solchen nicht-föderalen Ländern: den drei südamerikanischen Nationen

Kolumbien, Bolivien und Brasilien sowie Japan und Marokko.

Dezentralisierung ist die Übertragung bestimmter administrativer Kompetenzen an die Regionen eines Landes, ohne dass jedoch politische oder finanzielle Kompetenzen gewährt würden.

In verschiedenem Maße haben die fünf Länder beschlossen oder versuchen, den politischen Entscheidungsfindungsprozess näher an die davon betroffene Bevölkerung zu bringen.

Gewisse „unitaristische“ Staaten existieren seit Jahrhunderten; doch entweder um einer secessionistischen Bewegung das Wasser abzugraben oder die Entscheidungsfindung der Regierung effizienter zu gestalten, wird oft beschlossen, mit einer absoluten Machtkonzentration im Zentrum zu brechen und gewisse Kompetenzen an eine andere Verwaltungsebene „nach unten“ zu delegieren (Devolution). Davon zeugt z. B. die britische Politik in Schottland, Wales und Nord-Irland nach den Wahlen von 2007.

Devolution ist eine Methode der Dezentralisierung, die nicht nur administrative Entscheidungsfindung delegiert, sondern auch politische und fiskalische Dezentralisierung beinhaltet. Als solche ist Devolution die am weitesten entwickelte Art der Dezentralisierung, ohne jedoch die Grenze zur verfassungsmäßigen Selbstverwaltung zu überschreiten.



REUTERS/DAVID MERCADO

Bolivianer in Santa Cruz feiern, nachdem am 4. Mai 2008 satte 85 % Ja zu mehr Autonomie gesagt haben. Die Abstimmung in Boliviens reichster Region war gegen Präsident Evo Morales gerichtet.

Die fünf in dieser Ausgabe der Zeitschrift untersuchten Länder befinden sich an unterschiedlichen Stellen auf dem Kontinuum zwischen elementarer Dezentralisierung und maximaler Devolution. Keines sieht sich der unmittelbaren Gefahr einer Abspaltung einer seiner subnationalen Einheiten gegenüber.

Japan ist von den fünf das am wenigsten regionalisierte. Wie der Economist kürzlich kommentierte: „In Japan sind politische Macht und wirtschaftliche Ressourcen mehr als in irgendeiner anderen reichen Demokratie im Zentrum konzentriert.“ Trotzdem hat zu Beginn dieses Jahres eine Regierungskommission mehr oder weniger die Aufweichung des seit 1867 zentralistisch regierten Staates empfohlen. Der Vorschlag würde die Kompetenzen der Zentralregierung auf 16 Bereiche beschränken, inklusive Außenpolitik, Nationaler Sicherheit und Handelspolitik. Die Regionen hätten dann auch Kompetenzen in Bereichen wie öffentliche Bauten und Wirtschaftsförderung.

In Marokko versucht die Regierung, die Wut der Jugend zu entschärfen und terroristischen Bombenlegern wie jenen, die das Land vor fünf Jahren schockiert haben, das Handwerk zu legen. Teil dieser Strategie ist es, der lokalen Ebene vermehrt Verantwortung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu übertragen.

Unter den südamerikanischen Ländern hat Kolumbien wesentliche Fördermittel vorgesehen, um die Dezentralisierung voranzutreiben, aber die Reformen sind immer noch weit davon entfernt, Devolution auch nur zu ähneln.

In Bolivien kämpft Präsident Morales eine aussichtslose Schlacht gegen subnationale Regionen im Osten des Landes, die sich in einer Volksabstimmung für mehr finanzielle Kompetenzen ausgesprochen haben. In Morales' Augen ist diese Dezentralisierung nichts anderes als ein Mittel der wohlhabenden Gutsbesitzer, die Macht wiederzuerlangen und die Steuerlast zu senken. Morales sieht das zusätzliche Steueraufkommen als Hilfe an die ärmeren, vor allem indigenen 70 Prozent der Bevölkerung.

Gleichzeitig hat Dezentralisierung in Peru während der letzten 29 Jahre nur ruckartig stattgefunden. Martin Tanaka und Sofia Vera vom Institut für Peruanische Studien beschreiben, wie chaotisch die Dezentralisierung in ihrem Land ist – bislang unfähig, einen kohärenten und funktionierenden institutionellen Rahmen der Erbringung von öffentlichen Diensten zu Gunsten der Bevölkerung aufzubauen.

Klassen- und ethnische Konflikte blockieren Boliviens Reformen

Präsident Morales zaudert in Sachen Dezentralisierung

VON FRANZ X. BARRIOS SUVELZA

ALS 2006 DER SOZIALISTISCHE KANDIDAT EVO MORALES mit einem Mandat zu einem grundlegenden Wandel zum ersten indigenen Präsidenten Boliviens gewählt wurde, waren die Erwartungen seiner Anhänger erheblich.

Bolivien ist entlang ökonomischer und ethnischer Linien geteilt. Morales' Anhänger gehören der indigenen und zum Großteil wirtschaftlich benachteiligten Bevölkerungsgruppe an.

Die Herausforderung ist außerordentlich: Bolivien ist eines der ärmsten Länder Südamerikas, und das 9,2-Millionen-Land besaß eine ganze Wunschliste an Erwartungen.

Die indigenen Völker im bergigen Westen einerseits wollen mehr Demokratie, eine stärkere Verhandlungsposition gegenüber multinationalen Öl- und Gaskonzernen und eine Totalreform der Verfassung unter Einbezug einer formellen Anerkennung der indigenen Rechte. Die indigenen Bolivianer zählen nicht weniger als 70 Prozent der Landesbevölkerung und sind stramme Unterstützer von Morales.

Die wohlhabenderen Bolivianer im östlichen Flachland,

meistens spanischer oder gemischter Abstammung, wollen andererseits von der Zentralregierung in La Paz das Zugeständnis von mehr Autonomie.

Zu Beginn, also anfangs 1986, einigten sich die beiden Gruppierungen noch auf einen unbequemen Frieden unter Morales' Führung. Doch viele Anhänger des Präsidenten verlangten von ihm die Demontage des „Neoliberalismus“, also ein Ende der Politik des unbeschränkten Marktes und eines mit den Geld- und Warenströmen nicht interferierenden Minimalstaates. Der Konflikt brach erstmals offen aus, nachdem Morales im Mai 2006 den Öl- und Gassektor verstaatlicht hatte.

Im Osten, der über Morales' Herrschaft irritiert ist, wollten vier der insgesamt neun Regionen Boliviens Morales davon abhalten, ihre Sojaplantagen und Rinderfarmen allzu übermäßig zu besteuern, gleichzeitig verbunden mit der Hoffnung, einen größeren Anteil ihrer nun von Morales kontrollierten Erdgaseinkommen zu erhalten.

Die Pro-Morales-Kräfte unter Führung seiner Bewegung zum Sozialismus (Movimiento al Socialismo, MAS) hingegen wollen eine Umverteilung des im Osten generierten Reichtums zugunsten der anderen Regionen.

Zuerst sah es noch danach aus, als ob beide dieser unverträglichen Ziele erreicht werden könnten. Aber weder die Morales-Kräfte noch die östlichen Regionen waren zu Kompromissen bereit.

Franz X. Barrios Suvelza ist Berater des UNDP-Büros in La Paz.

Autonomie-Befürworter gegen Morales

Schon seit einiger Zeit breitete sich im Osten des Landes Unzufriedenheit mit dem neuen Präsidenten und seinen Programmen aus. Im Juli 2006 gewannen Morales' Gegner eine erste Runde von Referenden zur prinzipiellen Unterstützung östlicher Autonomieregelungen für die vier Regionen im Osten Boliviens. Das war die Hauptprobe für die baldigen definitiven Volksabstimmungen und gleichzeitig eine Warnung an Morales. Die Grundlage der Autonomiebewegung wurde allerdings schon im Dezember 2005 gelegt, als in den ersten demokratischen Regionalwahlen seit Boliviens Unabhängigkeit 1825 sechs der neuen Regionen einen zu Morales' sozialistischer Partei in Opposition stehenden Gouverneur wählten.

Die Zeit läuft davon

Während der Osten weitere Referenden vorbereitete, wurde die Zeit knapp für Morales und seine Bemühung, schnell eine neue Verfassung zu verabschieden, die, wie er versprach, politische und wirtschaftliche Rechte für seine indigenen Anhänger sichern würde.

Es dauerte frustrierende 18 Monate, bis die verfassungsgebende Versammlung ihren ersten Verfassungsentwurf präsentieren konnte. Geschrieben ausschließlich von der Pro-Regierungs-Mehrheit und einigen Verbündeten, wurde diese in einer tumultartigen Sitzung in der Stadt Oruro angenommen. Die Volksabstimmung über die neue Verfassung, eigentlich für den 4.

Mai 2008 gedacht, wurde von der Regierung auf Eis gelegt, nachdem das Wahlgericht hatte verlauten lassen, dass das Referendum auf diesen Tag nicht rechtzeitig hätte organisiert werden können. Bis jetzt wurde kein neues Datum festgesetzt.

In den Verhandlungen zur Verfassung weigerten die Morales-freundlichen Gruppen in der verfassungsgebenden Versammlung sich bis zur letzten Minute, ein Mindestmaß an legislativen Vollmachten an die Regionen abzutreten. Die die Regierung vertretenden Delegierten befürchteten, dass so eine Gesetzgebungserlaubnis gleichbedeutend wäre mit dem Verlust politischer Macht, den man sich schlichtweg nicht erlauben könne. Sie nahmen dabei fälschlicherweise an, dass der Ruf nach Autonomie einem Manöver der wohlhabenden Gutsbesitzer entsprang.

Vize-Präsident Alvaro Garcia unternahm einen letzten Versuch, mit den östlichen Fraktionen doch noch zu einer Übereinkunft zu kommen, und fügte einen die Regionen zu legislativen Akten bevollmächtigenden Artikel ein – ein Zugeständnis an die größere Autonomie verlangenden Regionen. Doch diese Vollmacht ging den

Gutsbesitzern nicht weit genug. Gleichzeitig brachten die Pro-Morales-Gruppen mehrere Zusätze an der Verfassung an, die ein komplexes und unübersichtliches Netzwerk aus autonomen, regionalen und indigenen Regierungseinheiten schufen.

In einem Interview mit der BBC am 24. April 2008 beschuldigte Morales seine Gegner der östlichen Regionen, in Wirklichkeit am Geld interessiert zu sein und nicht an Devolution. Er sagte, die wohlhabenderen Ostregionen würden sich nur für Devolution interessieren, wenn sie die Kontrolle über die Zentralregierung verlieren.



Eine indigene Frau bei der Stimmabgabe zum Referendum im Mai 2008 in Santa Cruz. Das Referendum wurde angenommen.

Verlust der Kontrolle

„Ein Blick auf die Geschichte zeigt, dass Föderalismus immer dann angerufen wird, wenn die reiche Minderheit die Kontrolle über die Zentralregierung verliert, doch sobald sie sie wiedererlangt, spricht niemand mehr von Autonomie.“

Der nächste Zusammenstoß der beiden Lager ereignete sich am 4. Mai 2008. Die subnationale Region von Santa Cruz hielt eine Volksabstimmung ab, in der die Wähler ein im vorigen Dezember vom regionalen Parlament erlassenes Autonomiestatut annehmen konnten – so geschehen bei 85% der Wählenden. Morales' Anhänger hatten erfolglos zu einem Boykott aufgerufen.

Im April hatte Morales versprochen, die neue Verfassung würde Autonomie garantieren, so die BBC: „Aber es wird sich um Autonomie für das Volk handeln, und nicht um Autonomie für die reiche Elite

in Santa Cruz.“

Die nächste Machtprobe wird wahrscheinlich sofort nach Bekanntgabe des Termins für die Abstimmung über die neue Verfassung stattfinden. Die neue Verfassung nennt zum ersten Mal in der Geschichte alle 36 indigenen Völker Boliviens, listet ihre Sprachen als nationale Amtssprachen auf und verlangt von jeder Region, mindestens zwei Amtssprachen zu haben, wovon eine Spanisch sein muss.

Oppositionelle Kritiker sagen, die Verfassung würde in ihrer derzeitigen Form Bolivien spalten.

Die Abfolge der Ereignisse birgt tatsächlich einige Lektionen, die sich die Bolivianer zu Herzen nehmen sollten. Erstens hat Morales schlecht daran getan, als er 2006 eine heftige Nein-Kampagne gegen das Autonomie-Referendum in die Wege leitete. Das brachte die Wähler in den östlichen Regionen, wo die Autonomiebewegung später triumphieren sollte, schließlich gegen ihn auf. Morales stellte

FORTSETZUNG AUF SEITE 22

Bolivianisches Autonomiereferendum 2006

Die Frage an die Wähler war: „Sind Sie einverstanden, dass – innerhalb des Rahmens der nationalen Einheit – der verfassungsgebenden Versammlung das bindende Mandat erteilt wird, ein Regime regionaler Autonomie auszuarbeiten, anwendbar sofort nach der Inkraftsetzung der neuen

politischen Verfassung des Staates in jenen Regionen, in denen dieses Referendum die Mehrheit erreicht, sodass ihre Behörden direkt von den Bürgern gewählt werden und von der nationalen Regierung jene exekutiven und administrativen Kompetenzen sowie finanziellen Mittel erhalten, die ihnen gemäß politischer Verfassung des Staates und von Gesetzes wegen zustehen?“ – Auszug aus dem Referendum vom 2. Juli 2006, in dem die vier östlichen Regionen mit einem klaren „Ja“ stimmten.



Japanische Kommission verlangt Machttransfer an die Regionen

Dezentralisierungsbewegung gewinnt an Zulauf



REUTERS/LEE JAEWON

Der japanische Premierminister Yasuo Fukuda ist mit Ansprüchen der Bürgermeister und Lokalbehörden nach mehr Kompetenzen konfrontiert.

VON PURNENDRA JAIN

IN JAPAN IST DIE NOTWENDIGKEIT EINER DEZENTRALISIERUNG seit neuestem ein heiß diskutiertes politisches Thema. Doch politische und bürokratische Komplexität, gepaart mit konkurrierenden und unvereinbaren politischen Interessen, verhindern einen Machttransfer zugunsten tiefer liegenden Regierungsebenen im nach wie vor stark einheitsstaatlichen Japan.

So stark, dass die Zeitschrift *Economist* kürzlich in einem Beitrag kommentierte, dass Japan „mehr als irgendeine andere reiche Demokratie politische Macht und wirtschaftliche Ressourcen im Zentrum konzentriert“.

Die japanischen Lokalbehörden kämpfen seit eh und je für mehr finanzielle Unabhängigkeit und politische Autonomie. In letzter Zeit ist der Ruf nach Dezentralisierung noch lauter geworden; die Notwendigkeit eines Wandels ist greifbar.

Im April 2008 empfahl eine von der japanischen Regierung ein-

gesetzte Kommission, den seit der Wiedereinsetzung der Meiji-Dynastie 1867 bestehenden Zentralstaat abzuschwächen. Die Reform würde die Kompetenzen der Zentralregierung auf 16 Bereiche beschränken, inklusive Außenpolitik, nationale Sicherheit und Handelspolitik. Alle anderen Kompetenzen würden an die Regionen oder Gemeinden übergehen.

Aber nichts wird überstürzt. Die Empfehlungen sind Teil eines Zwischenberichts, und die Kommission benötigt wohl weitere zwei Jahre für die Ausarbeitung des Endberichts.

Infolge der weltweit am schnellsten älter werdenden Bevölkerung sind Japans höchst zentralistische Strukturen immer weniger in der Lage, die mannigfachen Dienstleistungen zu erbringen. Die Last der Globalisierung erschwert es dabei den lokalen Behörden zunehmend, effizient zu arbeiten – die starke Abhängigkeit von ihren zentralen Herren resultiert für die subnationalen Einheiten oft in eine Situation der institutionellen Blockade und finanziellen Lähmung.

Der Weg zur Dezentralisierung ist im Japan der Nachkriegszeit lang und verworren. Anzutreffen sind eine Menge Initiativen, Ideen, Pläne und kürzlich sogar der Erlass eines Gesetzes zur Unterstützung lokaler Autonomie.

Purnendra Jain ist Professor und Head of Asian Studies an der University of Adelaide, Australien

www.forumfed.org



Japaner flanieren in Yokohama auf einer belebten Straße. Japanische Bürger auf dem Land und in den Städten außerhalb Tokios haben mittlerweile mehr Kontrolle über ihre Lokalverwaltung.

Angetrieben von der Arbeit der Kommission zieht nun die japanische Regierung ernsthaft eine Totalreform des gegenwärtigen Aufbaus aus zwei Ebenen in Betracht; weg also von den 47 Präfekturen und einigen Tausend Gemeinden, die als Großstädte, Städte oder Dörfer klassifiziert werden.

Halbierte Städte

Eine im Jahr 2006 vorgenommene, vom Zentrum entworfene – und in einigen Fällen sehr unwillkommene – Gebietsreform halbiert die Zahl der Lokalbehörden auf deren 1820. Damit sollten Effizienz und Größenvorteile (economies of scale) der lokalen Erbringung von Dienstleistungen gesteigert bzw. erreicht werden.

Ein neuer Vorschlag spielt nun mit dem Gedanken, die Grenzen der Präfekturen so zu modifizieren, dass sie – von den Japanern *doshusei* genannte – größere Regionen oder „Staaten“ bilden.

Die Zahl der so neu entstehenden Einheiten läge zwischen 9 und 13, und sie besäßen größere fiskalische und funktionelle Autonomie als die Präfekturen es zur Zeit tun. Doch Widerstand formiert sich natürlich vor allem bei jenen, die bei so einer Reform verlieren würden – ironischerweise würden Kompetenzen des Zentralstaates an umso zentralistischere subnationale Einheiten delegiert.

Nach Japans Niederlage im Zweiten Weltkrieg besetzten die Alliierten (vor allem die USA) das Land. Teil der Besatzungsstrategie war die Dezentralisierung der Regierungsgewalt, und so sah die 1947er-Verfassung das Prinzip der lokalen Autonomie vor. Dabei geschah es zum ersten Mal in Japans moderner Geschichte, dass lokale Selbstverwaltung einen verfassungsmäßigen Status erhielt.

Doch nach dem Ende der Okkupation 1952 wiesen die regierenden Konservativen sowohl auf zentralstaatlicher als auch regionaler Ebene das Prinzip der Dezentralisierung weit von sich, und sie rezentralisierten auf eine so schäbige Art, wie es die neue Verfassung nur erlaubte. Japans schneller wirtschaftlicher Take-off in den ersten Nachkriegsjahren schien diese Umkehr zu legitimieren, da ein

starker Zentralstaat weithin als unabdingbares Instrument des nationalen Wirtschaftswachstums akzeptiert wurde. Der starke Wirtschaftsaufschwung durch die Industrialisierung der 1950er- und 1960er-Jahre gab den nach mehr Autonomie strebenden Lokalbehörden Auftrieb, da sich soziale Probleme wie Mangel an städtischem Wohnraum oder ungenügende Gesundheits- und Familienfürsorge vor allem vor Ort manifestierten. Die konservative Regierung der Liberaldemokratischen Partei (LDP) beschränkte sich auf ein beständiges Wirtschaftswachstum und ignorierte die Leiden der Normalbürger. Aus dem Widerstand ergab sich eine starke, kreative und motivierte Basis-Bewegung gegen die Vernachlässigung der städtischen Lebensbedingungen auf Seiten der Zentralregierung.

Eine neue Generation von eher nach links tendierenden lokalen Regierungschefs wurde in subnationalen Wahlen an die Macht geschwemmt. Sie scheuten die direkte Konfrontation mit der Zentralregierung nicht und verteidigten die Interessen ihrer Gemeinschaft, mit welcher die Zentralregierung offensichtlich den Kontakt verloren hatte.

Mutig initiierten sie innovative Methoden im Interesse der lokalen Bevölkerung, sogar wenn das bedeutete, dass man sich über die Logik zentralstaatlicher Richtlinien hinwegzusetzen hatte. Ihr starker Wille, ihre unverblühte Verfahrensweise und ihre Entschlossenheit, den Anliegen der Lokalbevölkerung Geltung zu verschaffen, bedeuteten eine de facto Dezentralisierung und eine pulsierende Basisdemokratie.

Endlich war ein Gegengewicht zur Zentralregierung geschaffen. Doch immer noch waren keine konstitutionellen oder rechtlichen Novellierungen verabschiedet worden, um das Projekt der Dezentralisierung voranzutreiben. Neue Ansätze wurden im Wesentlichen innerhalb der bestehenden, zentralistischen Strukturen eingeführt.

FORTSETZUNG AUF SEITE 21

Kolumbiens Devolution: 25-jährige Demokratisierung

Reformen veränderten das
Aussehen der Städte – wichtige
Bereiche blieben unterfinanziert

VON ANA MARIA BEJARANO

KOLUMBIEN 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 künden 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

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 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.

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.

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/FREYAMARILES

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



Marokko versucht sich in Devolution

Zuerst sollen die Städte, dann die Regionen mehr Macht erhalten

VON ALAE EDDIN SERRAR

IN MAROKKO STEHT DEVOLUTION MOMENTAN IM ZENTRUM EINER nationalen Debatte, die, falls erfolgreich, die Verwaltungsprozesse um einiges näher an den Bürger bringen könnte.

Die Debatte dreht sich um eine Revision des Gesetzes über die Lokalbehörden. Da sich viele soziale und politische Akteure an der Diskussion beteiligen, einschließlich normale Bürger, gewählte Funktionäre, die Regierung, die Zivilgesellschaft und niemand anderes als König Mohammed VI höchstpersönlich, könnte es bald zu einer Änderung des Gesetzes kommen. Und weitere könnten folgen.

Als König Mohammed im Juli 1999 seinem Vater auf den Thron folgte, geschah das in einer Atmosphäre des Optimismus: der Demokratisierungsprozess konnte beginnen. Aber das Tempo der Demokratisierung und der Dezentralisierung hat nicht immer den Erwartungen in der Bevölkerung entsprochen.

Die Vorteile der Reform von 1999 und die bevorstehenden Veränderungen der Regierungsführung und Leistungserbringung für ärmere Menschen haben keine Verbesserung Marokkos sozialer Bedingungen über Nacht gebracht; solches konnte man von ihnen auch nicht erwarten. Mehr als 4,2 Millionen der 34 Millionen starken Landesbevölkerungen müssen mit weniger als 1 USD pro Tag auskommen. Auch können 38 Prozent der Bevölkerung weder lesen noch schreiben, 1,7 Millionen leben in Slums, und 11 Prozent der Jugendlichen im arbeitsfähigen Alter sind arbeitslos.

Terrorattacken

Vor ein bisschen weniger als fünf Jahren haben radikale islamistische Gruppen vor diesem alarmierenden sozialen Hintergrund erfolgreich eine Rekrutierungskampagne bei jungen, unterprivilegierten Menschen durchgeführt. Im Mai 2003 kam es in Casablanca zu den tödlichsten Terrorattacken der gesamten marokkanischen Geschichte. Insgesamt 12 Selbstmordattentäter rissen 33 Zivilisten mit sich in den Tod; etwa 100 wurden verletzt. Im März und April 2007 jagten sich sieben weitere Selbstmordattentäter in die Luft, wieder in Casablanca. In allen Fällen stammten die Attentäter aus den Slums von Sidi Moumen in Casablanças Vorstadt.

Alae Eddin Serrar ist Programm-Manager beim USAID/SUNY Parliament Support Project in Marokko. Er hat an der Al Akhawayn University in Ifran mit einem Master of Art in International Studies and Diplomacy abgeschlossen.

www.forumfed.org



König Mohammed IV von Marokko bei einem Gipfeltreffen der Arabischen Liga in Tunesien. Die königliche Teilnahme ist in Marokko oft ausschlaggebend für den Erfolg eines Projektes.

Das Übel bei der Wurzel packen

Der König schaltete sich ein. In Marokko ist die königliche Unterstützung oft entscheidend für den Erfolg eines Reformprojektes. Formell gesehen, das heißt gemäß der Verfassung Marokkos, erkennt der König den Premierminister und dessen Kabinett nach einer demokratischen Wahl, und er kann ein Kabinettsmitglied jederzeit entlassen. Informell gesehen führt erst der Einbezug des Königs ein politisches Projekt auf die Straße des Erfolges.

Nach den ersten Angriffen lancierte der König die National Initiative for Human Development, um soziale Probleme an die Spitze der Landesprioritäten zu setzen. Ziel der Initiative war es, den Bürgern vermehrt Partizipation an lokalen Entscheidungsfindungsprozessen zu ermöglichen.

In einer Rede vom Juli 2006 sagte der König, dass ein strategisches Interesse bestünde an einer „Evaluation von Marokkos Erfahrung im Bereich der lokalen Demokratie, um die Möglichkeit einer Erweiterung des demokratischen Spielraums zu erörtern und gleichzeitig den Dynamiken von Dezentralisierung und Regionalisierung neue Impulse zu geben, so dass eine dezentralisierte Verwaltung der öffentlichen Dienstleistungen zu einer Grundregel wird“.

Einfacher gesagt sprach sich der König für Demokratie und Dezentralisierung in seinem Land aus.

Angesichts dieser Rede und im Lichte der 2009 anstehenden Lokalwahlen veranlasste das Innenministerium eine nationale Debatte über die Reform des die Kommunalbehörden regulierenden Gesetzes, bekannt als die Gemeinde-Charta (Communal Charter).

Das war ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer Lokalverwaltung, die besser in der Lage ist, Dienstleistungen auf eine transparente und einbindende Art zu erbringen. Seit damals sind mehr als 20 Rechtsexperten in alle 16 Landesregionen ausgeschwärmt, um bei Workshops mit politischen Führern und Mitgliedern der Gemeinden, Vertretern der Zivilgesellschaft und Bürgern zu diskutieren.

Die Diskussionen und die Gesamtdebatte fokussieren auf einen Aspekt: Reform der Gemeinde-Charta. Bei den Konsultationen geht es um eine klar definierte Umschreibung der lokalen Kompetenzen,

Aufgaben oder Beziehungen innerhalb der auf lokaler Ebene gewählten Räte in so wichtigen Städten wie Casablanca, Rabat, Marrakesch und Tanger. In diesen vier Städten gibt es einen einzigen Gemeinderat – präsidiert durch einen gewählten Bürgermeister mit ausschließlicher fiskalischer Entscheidungsbefugnis –, der sich oberhalb mehrerer „lokaler Gemeinden“ befindet.

In Marokko kann eine lokale Gemeinde (commune im marokkanischen Französisch) entweder eine unabhängige Gemeinde auf dem Lande oder ein Gemeindedistrikt innerhalb einer Großstadt sein. Die sich daraus ergebende Doppeldeutigkeit zwischen Stadt und Gemeinden stellt bis heute ein großes Hindernis für effiziente und demokratische Dezentralisierung dar.

Lokale Selbstverwaltung schützen

Marokkos städtische und ländliche Lokalverwaltungen richten sich hauptsächlich nach Artikel 69 der Gemeinde-Charta, der eine lange



REUTERS/JOELLE EVASSORI

Ein Opfer der Selbstattentäter vom Mai 2003 wird in einen wartenden Leichenwagen getragen. Bei dem Anschlag kamen 33 Menschen ums Leben, und es gab zahlreiche Verletzte.

den Schutz lokaler Autonomie und das Sicherstellen eines ausreichenden Angebots von benötigten finanziellen und personellen Ressourcen an die Lokalbehörden.

Klarere Kompetenzen

Subnationale Behörden sind in Marokko auf drei Ebenen anzusiedeln:

- die Gemeinde, geleitet von einem auf sechs Jahre gewählten Bürgermeister,
- die Provinz, geleitet von einem ernannten Gouverneur und
- die Region, geleitet von einem vom König bestimmten Regionalgouverneur.

Während die Regionen erhebliche Kompetenzen in den Bereichen Soziales und wirtschaftliche Entwicklung besitzen, sind den Gemeinden im Rahmen der Gemeinde-Charta von 2002 ähnliche Befugnisse der sozioökonomischen Entwicklung zugestanden worden. Aber in dem Gesetz finden sich keine Ausführungen dazu, wie denn diese sich überschneidenden Kompetenzen aufzuteilen sind.

Die Gemeinde-Charta enthält auch keine Spezifizierung der

Liste mit Entscheidungen des Gemeinderates beinhaltet, die eine vorübergehende Zustimmung der Finanz- und Innenministerien (für die Stadtgemeinden) oder des Regionalgouverneurs und Gouverneurs (für die Landgemeinden) voraussetzen. Diese vorgeschriebene Zustimmung vor dem eigentlichen Entscheid betrifft fast alle Ausgabenposten; sie geht sogar bis zur Benennung von Straßen. Das Gesetz reguliert die Prozedur für das Einholen dieser Zustimmung und definiert die Sanktion im Falle einer Nichtbefolgung von Seiten der lokalen Gemeinden.

Im Jahr 2006 wies der Gouverneur der Stadt Meknes ein Programm des gewählten Gemeinderates zurück, das dieser als Abbild der Prioritäten im Sinne der Bürger entworfen hatte, entsprechend der im Wahlkampf abgegebenen Versprechen. Der Gouverneur griff dagegen lieber auf einen national festgelegten Plan zurück, der von den zentralen Behörden zur Umsetzung lokaler Entwicklungsprojekte angefertigt worden war.

Prof. El Manar Esslimi von der Universität Mohammed V in Rabat ist einer der mit der Novellierung der Gemeinde-Charta beauftragten Experten. Die kommenden Reformen würden bei den

Proteste und Misstrauen blockieren Perus Dezentralisierung

Stimmbürger unterstützen Devolution, aber nicht Verschmelzung



Freiwillige Helfer einer Suppenküche in einer abseits gelegenen Provinz demonstrieren im April 2008 in Lima für mehr finanzielle Unterstützung. Die Regionen außerhalb Limas verlangen schon lange mehr Kompetenzen und öffentliche Gelder.

VON MARTÍN TANAKA UND SOFÍA VERA

VIELE PERUANER WOLLEN DEZENTRALISIERUNG VOR allem aus einem Grund: um dem alles bestimmenden Einfluss der Hauptstadt Lima gegenzusteuern.

Aber der Weg zu Dezentralisierung ist steinig, und das Ende liegt außer Sicht. Limas 8,5 Millionen Einwohner machen gut ein Viertel der Landesbevölkerung aus, und die Stadt erwirtschaftet 46 Prozent der nationalen Güter und Dienstleistungen. Leute außerhalb Limas wollen eine verstärkte Delegation von Kompetenzen an die 25 Regionen – und einen Teil der privaten und öffentlichen Investitionen, die sich bis jetzt auf Lima beschränkt haben.

In 28 Jahren ist die Dezentralisierungsbewegung nur stoßweise vorangekommen. Die Bewegung begann, als im Jahr 1980 das Recht, lokale Wahlen abzuhalten, wiederhergestellt wurde.

1988 wurden mit der Wahl regionaler Behörden die Regionen geschaffen, die die bisher unter dem Namen Departements bekannten 24 Verwaltungseinheiten hätten ersetzen sollen. Doch wurden die Regionalverwaltungen später aufgelöst und erst im Jahr 2002 wieder eingesetzt, als die alten Departements definitiv durch 25 neue Regionen ersetzt wurden.

Eine Verfassungsrevision ermöglichte 2002 doch noch Wahlen

Martin Tanaka, PhD in Politikwissenschaft (FLACSO Mexiko), ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Instituto de Estudios Peruanos. Sofia Vera ist Soziologin und Wissenschaftliche Assistentin am Instituto de Estudios Peruanos.

auf regionaler Ebene. Das Ziel, die Anzahl der 25 Regionen zu reduzieren, wurde aber noch nicht erreicht.

Eine der Regionen, die maßgeblich mehr Dezentralisierung verlangen, ist die Region Lambayeque, in der Yehude Simon 2006 als Gouverneur wiedergewählt wurde.

Gouverneur Simon ist einer der erfolgreichen Anführer der Dezentralisierungsbewegung in Peru. Eines der Großprojekte seiner Regierung ist die Fertigstellung des Reservoirs Proyecto Olmos, in dem jedes Jahr bis zu 2050 Millionen Kubikmeter Wasser gelagert und an die Bauern verteilt werden.

Nach einem Treffen von 23 Regionsgouverneuren mit dem peruanischen Präsidenten Alan Garcia im April ließ Simon verlauten, dass die Dezentralisierung in Peru trotz mannigfacher Herausforderungen erfolgreich verlaufe.

„Der Staat hat erkannt, dass einige Dinge nicht wirklich funktionieren... dieses Treffen sollte die Kritik jener zum Verstummen bringen, die ein Scheitern der Dezentralisierung ersehnen“, sagte Simon.

Fragmentierte Bewegung

Die Dezentralisierungsbewegung bringt Perus politische Fragmentierung zum Ausdruck. Als die neuen Regional- und Lokalwahlen im November 2006 abgehalten wurden, kamen in 18 der insgesamt 25 Regionen des Landes Regierungen aus regionalen politischen Parteien an die Macht. In nur gerade sieben Regionen reüssierten Kandidaten, die einer nationalen Partei angehörten.

Einen Rückschlag erlitt die Dezentralisierung im Oktober 2005, als in einer Volksabstimmung dem Vorschlag, mehrere kleinere Regionen zu wenigen größeren zusammenzuschließen, eine Abfuhr erteilt wurde. Dieser Schritt schien vielen als notwendige Vorbedingung einer größeren Kompetenzteilung an die Regionen. Doch die Menschen in den betroffenen Regionen befürchteten, dass Zusammenschlüsse die Eigenständigkeit schwächen und die Vorherrschaft der Großstädte untermauern würden.

Inzwischen kann der Dezentralisierungsprozess in Peru auf eine knapp 30jährige Geschichte zurückblicken. Er begann kurz, nachdem die Verfassung von 1979 angenommen worden war. Diese in einer vom Volk gewählten Versammlung angenommenen Verfassung begründete eine Aufteilung des Landes in Regionen, deren Behörden vom Volk gewählt werden sollten. Die Verfassung beschrieb die Regionen und lokalen Verwaltungen als Behörden mit administrativer und wirtschaftlicher Eigenständigkeit gegenüber der Zentralregierung.

Wahl der Bürgermeister

Jedoch erst als die Militärregierung 1980 endlich ein Ende fand, konnten Bürgermeister für alle lokalen Versammlungen in den Landesprovinzen und Distrikten vom Volk bestellt werden.

Im selben Jahr startete eine terroristische Gruppe unter dem Namen „Leuchtender Pfad“ eine Reihe von Angriffen – oder, in deren Worten: einen „revolutionären Krieg“. Ihre Attentate bereiteten dem Dezentralisierungsprozess großen Schaden, da die Terroristen auf der untersten Ebene der peruanischen Regierung zuschlugen und Bürgermeister in mehreren ländlichen Distrikten ermordeten. Der



REUTERS/HO NEW

Der ehemalige Präsident Perus, Alberto Fujimori, bei seinem eigenen Prozess in Lima am 20. Februar 2008. Während seiner Regentschaft hörten die Regionalbehörden als solche auf zu existieren.

Leuchtende Pfad startete seine Aktivitäten in einer der ärmsten Regionen Perus, Ayacucho, und breitete sich dann fast über das ganze Land aus.

Die durch den Leuchtenden Pfad hervorgerufene Destabilisierung blockierte den Reformprozess bis 1988, als eine Reihe von Regionen gebildet und Gouverneure gewählt wurden.

Doch die Devolution kam unter Präsident Alberto Fujimori zum Erliegen. Fujimori wurde 1990 Präsident und führte 1992 einen Putsch durch, indem er den Kongress auflöste und die Regionalbehörden abschaffte.

Fujimoris Politik bestand in einer stark zentralistischen Beziehung zwischen nationaler Regierung und den Regionen. Einzig der Präsident und seine Angestellten bestimmten über den Gebrauch der Regierungsmittel.

In der Zwischenzeit ging der Leuchtende Pfad seiner Unterstützung in den ländlichen Gebieten verlustig, was 1992 zu der Festnahme seines Anführers und dem Kollaps des Aufstandes führte.

Der früher einmal populäre Fujimori wurde in einen Korruptionsskandal verwickelt und verließ im Jahr 2000 das Land fluchtartig. Sein Abgang ermöglichte ein Wiederaufleben demo-

kratischer Grundsätze im Allgemeinen und eine Wiedergeburt der Dezentralisierungsinitiativen im Speziellen. Eine neue gemeinsame Sache begann sich zu formieren, gemäß derer eine Dezentralisierung nicht nur Vorteile für eine ausgeglichene Entwicklung bringt, sondern gleichzeitig ein mögliches Bollwerk gegen willkürliche und missbräuchliche Machtzentralisierung bildet.

Mit der Wahl von Alejandro Toledo zum Präsidenten im Jahr 2001 wurde die Dezentralisierung wiederbelebt. Eine der ersten Maßnahmen der neuen Regierung war die Festsetzung regionaler Wahlen.

Da keine territorialen Grenzen für die Regionen bestanden, zog man vorübergehende Demarkationslinien auf der Grundlage der bestehenden 25 Einheiten.

Das Ergebnis der Regionalwahlen von 2002 war ein Sieg der größten Oppositionspartei, der populistischen APRA, die sich eine Mehrheit der Stimmen in 12 Regionalversammlungen sichern konnte – also fast die Hälfte.

Initiative gescheitert

Zusätzlich zu einer klaren Festlegung ihrer Aufgaben und Verantwortlichkeiten benötigten die neuen Versammlungen auch eine Strategie der Fusionen hin zu größeren Regionen.

Aus den 25 existierenden Regionen weniger, dafür größere zu bilden, würde bedeuten, dass die betreffenden Regionen dann mehr finanzielle und personale Mittel zu Verfügung hätten und sich das Potential wirtschaftlicher Entwicklung besser ausschöpfen ließe. Ein anderer Vorteil wäre die Möglichkeit gewesen, in weniger Regionen eine stärkere Identität aufzubauen. Doch die Initiative scheiterte, da sie auf eine Betonmauer des Widerstandes bei der Zentralregierung stieß.

Über den Vorschlag zum Zusammenschluss wurde in Volksbefragungen in 16 Regionen abgestimmt. Die Regionen und Provinzen hatten Angst, von der Großregion einfach geschluckt zu werden – mit dem Ergebnis, dass im Oktober 2005 jede der Vorlagen zur Bildung von fünf neuen, größeren Regionen aus den 16 kleineren abgelehnt wurde.

Im Peru von heute ist der Prozess der Dezentralisierung, der als chaotische Regionalisierung seinen Anfang nahm, nach wie vor weit entfernt von kohärenten und geordneten Institutionen, welche öffentliche Dienstleistungen zu Gunsten der Bürger erbringen. Viele der regionalen Bewegungen sind nur schlecht verankert, und einige leiden unter schlechtem Management. Trotzdem zeigen einige dieser regionalen Bewegungen Potential, und ihre Bemühungen könnten Erfolg haben.

Einige Regionen betrachten die Möglichkeit, ihre eigenen Steuern zu erheben und einzutreiben, als den nächsten logischen Schritt.

Der Gouverneur von Lambayeque, Yehude Simon, ist dieser Ansicht: „Der Transfer von Funktionen und Geldern an die Regionen ist für eine weitere Entwicklung unerlässlich, und wie könnte das besser erreicht werden als wenn man den Regionen erlaubt, ihre eigenen Steuern direkt zu erheben?“

Um aber wirklich Erfolg zu haben, müssen gewählte Amtsträger sowie Beamte in diesen Regionen in die Lage versetzt werden, Entwicklungsprogramme zu fördern und durchzuführen, die Arbeitsplätze und nachhaltige Entwicklung generieren. Ebenso müssen die Regionen und die Landesregierung den Fusionierungsprozess entschlossener in Angriff nehmen und sich auf Reformen der intergouvernementalen Beziehungen zwischen nationaler, regionaler und lokaler Ebene einlassen. Peru hat sich diesen Herausforderungen zu stellen, oder es wird noch mehr Konflikte und soziale Proteste erleben, wobei es in den letzten Jahren unter beidem wahrlich genug gelitten hat. 

JAPAN [FORTSETZUNG VON SEITE 14]

Dem lokalen Aktivismus ging dann auch bald die Energie aus. Der nationale Wirtschaftsaufschwung und die daraus resultierende weitverbreitete Prosperität der späten 1970er-Jahre ermöglichten es der Zentralregierung, die Reformanliegen im Zaum zu halten und die lokalen Verwaltungen unter ihren Fittichen zu behalten.

Wirtschaftliche Stagnation

Die 1990er kamen und mit ihnen ein Stagnieren der japanischen Volkswirtschaft. Dadurch ging eine frische Brise durch die Dezentralisierungsbestrebungen. Und obwohl in den 1990er-Jahren einige Fortschritte erzielt wurden, bleiben doch noch viele Aufgaben bestehen.

Das Thema wurde Teil von Premierminister Junichiro Koizumis (2001-2006) breiterer Reformagenda und auch unter der Regierung von Shinzo Abe (2006-2007) weitergeführt. Premier Yasuo Fukuda, der 2007 an die Macht kam, hat die Initiativen seines Vorgängers bisher unterstützt.

Konsequenterweise wurde im Jahr 2006 ein neuer Decentralization Reform Promotion Act erlassen, und die Regierung setzte im April 2007 ein Decentralization Reform Promotion Committee ein, um die mit einem weitergehenden Macht- und Funktionstransfer zusammenhängenden Aspekte zu studieren.

Umdenken Japans

Als Teil des Devolutions-Prozesses hat die regierende LDP vor allem seit der Koizumi-Regierung die Idee der *doshusei* angepriesen. Die Oppositionspartei und ihr Anführer, Ichiro Ozawa, unterstützen dabei die Regierung. Obwohl er in seinem berühmten Buch *Blueprint for a New Japan: The Rethinking of a Nation* (1994) eine etwas andere Struktur vorschlägt, ist Dezentralisierung für Ozawa doch ein wichtiges Thema, und er empfiehlt einen „Transfer substanzialer nationaler Autorität und Finanzen an die Lokalbehörden“.

2007 zeigte eine Umfrage der führenden Wirtschaftszeitung Japans, *Nihon Keizai Shinbun*, dass 23 von 47 Gouverneuren die Idee eines „Staaten-Systems“ stark favorisierten; nur vier waren klar dagegen.

Der Widerstand kommt hauptsächlich von der zentralen Bürokratie, die ihre Vorrechte stark erodieren sieht. Der neue Staatsaufbau würde den Bürokraten im Zentrum weniger Möglichkeiten bieten, die Gemeinden durch lokale Büros zu kontrollieren oder das Personal des Zentrums auf die Schlüsselpositionen in den Lokalitäten zu befördern.

Trotzdem wird die bestehende „30-Prozent-Autonomie“, wonach die Lokalbehörden mehr oder weniger 30 Prozent ihrer finanziellen Bedürfnisse durch lokale Steuern decken und für den Rest vom Zentrum abhängen, einem Wandel unterworfen. Die Zentralregierung hat sich bereits einverstanden erklärt, den Lokalbehörden einen größeren Anteil an der Einkommenssteuer zufließen zu lassen. Ein intaktes Machtgleichgewicht zwischen nationalen und regionalen Interessen aufrechtzuerhalten ist von großer Wichtigkeit – doch wie genau dies geschehen wird, ist nach wie vor unklar.

Die Bewegung in Richtung Dezentralisierung gewinnt an Fahrt. Trotzdem ist es unwahrscheinlich, dass es allzu bald zu tiefgreifenden Reformen kommen wird. Japans Weg zur Dezentralisierung ist noch immer kurvenreich, aber heute schon weit mehr befahren. 

BOLIVIEN [FORTSETZUNG VON SEITE 12]

sich unklugerweise auf den Standpunkt, dass die einzigen wichtigen Anliegen Boliviens eine größere Kontrolle der Bodenschätze und eine Integration der indigenen Einwohner in Gesellschaft und Institutionen seien. Das Land hat jedoch anderen Herausforderungen genauso zu begegnen; und eine davon ist regionale Autonomie. Hier beging Morales einen fatalen Fehler. Nicht zufrieden damit, seine Strategie zugunsten einer indigenen und anti-liberalen Politik weiterzuverfolgen, begann er, die Pro-Autonomie-Bewegung als Ausdruck nackter Gier der Oligarchie – ein paar wohlhabender Familien – zu verdammten.

Kompromiss notwendig

Die von Morales begangenen Fehler beruhen auf zwei unterschiedlichen Definitionen von Föderalismus. Die eine ist Morales' „kultureller Föderalismus“, bei dem die wirtschaftliche Macht in den Händen der Zentralregierung verbleibt. Die andere ist ein „Autonomie-Föderalismus“ der Regionen wie Santa Cruz, welche alle aus ihren Rohstoffen resultierenden Einnahmen für sich behalten möchten. Diese zwei Extreme führten zu einem Alles-oder-Nichts-Kampf zwischen Morales' Anhänger und den reichen östlichen Regionen.

So lange nicht beide Seiten der jeweils anderen zumindest eine gewisse Validität zuerkennen, wird kein Kompromiss möglich sein. Eine gemeinsame Grundlage könnte dann die Basis zu einem neuen Gebietsmodell bilden, welches weder komplett föderal noch komplett autonom ist. Dieses könnte durch ein Abkommen über Ausgleichszahlungen von den reicheren zu den ärmeren Regionen umgesetzt werden. Das Prinzip selber scheint dabei nicht die größte Hürde zu bilden; wo hingegen der Kampf stattfinden wird, ist bei der Festlegung, was denn ausgeglichen werden soll: Dienstleistungen der Regierung, vielleicht inklusive Gesundheitsdienste und Pensionierung, oder doch der Lebensstandard als solcher?

Das stärkste Argument Morales' gegen einen Machttransfer zugunsten der Regionen ist, dass dieser zu einer Wiederkehr der Latifundien führen würde, dem System des frühen Lateinamerikas, wonach die Großgrundbesitzer in herrschaftlichen Wohnhäusern residieren und sich einer Masse von in Hütten wohnenden Bauern gegenübersehen.

Die Gegner des Präsidenten sind am stärksten in der Region Santa Cruz, der reichsten der vier östlichen, von der Opposition geführten Regionen. Diese vier Regionen – Beni, Pando, Tarija und Santa Cruz – werden von den Bolivianern auch „Halbmond“ genannt, da ihre Form auf der Karte einem zunehmenden Mond gleicht.

Santa Cruz trägt am stärksten zu Boliviens BIP bei (30 %), und generiert das größte Stück des landesweiten Steueraufkommens. 2007 war der Wert aller Exporte aus Santa Cruz viermal so groß wie jener von La Paz. Zweitreichste Region ist Tarija, eine der vier Regionen, die das Autonomie-Referendum im Jahr 2006 angenommen hatten, und die sich ebenfalls auf das Abhalten eines eigenen Referendums zur Umsetzung dieser prinzipiellen Zusage vorbereitet. Etwa 85 % der bolivianischen Erdgasreserven befinden sich in Tarija, was dessen wirtschaftliche Stärke erklärt.

Osten verlangt Autonomie

Die Ursprünge des östlichen Strebens nach mehr Autonomie liegen im Beginn der spanischen Okkupation. Das östliche Flachland, über Jahrhunderte isoliert vom an Mineralien reichen Westen, ist



REUTERS/HO NEW

Boliviens Präsident Evo Morales im Mai 2008 mit Hammer und Meißel während einer Zeremonie, bei der er Lastwagen und schwere Maschinen an Minenarbeiter der Region Cochabamba verschenkt.

Amazonas-Tiefland und mehr nach Brasilien als La Paz ausgerichtet. Dazu kommen eine starke spanische Präsenz und eine indigene Bevölkerung, die sich stark von jener im Westen unterscheidet – mit dem Resultat, dass die ganze Region eine völlig andere Identität aufweist als der Rest des Landes.

Das System der lokalen Behörden hat sich seit Mitte der 1990er Jahre konstant demokratisiert, und die regionalen Behörden haben sich schon immer als unzähmbar gezeigt – nur geringfügige Modifikationen also wären nötig, um in Bolivien ein einzigartiges territoriales Modell zu erfinden, das weder einheitsstaatlich, noch föderal, noch autonom ist.

In dieser Struktur hätten die drei Ebenen des Staates die gleiche verfassungsmäßige Stellung: national, regional und lokal. In allen Föderationen sind die lokalen Behörden wichtig, jedoch besitzen sie nur in einigen davon eine Anerkennung in der Verfassung selber. Falls Bolivien so ein System umsetzen würde, könnte es sogar Kolumbien überholen, das in den letzten Jahrzehnten als das beste Beispiel lateinamerikanischer Dezentralisierung gegolten hat.

Unglücklicherweise ist es Morales bis jetzt nicht gelungen, ein gemäßigtes Arrangement für eine multikulturelle Nation auszuhandeln. Es verbleiben ihm weniger als zwei Jahre bis zum Ende seiner ersten präsidentiellen Amtszeit, um die Quadratur des Kreises zu verwirklichen: sowohl die vier autonomen Ost-Regionen als auch seine indigene Wählerschaft mit größerem Reichtum und Chancengleichheit zufriedenzustellen.