

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)

Austrian Journal of Development Studies

Herausgeber:

Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den
Österreichischen Universitäten
Projekt Institut für Internationale Entwicklung /
Zentrum für überfakultäre Forschung der Universität Wien

Redaktion:

Gerald Faschingeder, Karin Fischer,
Margit Franz, Irmi Hanak,
Franz Kolland (verantwortl.), René Kuppe, Brita Neuhold,
Andreas Novy, Herwig Palme,
Christof Parnreiter, Kunibert Raffer,
Andreas Schedler, Walter Schicho,
Anselm Skuhra, Sandra Zech

Board of Editors:

John-ren Chen (Innsbruck), Hartmut Elsenhans (Leipzig),
Jacques Forster (Genève), John Friedmann (St. Kilda),
Peter Jankowitsch (Paris), Friedrich Katz (Chicago),
Helmut Konrad (Graz), C. T. Kurien (Madras),
Ulrich Menzel (Braunschweig), Jean-Philippe Platteau (Namur),
Dieter Rothermund (Heidelberg),
Heribert Steinbauer (Wien), Paul Streeten (Boston),
Osvaldo Sunkel (Santiago de Chile)

Brandes & Apsel / Südwind

Auf Wunsch informieren wir regelmäßig über das Verlagsprogramm sowie die Beiträge dieser Zeitschrift. Eine Postkarte an den Brandes & Apsel Verlag, Scheidswaldstr. 33, D-60385 Frankfurt a. M. genügt. Oder per e-mail: **Brandes-Apsel@t-online.de** genügt. Nähere Informationen über bisher erschienene Hefte (Schwerpunkte, Beiträge etc.) erhalten Sie auch direkt unter folgender Internet-Adresse: <http://www.univie.ac.at/int-entwicklung/jep>

Gefördert aus öffentlichen Mitteln

Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)

ISSN 0258-2384, Erscheinungsweise: vierteljährlich

Heft 3-4/2001; XVII. Jg.

Preis des Einzelhefts: DM 19,80 / öS 120,- / sFr 21,-

Preis des Jahresabonnements: DM 79,- / öS 480,- / sFr 72,-

Abonnementsbezug für Deutschland, Schweiz u. a.:

Brandes & Apsel Verlag GmbH, Scheidswaldstr. 33, D-60385 Frankfurt a. M.

Abonnementsbezug nur für Österreich:

Südwind-Buchwelt Buchhandels-ges. m. b. H., Baumgasse 79, A-1034 Wien

Redaktionsadresse:

Journal für Entwicklungspolitik, Währingerstr. 17/104, A-1090 Wien

E-mail: int-entwicklung@univie.ac.at

1. Auflage 2001

© by Brandes & Apsel Verlag GmbH, Scheidswaldstr. 33, D-60385 Frankfurt a. M.

Jede Verwertung bedarf der vorherigen schriftlichen Zustimmung der Redaktion und des Verlages. Das gilt insbesondere für Nachdrucke, Bearbeitungen und Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in allen Arten von elektronischen und optischen Systemen, der öffentlichen Wiedergabe durch Hörfunk-, Fernsehsendungen und Multimedia sowie der Bereithaltung in einer Online-Datenbank oder im Internet zur Nutzung durch Dritte. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung des Verlages wieder.

Offenlegung nach § 25 Mediengesetz: Medieninhaber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen Universitäten, Währingerstr. 17/104, A-1090 Wien. Grundlegende Richtung des JEP: Wissenschaftliche Analysen und Diskussionen von entwicklungspolitischen Fragestellungen und Berichte über die entwicklungspolitische Praxis. Verantwortlich für Inhalt und Korrekturen sind die Autoren bzw. die Redaktion.

Umschlaggestaltung: Volker Plass, Wien

Satz: Ch. Weismayer, A-1080 Wien/A-5026 Salzburg

Druck: Difo-Druck OHG, Bamberg, Deutschland

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem und chlorfrei gebleichtem Papier

ISSN 0258-2384

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK, XVII. Jg., Heft 3, 4, 2001 Austrian Journal of Development Studies

Mexiko – eine kritische Bilanz von 15 Jahren freiem Handel in Nordamerika

Schwerpunktredakteur: Christof Parnreiter

Editorial	221
Artikel	
Enrique Dussel Peters Globalisierung auf Mexikanisch: die Transnationalisierung der mexikanischen verarbeitenden Industrie	223
Harley Shaiken The New Global Economy: Trade and Production under NAFTA	241
Kristina Pirker Der Herbst der Patriarchen ... Mexikanische Gewerkschaften und neoliberale Modernisierung	255
Magda Fritscher Mundt Mexikos Landwirtschaft im Neoliberalismus: Chronik eines Zusammenbruchs	273
Petra Purkarthofer Transformation ohne Demokratisierung?	295
Patricia Mar Velasco Höhere Schulbildung in Mexiko im Kontext der Veränderungsprozesse der letzten beiden Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts	313
Hans-Jürgen Burchardt Dezentralisierung und <i>local governance</i> : empirische Befunde und neue theoretische Anforderungen	329

Suchen Sie den Überblick?

Kriege und Währungskrisen, Drogenhandel und Katastrophenhilfe – Probleme in Afrika, Asien und Lateinamerika beeinflussen auch uns. Um globale Fragen in ökumenischer Zusammenarbeit anzugehen, muss man ihre Hintergründe verstehen. „der überblick“, die Zeitschrift des Evangelischen Entwicklungsdienstes und von Brot für die Welt, informiert darüber kompetent und anschaulich. Autoren aus aller Welt – Wissenschaftler und Journalisten, Vertreter von Kirchen und internationalen Organisationen – kommen zu Wort.

Wir bieten ihn an:

Fordern Sie ein kostenloses Probeheft an und machen Sie sich selbst ein Bild. Sie können

anrufen: (040) 34 14 44
 faxen: (040) 35 38 00
 mailen: ueberblick@t-online.de



**Nordafrika
 Maghreb – Europas
 Nachbar im Süden**
 Mit Berichten aus
 Algerien, Tunesien,
 Libyen, Marokko



**Heimatlos -
 Aus der Ferne
 radikal**
 Warum Exilanten
 Kriege in ihrer Heimat
 fördern oder in den
 heiligen Krieg ziehen



**Kindersoldaten – Täter
 und Opfer zugleich**
 Berichte über junge
 Kämpfer von Rebellen-
 und Regierungstruppen,
 unter anderem in
 Afghanistan, Mosambik,
 Burma, Uganda und
 Kolumbien

Ein Jahresabonnement
 (4 Ausgaben) kostet 38,90 DM
 inklusive Versand
 (für Studierende 31,90 DM).

Demnächst im „überblick“

- ▶ **Energie im Süden**
 Woher kommt die Energie, die nötig ist, um Armut im Süden zu überwinden? Bieten erneuerbare Energien neue Entwicklungschancen?
- ▶ **Moderne Sklaverei**
 Millionen Menschen leben in Schuldknechtschaft oder werden Opfer von Zwangsarbeit und Menschenmuggel. Sind diese Zustände Relikte der Vormoderne oder die dunkle Seite der Globalisierung?

**der
 überblick**

Postfach 30 55 90
 20317 Hamburg

Journal für Entwicklungspolitik XVII/3, 4, 2001, S. 329–351

Hans-Jürgen Burchardt

Dezentralisierung und *local governance*: empirische Befunde und neue theoretische Anforderungen Das Beispiel Lateinamerika

1. Einleitung

Im Anschluss an die Verschuldungskrise vor rund 20 Jahren wurde von den internationalen Finanzorganisationen IWF und Weltbank für die betroffenen Länder eine „erste Generation“ von Strukturanpassungsmaßnahmen konzipiert, die den Schuldendienst absichern und die Volkswirtschaften ökonomisch dynamisieren sollten. Ein Kernpunkt dieser neoliberalen Wirtschaftspolitik war der Abbau des Staates sowie eine drastische Öffnung aller Märkte. Nicht selten mündete die Implementierung dieser Strategie in eine soziale Desorganisation und politische Instabilität; trug massiv zur Schwächung nationaler Politikoptionen bei und wurde nicht zuletzt aufgrund ökonomischer Dysfunktionalität sogar von ihren eigenen Protagonisten kritisiert (Kappel 1995; Weltbank 1997). Plakativ wurde die Entwicklungsdekade der 80er Jahre auch als das „verlorene Jahrzehnt“ bezeichnet.

Besonders betroffen von diesen Entwicklungen war Lateinamerika. Die Region stand im Zentrum der Schuldenkrise und der neoliberalen Transformation; auch hier waren die Effekte der Anpassung oft destruktiv und immer heterogenisierend. Aufgrund dieser Erfahrungen hat in Lateinamerika in den letzten Jahren ein Umdenken eingesetzt. Zwar wird immer noch ein marktorientierter Strukturwandel anvisiert. Die aber einst vorausgesetzte Antinomie Markt versus Staat wird heute oft als inadäquat angesehen und soziale sowie politische Integration zu einer wichtigen Frage von Wirtschaftsentwicklung gemacht (BID 2000). Aus dieser Einsicht entwickelte sich eine neue, auch als „*Post-Washington Consensus*“ titulierte Reformdebatte, in der die Etablierung von Staatsautorität und Planungskapazitäten wieder stärker betont wird. Über neue Institutionen, Normen und Prozeduren sollen politische Verantwortlichkeit und Transparenz sowie der soziale Ausgleich erhöht werden, um so die neuen Demokratien zu konsolidieren.

Der in der Praxis am weitesten fortgeschrittene Teil dieser Reformen der „zweiten Generation“ ist in Lateinamerika die *Dezentralisierung*. Der folgende Beitrag möchte aus sozial- und politikwissenschaftlicher Sicht überprüfen, wie innovativ diese Politiken in der Region wirklich sind und inwieweit sie zu einem gestärkten *local governance* führen, welches das Versprechen einer neuen Politikqualität und besseren sozialen Integration beinhaltet. Der analytische Schwerpunkt liegt dabei bei den Binnenentwicklungen der Region und bezieht

sich besonders auf den latein- und nordamerikanischen Diskurs, in dem das Thema am intensivsten diskutiert wird.¹

2. Das Paradigma eines entwicklungspolitischen Versprechens: die Dezentralisierung

Die ungebrochen große Popularität von Dezentralisierungsreformen beruht bis heute auf einer bemerkenswerten Konvergenz politischer Zielsetzungen bei der gleichzeitigen Divergenz ihrer theoretischen Ansätze. Damit Dezentralisierung aber nicht zur Leerformel gerät und als analytische Kategorie unbrauchbar wird, sollen als erstes ihre wichtigsten entwicklungspolitischen Konzeptionen dargestellt werden.

Schon seit den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts wird Dezentralisierung als eine Art Allheilmittel gegen oligarchisch verkrustete Machtstrukturen, administrative Ineffizienz sowie räumliche und soziale Disparitäten verordnet. Hierbei wurde der Begriff von einer eurozentristischen Denkschule geprägt, die den westlichen Demokratien eine Modellfunktion für den Aufbau des modernen Staatswesens in den ehemaligen Kolonien zuschrieb. Kernpunkt war das Postulat der möglichst breiten Streuung staatlicher Macht, mit der eine vertikale Dimension der Gewaltenteilung, eine Pluralisierung von Politik und mehr politischer Wettbewerb gefördert werden sollten. Diese – oft durch internationale Politiktransfers unterstützten – Strategien konnten aber weder im Bereich des *institution building* noch bei sozioökonomischen Entwicklungen nennenswerte Erfolge vorweisen; vielmehr perpetuierten sie die Autonomie lokaler Oligarchien sowie soziale und politische Exklusion (Rüland 1993).

Nachdem die Dezentralisierungsdebatte in den 60er Jahren von staatszentralistisch orientierten Entwicklungstheorien in den Hintergrund gedrängt wurde, begann ihre Wiederbelebung Ende der 70er Jahre als Antwort auf das Scheitern oft autoritärer Entwicklungsmodelle und der beginnenden Fiskalkrise vieler Staaten. Forciert wurde diese Neubewertung besonders von den internationalen Finanzinstitutionen, die zur Absicherung des Schuldendienstes die nationalen Staatsausgaben reduzieren wollten und die von der Annahme ausgingen, dass Dezentralisierung funktional effizienter ist als Zentralismus. Man erwartete prinzipiell durch Ortsnähe, Einzelfall- und Bedürfnisanpassung, Förderung von Motivation und Innovation durch größere Entscheidungsfreiräume, Beschleunigung durch kürzere Wege usw. ein Abbau von Staatlichkeit bei gleichzeitiger Erhöhung seiner Effizienz. Die zweite Dezentralisierungsdebatte war somit, im Gegensatz zu den früheren, normativ geprägten Konzepten, stärker funktional ausgerichtet (Illy/Schimitzek 1986).

¹ Der folgende Beitrag ist ein Teilergebnis eines Forschungsprojektes über Dezentralisierung und *local governance*, das der Autor mit der freundlichen Unterstützung der *Volkswagen-Stiftung* in verschiedenen lateinamerikanischen Ländern mit mehreren lokalen Kooperationspartnern durchgeführt hat.

Auf dieser Grundlage wurde in den 80er Jahren die auf dem neoliberalen Paradigma basierende Theorie der *local fiscal choice* zum wichtigsten Leitkonzept von Dezentralisierung. Sie trat zum Erhalt einer höheren Gesamteffizienz, für eine vertiefte administrative und fiskalische Dezentralisierung sowie die dezentrale und marktförmige Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen ein. Die implizierte – und oft auch umgesetzte – Strategie war es, über Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen und Unternehmen den Staatseinfluss aus der Wirtschaft zurückzudrängen. Dezentralisierung konzentriert sich danach hauptsächlich auf die *Aufgaben-* und *Ressourcenfunktion* von staatlicher Verwaltung (Rondinelli et al. 1989; Smith 1985).

Im Rahmen dieses *ökonomischen Ansatzes* wurde die bis heute am weitesten verbreitete Typologisierung von Dezentralisierung erstellt:

1. die *deconcentacion* als Auslagerung von Verwaltungseinheiten aus der Zentrale, also die Bildung lokaler Behörden der Zentralverwaltung;
2. die *delegation* als Übertragung öffentlicher Aufgaben auf verselbständigte Einheiten unter staatlicher Kontrolle;
3. die *devolucion* als die Übertragung nicht nur von Aufgaben und Ressourcen, sondern auch von politischer Legitimation auf untere Ebenen; und
4. die *privatization* als eine dezentrale Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben (Rondinelli et al. 1983: 14 ff). Spätere Ergänzungen unterscheiden noch die *debureaucratization* und die *deregulation* bzw. präzisieren diese Typologisierung (Cheema/Rondinelli 1983; Rondinelli et al. 1989).

Die Dezentralisierungserfahrungen in den 80er Jahren zeigten allerdings, dass sich die prognostizierte fiskalische Effizienz oft nicht realisieren ließ. Zum einen konnte Dezentralisierung für einen gewissen Zeitraum höhere Kosten für staatliche Regulierung verursachen (Fuhr 1995). Zum anderen verschlechterte sich durch Privatisierungen oft die Verteilung und Qualität der öffentlichen Dienste. Da diese z.B. in Lateinamerika für große Bevölkerungsteile noch essenzielle Versorgungsfunktionen wahrnehmen, führte dies zu wachsender Armut: so stieg die Zahl der Lateinamerikaner, die täglich mit 2 US-\$ leben mussten, zwischen 1980 und 1990 um 40 Millionen Personen (Morley 1995: 189).

Weiterhin zeigte sich, dass der *local fiscal choice*-Ansatz, der Politik als Interessenkonkurrenz rational auswählender Individuen und den Politikwandel als *political-engineering* versteht, praxisfern war. Das theorieimmanente Dilemma zwischen jenem Staat, der Reformen in rationaler Weise vorantreibt und dem ineffizienten Staat, der das Objekt dieser Reformen ist, drückte sich in der Praxis durch eine signifikante Inkohärenz bei Dezentralisierungsprozessen aus (Evans 1996).

Zusätzlich wurde deutlich, dass sich auch die erwarteten Demokratisierungseffekte von Dezentralisierung nicht automatisch einstellten. Vielmehr reproduzierten sich tradierte Politikmuster, die nicht selten die Partizipation einzelner Gruppen – gerade auch über staatliche Gewalt – ausschlossen, weiter unter veränderten institutionellen Rahmenbedingungen: Dekonzentration, Delegation

und Privatisierung, aber auch Deregulierung und Debürokratisierung können beliebig mit autoritären – und bis auf Dekonzentration – sogar mit zentralistischen Strukturen vereinbart werden. Devolution schließt zwar politische Autonomie mit ein, ist aber nicht partizipativ konzipiert.

Ab den 90er Jahren verlangten neuere Theorieansätze deshalb erst einmal eine Klärung, welche Entwicklungsziele über Dezentralisierung überhaupt angestrebt werden sollten (Samoff 1990). Implizit schienen die Dezentralisierungskonzepte hauptsächlich für organisationstechnische und administrative Strategien der staatlichen Effizienzsteigerung konzipiert und blieben im Grunde dem Entwicklungsbegriff der 70er Jahre verhaftet (Simon 1993: 51).

Eine Antwort darauf waren die heute vor allem in Lateinamerika breit rezipierten *technokratischen Ansätze*, die sich mit der rechtlichen und administrativen Modernisierung von öffentlichen Verwaltungen beschäftigen (Cunill 1999). Hier hat das Prinzip der *Subsidiarität*, nach dem bei öffentlichen Funktionen kleinere und untergeordnetere politische und staatliche Einheiten gegenüber größeren und übergeordneten Einheiten gefördert werden sollen und der lokale Raum als territorialer Bezug gewählt wird, breite Anerkennung gefunden (Smith 1996). Allerdings vernachlässigen auch diese Ansätze meist die politische Dimension von Dezentralisierung.

So rückte unter *partizipatorischen Ansätzen* der lokale Politikbereich stärker ins Interesse der Debatte. Einen ersten Versuch unternahm die *public choice*-Theorie. Sie näherte sich diesem Aspekt über dem Begriff der allokativen Effizienz an, wobei über die Legitimierung lokaler Autoritäten und die Berechenbarkeit politischer Prozesse politische Einflussgrößen und lokale Präferenzen als Effizienzkriterien berücksichtigt werden sollten (Campbell et al. 1991). Ernsthaft methodische Probleme bei der Effizienzmessung und der empirischen Stützung des weiter verwendeten Rationalitätsbegriffes legten aber schnell den geringen theoretischen und praktischen Nutzen des Konzeptes offen (Haldenwang 1994: 16).

Dies lenkte den Blick auf weniger ökonomistische Interpretationen: anknüpfend an die jüngeren Demokratisierungsprozesse und die Herausbildung regionaler und lokaler Identitäten wurde argumentiert, dass die Dezentralisierung von politischer *Legitimation* für die Konsolidierung des demokratischen Staates bedeutend ist. Dezentralisierung wurde um einen Politikansatz erweitert, der davon ausgeht, dass ihre Ergebnisse als *good governance* zusätzlich aus einem demokratischen Prozess aller Beteiligten hervorgehen sollten. Sie wurde als ein Mittel verstanden, um die politische Partizipation zu erhöhen, politische und soziale Prozesse zu demokratisieren und eine größere Nähe zwischen politischen und administrativen Entscheidungen und den Interessen der Bürger in ihrem Lebensumfeld herzustellen (Slater 1990; Werlin 1989).

Somit wurde die politische Funktion der *Legitimation* als ein integraler Bestandteil von Dezentralisierung eingeführt. Dieses neue Verständnis wies zum einen den *local governments* eine strategische Rolle zu, da sie die Nahtstelle bilden, an der der Bürger mit dem Staat in Berührung kommt. Zum anderen

wurde Politik nicht mehr nur als staatliches Aktionsfeld gesehen, sondern als Arena vielfältiger Akteure, die als *local governance* zusätzlich Artikulations- und Gestaltungsmacht erhalten sollten. Demokratie wurde nicht mehr nur als Problem der nationalen Ebene, des Parteiensystems oder von Grundfreiheiten und Wahlrecht gesehen, sondern auch als Element der lokalen Basis. In Lateinamerika hat sich diese Neubestimmung bzw. „politische Anreicherung“ des Dezentralisierungskonzeptes mittlerweile in der Debatte um die Staatsreformen der „zweiten Generation“ durchgesetzt (Fleury 1999; Oszlak 1999).

3. Die Dezentralisierung in Lateinamerika: von der „Demokratielücke“ zu einem neuen Regierungsmodell?

Die lateinamerikanische Entwicklung der letzten Jahrzehnte bietet sich als eine ideale Hintergrundfolie an, um die verschiedenen Konjunkturen und Praktiken der Dezentralisierungspolitik zu beobachten: mit dem Erstarken des autoritären Entwicklungsstaates, der in der Region bald eine hegemoniale Rolle in der ökonomischen und sozialen Entwicklung übernahm, wurde der Machtzuwachs der zentralen Staatsinstanzen stetig gefördert.

Aus der dabei verfolgten Strategie der importsubstituierenden Industrialisierung entstand ein Urbanisierungsprozess, der schnell die Defizite lokalen Regierens aufzeigte. Darauf wurde aber nicht mit einer Stärkung kommunaler Verwaltungen geantwortet, sondern mit der Schaffung neuer zentralstaatlicher Instanzen, die die *local governments* weiter in Frage stellten (Harris 1983). Spätestens ab 1950 mündete diese Politik in einen breiten Prozess der *demunicipalization*.

Im Gegensatz zu afrikanischen und asiatischen Erfahrungen wurden hierbei die formalen Strukturen der lokalen Regierungen aber nicht flächendeckend abgebaut (Mawhood 1987). Die *demunicipalization* war vielmehr ein selektiver Prozess: während in Industrialisierungszonen und urbanen Zentren die Kommunen eine bestimmte lokale Grundversorgung aufrechterhalten konnten, wurden die meisten kleinen, ländlichen Gemeinden aufgrund fehlender staatlicher Unterstützung weiter geschwächt.

Da die Legitimitätsabsicherung des lateinamerikanischen Entwicklungsstaates hauptsächlich über staatliche Integration, Kooptierung und Rekrutierung von konfliktfähigen sozialen Gruppen erfolgte, expandierte gleichzeitig ein Patronagesystem korporatistischer Strukturen, welches Herrschaftsabsicherung mit extensiven Klientelnetzwerken verknüpfte (Smith 1998; Vellinga 1998). Die lokalen Verwaltungen gerieten in diesem Kontext zu einem Beutegrund von *rent-seeking constituencies* (Glade 1998) und wurden immer ineffizienter.

In den 70er Jahren waren die meisten lokalen Verwaltungen politisch zu historischen Reliquien reduziert worden. Sie hingen auf exzessiver Weise von den Zentralregierungen ab und zeichneten sich durch minimale lokalpolitische Partizipationsmechanismen sowie einem starken informellen Einfluss traditio-

neller und neuer Eliten aus. Ein extrem enger Finanzspielraum und fehlendes qualifiziertes Personal förderte administrative Instabilität, personelle Fluktuationen und niedrige Professionalität und erlaubte vielen Kommunen nicht einmal, die ihnen zugewiesenen Basisaufgaben zu erfüllen. Eine personalistisch strukturierte Machtkonzentration der Exekutive förderte weiterhin eine politische Kultur des Klientelismus und führte zu notorisch ineffektiven Verwaltungen. Das öffentliche Image der Kommunalverwaltungen wurde immer negativer. Die Amtsbezeichnung „Gemeindeangestellter“ wurde nicht selten als Pseudonym für persönlichen Amtsmissbrauch verwendet (Nickson 1995: 18). Die kommunale Ebene wurde zu dem Sinnbild von substanziellen Effizienz- und Demokratiedefiziten; für die Zukunft wurden ihr nur noch wenig Perspektiven eingeräumt (Conyers 1883; Lordello de Mello 1983).

Anfang der 80er Jahre begann schließlich mit der Renaissance der Dezentralisierungsdebatte ein dramatischer Bedeutungswandel für die Kommunen Lateinamerikas. Dieser hatte gleichzeitig interne und externe Gründe: hierzu zählte einmal die Fiskalkrise, die viele Staaten zwang, in einer doppelten Strategie Verantwortung horizontal an den privaten Sektor und vertikal an die lokalen Verwaltungen abzugeben. Neben einer Konsolidierung des Staatshaushaltes über Sparmassnahmen und Privatisierungen sollte darüber hinaus die Allokation und Bereitstellung staatlicher Dienstleistungen effizienter werden.

Ein weiterer Faktor war die abnehmende Legitimität der autoritären Entwicklungsstaaten sowie die daraufhin meist einsetzende Demokratisierung. In den Transitionsgesellschaften Lateinamerikas ließ sich oft eine Lücke zwischen Staat und Zivilgesellschaft konstatieren (Oxhorn/Starr 1999), die über lokale Demokratien geschlossen werden sollte, um autoritären Regimes den Zentralismus als Basis zu entziehen. Starke und repräsentative Systeme lokaler Regierungen (government) mit einer größeren Bürgerbeteiligung (governance) sollten die Demokratisierung fördern oder zumindest das traditionelle Konfliktpotential kommunaler Mobilisierungen kanalisieren. Mechanismen des Dialoges und der Konsensbildung waren aber nicht nur essentielle Elemente zur Konsolidierung der Demokratie und des Ausgleichs sozialer Spannungen, sondern wurden ebenfalls als Weg gesehen, die Allokation von Gemeinderessourcen bedarfsorientierter zu gestalten und zu rationalisieren.

Stark beeinflusst wurden diese Prozesse von der weltweit anwachsenden und sich institutionalisierenden Dezentralisierungsbewegung (Borja et al. 1989). Anfang der 80er Jahre legte die Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB) erstmals ein Programm für municipale Entwicklung auf, das bis 1990 in fast jedem lateinamerikanischen Land zur Anwendung kam. Die Weltbank begann zeitgleich, kommunales *institution building* in der Region zu fördern (Guarda 1990). So bildete sich Mitte der 80er Jahre in Lateinamerika eine länderübergreifende Reformkoalition für Dezentralisierungsstrategien heraus, die folgende Ziele umsetzen wollte: mehr Verantwortung für öffentliche Dienste (Aufgaben), mehr finanzielle Ausstattung (Ressourcen) und mehr politische Autonomie (Legitimation) für lokale Regierungen.

Die verschiedenen Akteure dieser Koalition waren – und sind bis heute – Neoliberale (oft in Verbindung mit den internationalen Finanzorganisationen), die einen Abbau des Zentralstaates anvisieren; Reformer, die die überkommenen Ungleichheit und undemokratischen Strukturen verändern wollen; Technokraten, die die Effizienz der Verwaltungen modernisieren möchten sowie internationale Entwicklungsagenten, die die lokale Ebene als effizienten Administrator für Armenbekämpfungsprogramme einsetzen (Chile, Bolivien, Mexiko) und ab den 90er Jahren nachfrageorientierte Programme fördern, um lokale Kapazitätsverbesserungen zu erzielen (Litvack et al. 1998).

Ebenso vielfältig wie ihre Akteure sind die vorgeschlagenen Mittel der Dezentralisierung. Zu ihnen zählen Privatisierung und eine Übertragung von zentralstaatlichen Aufgaben und Ressourcen auf Gemeindeebene; die Übertragung von politischer Kompetenz und demokratischen Wahlen auf lokale Repräsentanten; und die Erhöhung der technischen Kapazität lokaler Planungsbehörden. Trotz unterschiedlicher Ausgestaltung wird Dezentralisierung in den meisten Fällen direkt auf die lokale Ebene angewendet; zuweilen wird deshalb auch von einem Prozess der *municipalization* gesprochen.

Unter dieser günstigen Konstellation entwickelten Dezentralisierungsstrategien in Lateinamerika eine erstaunliche Dynamik: ab den 80er Jahren erhielten die lokalen Regierungen zunächst mehr Aufgaben und Ressourcen. Dabei hat es in einigen Ländern einen signifikanten Transfer von Gesundheits- und Erziehungsdiensten auf die lokale Ebene gegeben (Chile, Kolumbien, Bolivien). Die Mechanismen der staatlichen Mitteltransfers an Kommunen wurde vereinheitlicht sowie berechenbarer und transparenter gemacht. Der Anteil der Staatsausgaben für die lokale Ebene stieg signifikant an. Im geringeren Umfang wurden auch Initiativen initiiert, um die lokale Wirtschaft zu entwickeln und über *small-scale*-Industrien Beschäftigungseffekte zu erzielen (Brasilien).

Unter dem Einfluss von partizipatorischen Dezentralisierungsansätzen folgte bis 1995 dann eine massive Demokratisierung von Städten und Gemeinden. Seit 1984 wurden in zehn Ländern neue Gemeindeverfassungen erstellt; von 26 lateinamerikanischen und karibischen Staaten wurden 1980 in drei, 1985 in neun, 1990 in elf und 1995 in siebzehn Ländern die Bürgermeister direkt vom Volk und in sechs durch die Gemeinderäte gewählt; 20 Jahre früher wurden sie fast alle von ihren Zentralregierungen bestimmt (IDB 1997: 179). In nicht wenigen Staaten (Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Peru, Uruguay, Venezuela) wurden neben den Wahlen weitere partizipative Elemente auf lokaler Ebene verankert: Gesetzgebungen wurden modifiziert, die kommunalen Bürgervereinigungen öffentliche Anerkennung geben; Verwaltungen wurden gezwungen, Bürgerorganisationen zu konsultieren; die Einbringung lokaler Referenden, Plebiszite oder Initiativen zur Abdankung von Amtsträgern wurde ermöglicht; das Wahlmonopol von Parteien wurde teilweise gebrochen und Bürgerorganisationen die Aufstellung unabhängiger Kandidaten erlaubt. Mit dieser Förderung von *local governance* sollte Politik über Bürgerbeteiligung transparenter und bürgernäher werden (Cunill 1991; Lowndes 1992).

Insgesamt sind in der Region neben den Gemeindemitarbeiter – das sind circa 14% der Beschäftigten des gesamten öffentlichen Sektors –, heute zwischen drei bis sechs Millionen Menschen (Politiker, staatliche Behörden, Interessenorganisationen, NGO's usw.) in Dezentralisierungsprozesse involviert (Nolte 2000: 91). Dezentralisierungspolitiken sind somit der in Lateinamerika am weitesten fortgeschrittene Teil von politischen Reformen. Dies ist einer der Gründe, dass Lateinamerika heute als die „demokratischste Region der ‚Dritten Welt‘“ bezeichnet wird (Linz/Stephan 1996) und die Weltbank frohlockte: „In Lateinamerika hat die Dezentralisierung der Macht und der Staatsausgaben, in Verbindung mit einer Demokratisierung, die lokale politische Landschaft drastisch verändert und zu dem geführt, was manche eine ‚stille Revolution‘ genannt haben. In der Region entsteht ein neues Regierungsmodell.“ (Weltbank 1997: 16)

Theoretisch gestützt werden solche Bewertungen heute vor allem von der in der Region sehr einflussreichen Transitions- und Konsolidierungsforschung. Der aus ihr hervorgegangene *regime analysis approach* (Munck 1996) basiert auf minimalistischen und prozeduralen Demokratiekonzepten und vor allem auf dem Dahlschen Verständnis von Polyarchie (Dahl 1971; 1989) und versucht, den Demokratisierungsgrad von Regimes über die Analyse von Eliterverhalten und konstitutive Reformen empirisch zu messen (Diamond et al. 1995; Lynn Karl 1996). Der politikwissenschaftliche Ansatz interpretiert Dezentralisierung als eine Optimierung des *institutional design* und somit als eine klassische Demokratisierungsstrategie.

4. Von den Mühen der Ebene: die Dezentralisierungspraxis in den Regionen

Wechselt man die Perspektive von dem emphatischen Höhenflug der Weltbank zu den Niederungen der Praxis, ergibt sich allerdings ein weniger optimistisches Bild. Wie schon gezeigt, wird Dezentralisierung heute in der Regel über drei integrale Staatsfunktionen beschrieben: Aufgaben, Ressourcen und Legitimation (Simon 2000). Eine genauere Betrachtung dieser Funktionen zeigt dabei, dass sie in Lateinamerika auf lokaler Ebene meist noch nicht über den erwarteten qualitativen Autonomiegewinn verfügen.

So sind z.B. ab den 80er Jahren die *Aufgaben* von Gemeinden signifikant angestiegen. Doch die zentralstaatliche Rechtssetzung und Exekutive haben weiter einen enormen Einfluss auf die Gemeinden, die in der Regel keine unabhängige legislative Funktion besitzen und Regulierungen nur mit staatlicher Absprache umsetzen können.

Trotz einem oft beeindruckenden Volumen an einzelnen Aufgaben umfassen diese einen Katalog, der von den Kompetenzen der früheren kolonialen Gemeinden nicht besonders abweicht: Erhalt von Recht und Ordnung – wobei der Polizeidienst bis heute eine der meisten zentralisierten Staatsfunktionen ist (Fox

1994: 108); urbane Dienste wie Straßenreinigung, Stadtbeleuchtung und Abfallbeseitigung; öffentliche Dienste wie Marktkontrolle und soziale Basisleistungen sowie öffentliche Hygiene und die Verteilung von Handels- und Produktionslizenzen. Die Bereitbestellung dieser Dienste ist rechtlich meist nicht einmal verpflichtend.

Die für die Gemeindeentwicklung elementarsten Aufgaben werden oft noch direkt von der Zentralregierung wahrgenommen. Hierzu zählen 1. die Bereitstellung öffentlicher Güter (Wasser, Abwasser, Elektrizität) und 2. soziale Dienste (Gesundheitsversorgung und Grundausbildung) – die seit den 80er Jahren allerdings verstärkt auf lokale Regierungen übertragen wurden – sowie Planungsfunktionen (Straßen und Stadtplanung).

Der geringe Grad an lokaler Regulungsdichte stellt in den letzten Jahrzehnten besonders Gemeinden mit internationalen Wirtschaftsaktivitäten vor neue Probleme: Ihre Verwaltungen haben in der Regel keine Rechte gegenüber den für den Weltmarkt produzierende Industrien, die aber wiederum extensiv lokale Ressourcen nutzen (Burchardt/Dilla 2001). Die meist massiven sozialen und ökologischen Folgekosten dieser Enklavenindustrien konfrontieren die Gemeinden mit neuen Problemen, ohne dass sie die Unternehmen dafür, z.B. über Umweltschutzverordnungen, in die Pflicht nehmen können.

Auch bei den *Ressourcen* ist seit dem Beginn der Dezentralisierung eine deutliche Veränderung zu konstatieren: so wachsen die Ausgaben der meisten Gemeinden – mit starken länderspezifischen Variationen – stetig an; der Anteil der Staatsausgaben auf der subnationalen Ebene stieg in Lateinamerika allein zwischen 1985 und 1995 von 15,6% auf 19,3% (BID 1997: 166). Wie in anderen Weltteilen gibt es dabei keine positive Korrelation zwischen den Verteilungsschlüsseln und dem nationalen Pro-Kopf-Einkommen.

Diese Ausgaben speisen sich aus zwei Einnahmequellen: zum einen versuchen einige Länder (besonders Chile, Mexiko, Nicaragua, Paraguay, Peru) die Generierung lokaler Einnahmen zu fördern. Am wichtigsten sind hier Steuern (vor allem Eigentums- und Kraftfahrzeugsteuer) und Gebühren (Geschäftslizenzen, öffentliche Transporte und Dienste). In der Regel werden die Steuer- und Gebührensätze von der Zentralregierung festgelegt. Mit Ausnahme von Brasilien haben lateinamerikanische Kommunen ansonsten keine Möglichkeiten, Kredite aufzunehmen.

Da die kommunalen Einnahmen in der Regel wesentlich geringer sind als die Ausgabenverpflichtungen, sind die Kommunen bis heute von der zweiten Einnahmequelle abhängig, den wachsenden zentralstaatlichen Fiskaltransfers. Wurden diese Transfers früher häufig in geringem Umfang, sprunghaft und abhängig von klientelistischen Beziehungen vergeben, ist heute oft eine Standardisierung und Normierung zu beobachten, die kommunale Planungsunsicherheiten verringert hat. Trotz dieser Verbesserungen leiden die meisten Gemeinden Lateinamerikas weiter unter einem chronischen Mangel an Ressourcen, der die Potenziale der kommunalen Verwaltungen schwächt. Der Hauptkonflikt besteht nach eigener Wahrnehmung darin, dass man auf nationaler Ebene dazu

neigt, Aufgaben statt Ressourcen abzugeben und auf lokaler Ebene, mehr Ressourcen als neue Aufgaben anzunehmen (Blanco 1997: 161). Dies macht deutlich, dass Aufgaben- und Ressourcentransfers in der Regel wenig harmonisieren und meist nicht kohärent übertragen werden.

Mit Bezug auf die politische Dimension der Dezentralisierung, die *Legitimationsfunktion*, ist seit Beginn der 80er Jahre ebenfalls eine Stärkung der Gemeindeautonomie zu beobachten. Diese zeichnet sich vor allem durch demokratische Wahlen von Amtsträgern aus: dazu gehört vor allem die direkte Bürgermeisterwahl – wobei normalerweise eine direkte Mehrheit der Stimmen erreicht werden muss. Gemeinderäte werden in Lateinamerika schon seit längerer Zeit direkt gewählt; in der Regel wird hierbei das proportionale Repräsentanzsystem angewendet, wonach die Kandidaten in geschlossenen Parteilisten aufgestellt und die Ratssitze nach dem Stimmenanteil der einzelnen Parteien verteilt werden. Die Amtsträger werden je nach Land zwischen zwei und sechs Jahren gewählt; die Wiederwahl des Bürgermeisters ist in 13 Ländern erlaubt, ansonsten verboten oder nur nach einem zeitlichen Intervall wieder möglich (Willis et al. 1999: 11).

Trotz dieser Demokratisierung weisen die lokalen Wahlsysteme immer noch substantielle Defizite auf. Hierzu gehört erstens, dass nach internationalen Standards das Präsentationsverhältnis zwischen Ratssitzen und Wählern oft extrem niedrig ist (z.B. Bogotá 1:225.000), wodurch politische Entscheidungsprozesse hochkonzentriert, somit wenig kontrollierbar sind und bestimmte gesellschaftliche Gruppen politisch unterrepräsentiert werden. Zweitens existiert in einigen Ländern eine Verbindung zwischen lokalen und nationalen Wahlen, so dass Gemeindewahlen zusammen mit Präsidentschafts- und Kongresswahlen abgehalten werden und nur Kandidaten der gleichen Partei gewählt werden können. Hierdurch wird die Repräsentation von lokalen Minoritäten verhindert und politischer Klientelismus gefördert: nicht selten garantieren lokale Kandidaten ihrer Partei Stimmen der Basis und werden deshalb großzügig mit Ressourcen ausgestattet. Das dritte Problem sind die Parteien selbst, die ihre Kandidaten oft nicht unter primär lokalen Aspekten auswählen und es über geschlossene Listen den Wählern nicht erlauben, einzelne ihrer Kandidaten abzuwählen. Dies ermöglicht vor allem Eliten, über politische Parteien ihren Machteinfluss zu erhalten oder auszubauen. Ein viertes Hemmnis stellen die kurzen Amtsperioden (oft zwei bis drei Jahre) und das häufige Verbot der Bürgermeister-Wiederwahl dar, die einer Bereicherungsmentalität Vorschub leisten und politische Kontinuität erschweren: In einer typischen Drei-Jahres-Amtsausübung verbringen Bürgermeister und Verwaltung das erste Jahr mit dem Verstehen der kommunalen Probleme, das zweite mit der Bearbeitung dieser Probleme und das dritte mit Wahlkampagnen. Produktive Arbeit findet also nur ein Jahr lang statt.

Wesentlich weniger demokratisiert wie die lokalen Wahlen ist die administrativ-politische Struktur der meisten Gemeinden. Sie wird oft von einer zwar plebiszitär gewählten, aber hochgradig personalisierten und autoritären Exeku-

tive (Bürgermeisteramt) dominiert, die umfassende Vollmachten beansprucht. Sie steht damit in der noch aus Kolonialzeiten stammenden Tradition des *Caudillismo*, die zuletzt in den 50er und 60er Jahren durch US-Hilfen zugunsten eines „strong mayor“ gefördert wurde. Kollegiale Exekutiven sind heute aus Lateinamerika fast ganz verschwunden.

Die Legislative, der *consejo municipal* – der im internationalen Vergleich meist äußerst klein ist, da er mit wachsender Bevölkerungszahl nicht erweitert wurde – übt formell gesetzgebende Funktionen aus und überwacht die Gemeindepolitik. In der Praxis ist die Macht der Ratsmitglieder aber oft auf die Ratifizierung kommunaler Gesetze begrenzt; und selbst hier hat der Bürgermeister manchmal Veto-Rechte (Brasilien, Kolumbien). Die wichtigsten Kompetenzen von Ratsmitgliedern bestehen oft darin, Interessen spezifischer Gruppen an den Bürgermeister heranzutragen.

Dank dieser politischen Asymmetrie sind die Verwaltungsstrukturen vieler Gemeinden direkt auf den Bürgermeister ausgerichtet. Oft gibt es keine Autoritätsdelegation, Entscheidungen werden interessensgeleitet und ohne Kontinuitätsbezug gefällt und als Befehle vermittelt. Dies verhindert nicht selten strategische Planung und mündet in eine Politik des Krisenmanagements: Projekte mit schneller politischer Dividende werden bevorzugt.

Personalismus und Patronage prägen auch die gesamte Personalpolitik der kommunalen Verwaltungen. Im Gegensatz von vielen anderen Regionen gibt es in fast ganz Lateinamerika kein berufliches *career system*, das ein wettbewerbsorientiertes Einstellungsverfahren sowie ein entsprechendes Bewertungs- und Lohnsystem sichert. Für die ungefähr 2,700.000 Gemeindemitarbeiter Lateinamerikas haben familiäre und politische Verbindungen größeren Einfluss auf Beschäftigung, Beförderung und Weiterqualifikation als Leistungskriterien. Die klientelistische Rekrutierungspolitik des früheren Entwicklungsstaates scheint vor allem auf der lokalen Ebene überlebt zu haben. Daraus resultieren zwei zentrale Konsequenzen: weil durch politische Patronage nach Wahlen auch untergeordnete Stellen regelmäßig neu besetzt werden, gibt es keine administrative Kontinuität. Und zum anderen sind die Verwaltungen personell so überbesetzt, das hohe Personalausgaben meist den finanziellen Spielraum für andere Ausgaben auf ein Minimum begrenzen.

Die Ergebnisse der Dezentralisierung auf lokalpolitische Partizipationsformen sind oft noch schwächer. Bei der Einführung verschiedener konstitutiver Elemente dominieren hauptsächlich Managementaspekte: es geht darum, die Bereitstellung von Diensten durch dezentralere Strukturen zu verbessern; Audit-Funktionen zur Kontrolle von Verwaltungseffizienz auszuüben; Finanz-, *know-how*- und Managementprobleme über freiwillige Arbeit und Materialspenden von Selbsthilfe-Organisationen zu kompensieren sowie Projektplanung und Umsetzung durch größere politische Akzeptanz und Konsensbildung erfolgreicher und billiger durchzuführen. Die meisten Basisinitiativen haben nur eine beratende Rolle, können nur sehr begrenzt politische Entscheidungen fällen und verfügen seltenst über eigene Geldmittel, weshalb sie gelegentlich als *asisten-*

cialismo kritisiert werden. Nach empirischen Befunden scheinen fundamentale Bedingungen für eine Förderung von *local governance* zum einen Gemeindeautoritäten zu sein, die den Partizipationsgedanken fördern sowie zum anderen die Existenz von Bürgerorganisationen, die schon eine gewisse Präsenz auf dem lokalen Niveau entwickelt haben (Herzer/Pérez 1991).

Am wenigsten entwickelt ist die Verknüpfung von Partizipation mit Aufgaben- und Ressourcenfunktionen. Mit Ausnahmen von Modellen wie Pôrto Alegre (Brasilien), wo auf kommunaler Ebene eine partizipatorische Budgetierung in Gang gesetzt wurde, bei der z.B. 1995 indirekt circa 100.000 Personen involviert waren, gibt es hier kaum positive Erfahrungen. Grundsätzlich weist der niedrige Konstitutionsgrad von politischer Partizipation darauf hin, dass die Legitimationsfunktion bei den bisherigen Dezentralisierungsstrategien am stärksten vernachlässigt wurde und hier noch deutlicher Handlungsbedarf besteht. Denn Erfahrungen zeigen, dass schwach institutionalisierte Mechanismen von Partizipation nur reaktive Formen der Mitbestimmung fördern oder dem Klientelismus sogar Vorschub leisten (Brasilien, Peru).

5. Dezentralisierung als Modell für Demokratisierung?

20 Jahre Dezentralisierung in Lateinamerika zeigen, dass hier noch nicht von einem ‚neuen Regierungsmodell‘ gesprochen werden kann. Dennoch bietet sie durchaus Perspektiven für die Konsolidierung und den Ausbau einer neuen politischen Qualität des Regierens. Doch dazu ist eine prinzipielle Weiterentwicklung ihrer Praxis notwendig.

Zum einen müssen den Gemeinden wesentlich mehr Aufgaben übertragen werden, die für die kommunale Entwicklung essentiell sind. Dies schließt Mitspracherechte bei Stadt- und Landplanung ein wie wesentlich mehr Regulierungspotenziale gegenüber lokal ansässigen Unternehmen. Allerdings kann eine Steuerung lokaler Entwicklung nicht allein über Dezentralisierung verbessert werden – bestimmte Problemfelder werden durch sie gar nicht berührt.

So überwiegen in Lateinamerika immer noch die kolonial geprägten kommunalen Territorialstrukturen, die nie an die Urbanisierungsprozesse der letzten Jahrzehnte angepasst wurden. Daraus resultieren z.B. in Bezug auf die Bevölkerungsdichte immense Disparitäten: so stehen nur 100 Gemeinden mit mehr als einer halben Million Einwohnern einer Mehrheit von circa 15.500 Gemeinden gegenüber, die meist nur größere Dörfer sind, eine durchschnittliche Einwohnerzahl von knapp 15.000 Einwohnern haben, sich durch ländlichen Charakter, eine niedrige Bevölkerungsdichte und demografische Stagnation auszeichnen sowie relativ arm sind (PNUD 1997: 186).

Dank einer einheitlichen rechtlichen Behandlung müssen nun alle Gemeinden unabhängig von ihrer Struktur die gleichen Aufgaben erfüllen. Dies führt zu immensen Qualitätsunterschieden und einer Erodierung der öffentlichen Dienste: in Metropolen drückt sich dies besonders anhand defizitärer Müllversor-

gung, Transport und Stadtplanung aus, in kleinen und ländlichen Gemeinden anhand eines chronischen Mangels an finanziellen und humanen Ressourcen.

Dezentralisierungspolitik müsste deshalb in eine Gebietsreform eingebettet werden, die politische und territoriale Grenzen an die neuen Bedingungen anpasst und somit eine bedürfnisorientierte Verwaltung garantiert. Nicht zuletzt aufgrund der großen politischen Brisanz fehlt hierzu aber bis jetzt in fast ganz Lateinamerika der politische Wille – mit Ausnahme von Kuba, das 1976 eine Territorialreform durchführte, die Modellcharakter hat (Dilla et al. 1993; Dilla/Kaufman 1997; Sawage 1992).

Gleichzeitig muss den noch aus der Kolonialzeit herrührenden extremen Disparitäten zwischen urbanen und ruralen Zonen wesentlich mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dezentralisierung wird heute häufig als Urbanisierungspolitik verstanden und angewandt. Der in Lateinamerika wachsende Urbanisierungsdruck ist aber an erster Stelle Ausdruck von ineffizienten Agrarpolitiken, die zu einer landwirtschaftlichen Destabilisierung führten und Migrationsprozesse provozieren. Da die beste Stadtförderung immer noch die Verbesserung ländlicher Lebensbedingungen ist, sollte Dezentralisierung in Lateinamerika maßgeblich mit der Agrarfrage verknüpft werden. Und da die Problemfelder in ruralen Gemeinden ganz andere sind wie in urbanen, müsste die Dezentralisierung von Aufgaben unter diesem Aspekt stärker differenziert und an die Bedingungen vor Ort angepasst werden.

Trotz positiver Tendenzen müssen auch die kommunalen Finanzhaushalte und die *Ressourcenfunktion* noch deutlich gestärkt werden. Der in Lateinamerika übliche Weg dafür sind steigende Transferleistungen des Zentralstaates, die allerdings nicht selten mit einem wachsenden Autonomieverlust gleichgesetzt werden (D'Alessandro et al. 1987). Obwohl diese Interpretation mit Blick auf den traditionellen Zentralismus Lateinamerikas verständlich ist, widerspricht sie internationalen Erfahrungen, wo eine stärkere finanzielle Abhängigkeit mit einer dezentralen Bereitstellung von Dienstleistungen einhergeht. In Europa z.B. laufen ausgeweitete Verantwortlichkeiten mit einer größeren finanziellen Abhängigkeit parallel nebeneinander, die die Gemeinden nicht als Autonomieverlust betrachten, solange sie eine weitgehende Ausgabenfreiheit haben (Smith 1985). Die faktische Autonomie der Kommunen entscheidet sich deshalb nicht nur an der Höhe der Zentraltransfers, sondern auch an der Rechtssicherheit und Verlässlichkeit der ihnen zugrundeliegenden *intergovernmental institutional arrangements* und daran, in welchem Umfang sie autonom über Ausgaben entscheiden dürfen.

Versuche, die kommunale Steuererhebung zu stärken, sind durchaus zu begrüßen, insofern sie den Gemeinden gegenüber den ansässigen Betrieben mehr Lenkungspotenzial garantieren und die lokale Wirtschaft fördern. Vor dem Hintergrund extremer Disparitäten ist eine fiskalische Dezentralisierung allerdings zu hinterfragen: da die meisten Steuern urbanen Charakter haben, ist dort das Potenzial lokaler Steuererhebung größer als in ländlichen Gebieten. Gleichzeitig sind urbane Zonen mit großen Industrien und einem hohen Anteil an

reicheren Residenzzonen besser ausgestattet als andere Städte. So können lokale Einnahmen ohne Redistributiv-Politiken die Disparitäten zwischen urbanen und ländlichen Regionen sowie urbanen und metropolitanen Gemeinden noch erhöhen (Nicaragua).

Dennoch bleibt es unbestritten, dass die Gemeinden mit wachsenden Aufgaben ihre Finanzhaushalte stärken müssen. Ein erstes Ziel sollte hier aber nicht die Einkommenserhöhung selbst sein, sondern die Konsolidierung der Haushaltsverwaltung, die in der Mehrzahl der lateinamerikanischen Kommunen bis heute notorisch ineffizient ist. Allgemeine Probleme sind die Abwesenheit von aktuellen Katastern; politische Korruption und Klientelismus; fehlende Informationen und Transparenz zwischen einzelnen Instanzen; fehlendes qualifiziertes Personal; umständliche Prozeduren sowie schwache interne Effizienz- und Kostenkontrollen. Mit anderen Worten: ein zentrales Problem der lokalen Verwaltungen sind elementare Defizite beim kommunalen Management.

Dennoch ist die menschliche Ressourcenentwicklung in Lateinamerika bis heute kein spezifisches Thema der Dezentralisierung; man glaubt vielmehr, dass sich dieses Problem von selbst löst. Doch solange auf eine Weiterqualifikation von Mitarbeitern und eine Modernisierung der kommunalen Verwaltungspraktiken verzichtet wird, werden selbst steigende Aufgaben- und Ressourcetransfers nicht mehr Effizienz sichern, sondern vielmehr alte Probleme multiplizieren. Da eine effiziente Beschäftigungspolitik und qualifiziertes Personal aber nur über ein nationales *career system* gesichert werden kann, ist hier besonders der Zentralstaat gefordert.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine Verbesserung der *Aufgaben- und Ressourcenfunktion* von Gemeinden die Qualität des Regierens und die Interessenvertretung der örtlichen Akteure über geringere Transaktionskosten, Effizienzgewinne und Anreize für die lokale Wirtschaft durchaus steigern könnte. Sie könnte potenziell internen Wettbewerb innerhalb von öffentlichen Verwaltungen, insbesondere bei der Versorgung mit lokalen Gütern fördern und außerdem die Flexibilität erhöhen, dieses Angebot mit örtlichen Präferenzen in Einklang zu bringen (Vázquez 2000). Ihre inkohärente Implementierung hingegen kann z.B. durch das Fehlen von Kontroll- und Rechenschaftspflichten zu Disziplinlosigkeit bei Ausgaben und letztendlich zu makroökonomischer Instabilität führen. Vorhandene Disparitäten können außerdem die Heterogenisierung zwischen Kommunen und Regionen vergrößern und die nationale Kohäsion erodieren.

Schon anhand dieser Ambivalenz wird deutlich, dass Dezentralisierung nur eingebettet in eine integrale Reformstrategie erfolgversprechend ist. Dies wird bei einer Analyse ihrer politischen Dimension, der *Legitimation*, noch sichtbarer. Dezentralisierung soll eine vertiefte Institutionalisierung von Legitimationsbeziehungen demokratischer Regimes fördern: sie kann eine integrative und politisch wie auch sozioökonomisch innovative Klammer bilden, die die Herausbildung neuer Politikarenen anregt. Die Verlagerung von Verantwortlichkeiten auf einen größeren Kreis von Akteuren soll die gesellschaftliche Mobilität erhöhen, die

Selbststeuerungsfähigkeit von Gesellschaften stärken, die Durchführung von Reformen erleichtern und zu einem *democratic deepening* beitragen.

Ohne einer solchen *local-governance*-Perspektive ihre Potenziale abzusprechen, ist sie dennoch mit Skepsis zu betrachten. So setzt sie z.B. funktionierende Partizipationskanäle zwischen zentralen und lokalen Interessen voraus, über die Reforminitiativen effektiv an das Zentrum getragen werden können. Zwar haben sich in fast allen Ländern Lateinamerikas Städte und Gemeinden in Verbänden zusammengeschlossen, was ihnen theoretisch erlaubt, Abstimmungsprozesse zu verbessern sowie Lobbyarbeit gegenüber den Zentralregierungen zu organisieren. Bis Mitte der 90er Jahre hatten in Lateinamerika aber nur fünf von 18 Gemeindeverbänden den Status ernstzunehmender politischer Gesprächspartner (PNUD 1997: 186). Dieses Fehlen einer starken Territorialvertretung von Gemeindeinteressen macht es fraglich, inwieweit lokale Politik und Partizipation auf zentraler Ebene, gegebenenfalls gegen nationale Eliteinteressen wirklich an Einfluss gewinnen kann.

Auch im lokalen Raum stehen in Lateinamerika soziale und politische Herrschafts- und Machtbedingungen im Widerspruch zu einer neuen Politikqualität: so findet die politische Integration der Bevölkerung häufig durch subordinierte klientelistische Beziehungen statt, wobei Ressourcen über ein hoch personalisiertes und ungleiches, aber reziprokes Patron-Klient-Netzwerk gegen politische Unterstützung eingetauscht werden. Dies führt zu Prozessen der Exklusion, welche soziale Gruppen faktisch von der formellen politischen Partizipation ausschließen, sowie Formen informeller Partizipation – also bestimmende, nicht transparente, oft sozial exklusive Muster privater Einflussnahme. Diese, oft in staatlichen Verwaltungen eingebetteten *non-democratic institutional arrangements* (Hagopian 1996) prägen besonders lokale Verwaltungen und Demokratie in der Region und führen bis heute neben vielen anderen Defiziten zu einer unzureichenden und selektiven Gewährung von Bürgerrechten (*low-intensive-citizenship*) (O'Donnell 1993). Über eine bessere Ausstattung mit Aufgaben und Ressourcen von lokalen, administrativ-politisch eingebundenen Eliten kann Dezentralisierung die Existenz von solchen „*systems of private (or better, privatised) power*“ (O'Donnell 1993: 1361) sogar noch stärken und die oft defizitäre Konstitution lokaler Gruppen sowie deren Ineffizienz und Abhängigkeit von lokalen und nationalen Oligarchien perpetuieren. Bemühungen um mehr Partizipation würden damit in ihr Gegenteil verkehrt.

6. Neue theoretische Anforderungen für die Dezentralisierungsdebatte

Die lateinamerikanischen Dezentralisierungserfahrungen sind nicht nur für die Praxis der Entwicklungspolitik interessant, sondern geben auch Hinweise für eine Revision bzw. Weiterentwicklung ihrer theoretischen Konzepte. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sollen hierzu einige abschließende Überlegungen vorgestellt werden.

Es ist auffällig, dass die Debatte um Dezentralisierung oft die Frage nach dem Verhältnis zwischen Politik und Ökonomie ausblendet. Dabei stellt sich diese auf verschiedenen Ebenen: so verstehen sich die Dezentralisierungspolitiken der „zweiten Generation“ – wie schon ihre Bezeichnung verrät – als Kontinuität und Erweiterung der ersten Strukturanpassungsmaßnahmen. Zwar verfolgen die neuen Reformen ein Entwicklungsmodell, das stärker soziale und politische Komponenten berücksichtigt. Doch auch diese Strategie geht von dem Axiom ökonomischer Prioritäten aus, also von einer Liberalisierung der Wirtschaft sowie ihrer Integration in den Weltmarkt. Deshalb muss prinzipiell die Kompatibilität dieser sich ergänzenden Reformkonzepte bezweifelt werden: denn der neoliberale Strukturwandel der letzten zwei Jahrzehnte hat durch die Streichung von staatlichen Subventionen sowie der Senkung von Löhnen und Flexibilisierung von Arbeitsbeziehungen die Armut und soziale Polarisierung in der Region deutlich erhöht. Da selbst die Weltbank heute anerkennt, dass eine enge Korrelation zwischen Armut und defizitären Partizipationschancen besteht (World Bank 2001), stellt sich die Frage, wie über neue Reformen Partizipation gefördert werden soll, die auf einer Politik aufbauten, die Armut erhöht. Es wäre deshalb zu überlegen, ob der „*Post-Washington-Consensus*“ nicht das neoliberale Paradigma kritischer in seine Debatte einbeziehen sollte; mögliche Ansätze hierzu bieten z.B. die neostrukturalistischen CEPAL-Positionen, die Produktivitätskalküle direkt mit sozialem Ausgleich verbinden (Ocampo 1998; 1999).

Aus einer kapitalismuskritischen Perspektive stellt sich die Frage nach dem Verhältnis zwischen Ökonomie und Partizipation noch grundsätzlicher: solange ökonomische Interessen auch weiterhin der kapitalistischen Akkumulation unterworfen sind, gibt es objektivierbare Strukturzwänge, die auch über konsensgestützte Verfahren, horizontale Legitimationsbeziehungen, die Delegation von Kompetenzen und anderen Netzwerk-Politiken der Dezentralisierung nicht aufgelöst werden können. So schön die Vorschläge eines *local governance* in der Theorie auch klingen (Messner 1995), unterschlagen sie fahrlässig, dass ein Konflikt, in dem private Verwertungsstrategien mit öffentlichen Interessen kollidieren, oft einen antagonistischen Charakter hat und in der Regel nicht als *public-private-partnership* synergetisch zu lösen ist: „*Wohin das Nicht-Wissen oder auch das bewusste Negieren eines kritischen Begriffs von kapitalistischer Produktionsweise und kapitalistischer Akkumulationslogik führt, zeigt jenes ebenso schlagwortreiche wie substanzlose Harmoniegerede, in dem nun wirklich alle Katzen grau geworden sind und wo das Gewicht normativer Wertvorstellungen in einem umgekehrt proportionalen Verhältnis zu der analytischen Schärfe von genuinen Erkenntnissen der lateinamerikanischen Wirklichkeit steht.*“ (Boris 2001: 90f) Mit Blick auf die Machtpotentiale ökonomischer und – oft transnationaler – Akteure ist aus einer solchen Perspektive über Dezentralisierung *per se* nicht eine Erhöhung der Partizipation auf lokaler Ebene zu erwarten, sondern unterwirft diese höchstens neuen Spielregeln.

Damit wird die Frage der Re-Artikulation sozialer und politischer Räume durch Dezentralisierung aufgeworfen. Interessante Ansätze, einen veränderten

Raumbezug kapitalistischer Entwicklung zu erfassen, in der sich lokale, regionale und internationale Ebenen stärker verschränken, stammen aus regulationstheoretischer Provenienz (Becker et al. 1997; Jessop 1990). Dezentralisierung könnte danach als Maßnahme zur Neugestaltung eines neuen, sozial produzierten Raumes für eine globale Verwertungslogik interpretiert werden, die gelegentlich auch als *glocalization* beschrieben wird. Die daraus teilweise abgeleitet These, dass Dezentralisierung dann primär die Funktion erfüllt, die staatliche Regulierung an die neuen globalen Akkumulationsbedingungen des Kapitals anzupassen und dass sie statt zur Legitimitätssteigerung des Zentralstaates vielmehr zur Entlastung von Legitimationsanforderungen dient (De Mattos 1989; Restrepo 1992), ist empirisch allerdings kaum haltbar. Diese These geht von einem instrumentellen Verständnis von Regierbarkeit aus, dessen politische Rationalität in der Praxis kaum zu beobachten ist (Haldenwang 2000: 435). Die Form der Neugestaltung des Lokalen als sozialen Raum hängt vielmehr von dem Ergebnis sozialer Auseinandersetzungen ab (Boyer 1990: 48ff); Dezentralisierung dient nicht nur Verwertungsinteressen, sondern kann durchaus auch tradierte Politikmuster legitimieren oder emanzipatorische Potenziale schaffen.

Somit stellt sich die Frage nach den sozialen Beziehungen und den Akteuren innerhalb der Dezentralisierungsprozesse. Die internationalen Finanzorganisationen hatten – auch nach eigener Darstellung – ursprünglich mit ihren Fördermaßnahmen besonders die Absicherung der Schuldendienste, Verringerung der Staatshaushalte und eine Optimierung internationaler Investitionsbedingungen zum Ziel. Allerdings ist die Welt auch hier seither komplexer geworden: die in den letzten Jahren stark auf soziale Integration abzielende Programmatik internationaler Finanzorganisationen lässt sich z.B. nicht mehr wie früher als vermeintlich klarer Ausdruck eines reinen „Verwertungsinteresses“ identifizieren. Die Regimetheorie, die sich zur Zeit intensiv mit internationaler Regulierung befasst, hat deutlich herausgearbeitet, dass internationale Institutionen weder ausschließlich als direkter Ausdruck dominanter Staaten verstanden werden können noch für die Kapitalakkumulation bloß funktional sind (Zürn 1998). Der fast nur formale Blick auf internationale Prozesse und ihre Konzentration auf Institutionen erlaubt es der Regimetheorie allerdings nicht, komplexe soziale Machtbeziehungen zu identifizieren; somit bleibt auch die Beantwortung der Frage, ob der Bedeutungsgewinn internationaler Regulierung die Formierung einer homogenen transnationalen Elite gefördert hat, die eigene Interessen regional und lokal durchsetzen kann, weiteren Forschungen vorbehalten.

Beim Blick auf die nationale Ebene reflektiert die Debatte im Grunde am deutlichsten die diametral entgegengesetzte Ausrichtung der verschiedenen Denkschulen: wird Dezentralisierung auf der einen Seite als eine an Kapitalinteressen ausgerichtete Entnationalisierung von Staatlichkeit angesehen, wird sie auf der anderen Seite als eine Optimierung demokratischer Institutionen gelobt. Die lateinamerikanischen Dezentralisierungserfahrungen lehren allerdings, dass die erste Interpretation zu instrumentell und die zweite zu formalistisch ist. Soziale Beziehungen und Akteure spielen im Dezentralisierungspro-

zess eine gewichtige Rolle und machen ihn widersprüchlich bis konfliktiv. Die inkohärenten Dezentralisierungspolitiken in Lateinamerika zeigen vielmehr, dass es sich hier aufgrund von divergenten Interessens- und Akteurskonstellationen um ein Nebeneinander von traditionellen und modernisierten Mustern staatlicher Regulierung und (elitärer) Legitimationsabsicherung ohne einheitliche Zielsetzung handelt.

Besonders sollte darauf geachtet werden, dass bei der Zunahme globaler Einflüsse die strukturprägenden Determinanten der lokalen sozialen Beziehungen auch analytisch nicht aus dem Blick geraten. Auch in Lateinamerika lässt sich empirisch nachweisen, dass autoritäre und antidemokratische Beziehungen mit extremen Einkommensdisparitäten, extensiver Armut und verschiedenen Diskriminierungsformen korrelieren (Herzer/Pérez 1991) und besonders in territorialen und politischen Peripherien – und somit im lokalen Raum – anzutreffen sind: „These are subnational systems of power that, oddly enough for most extant theories of state and of democracy, have a territorial basis and informal but quite effective legal system ... This ... with few exceptions it has not received attention from political scientists.“ (O'Donnell 1998: 11) Wie oben schon erwähnt, können solche lokalen Konstellationen durchaus in der Lage sein, globale oder nationale Dezentralisierungspolitiken zur Förderung von *good governance* zu neutralisieren oder zu instrumentalisieren.

Ein neuerer Forschungsansatz, der diesen lokalen Aspekt methodisch zu integrieren versucht, ist die Anwendung der *cultural studies* auf Lateinamerika (Alvarez et al. 1998). Für sie steht die *behavioral dimension* der in politische Prozesse involvierten Akteure im Mittelpunkt der Betrachtung. Die politische Sozialisation der lateinamerikanischen Bevölkerung unter autoritären Systemen erleichtert demnach die Legitimation nicht-demokratischer Enklaven. Zur Sicherung einer *sustainable legitimacy* der neuen Demokratien ist darum erst das Wachsen einer demokratischen Kultur nötig. Anstöße dazu gehen aus dem Spannungsverhältnis zwischen autoritären Traditionen und neuen Partizipationsansprüchen – z.B. durch Dezentralisierung – hervor, wie sie in subalternen Gegenöffentlichkeiten von *collective citizens* entwickelt werden. Konzeptionell wird somit von einer Expansion der öffentlichen Sphäre über institutionelle Regierungsgrenzen hinaus ausgegangen. Dieser Ansatz – der seine Forschung allerdings nur schwer quantifizieren, objektivieren oder komparativ durchführen kann –, eignet sich mit seinem Schwerpunkt auf soziales Verhalten und Akteure vielleicht sowohl zur Synthetisierung mit der Regime- wie auch der Regulationstheorie.

Die bisherigen Ausführungen verdeutlichen, dass Dezentralisierung keine Reformstrategie ist, die als *Deus ex machina* kommunale Selbstverwaltung, sozialen Ausgleich oder mehr politische Partizipation garantiert. Am ehesten sind neue konzeptionelle Anforderungen an die Dezentralisierung noch für die nationale Ebene zu formulieren; von wo aus sie in Lateinamerika ja auch am deutlichsten artikuliert und implementiert werden. Eine neue Politikqualität im Sinne eines *local governance* kann Dezentralisierung wohl am besten fördern,

wenn sie in einen breiten nationalen Reformprozess integriert wird, der demokratische Partizipation – nicht nur unter dem Gesichtspunkt von staatlicher Effizienzsteigerung und marktorientiertem Strukturwandel – als markantes Ziel vorgibt. Dies bedeutet aber auch, dass sie nicht – wie bisher – als zentralstaatlich und autoritär gesteuerte Strategie eingeleitet wird, sondern in eine öffentliche Debatte eingebettet werden muss.

Dezentralisierung sollte dann als ein integrierter Transfer von eng verknüpften Funktionen verstanden werden, der eine möglichst lokale, eigenständige und partizipative Erfüllung von *Aufgaben*, Bewirtschaftung von *Ressourcen* und *Legitimation* von Entscheidungen fördert, ohne zu missachten, dass lokale Politik nie nur auf den lokalen Raum begrenzt ist, sondern – wechselseitig – in nationale und internationale Zusammenhänge integriert wird. Vor allem darf sie nicht, wie bisher so häufig, zum eigenständigen Reformziel stilisiert werden, sondern sollte nur als *Mittel* für präzise, vordefinierte Ziele angewandt werden.

Solange Dezentralisierungspolitiken nicht die nötige Kohäsion haben, derartige Elemente zu verknüpfen, wird das versprochene neue Regierungsmodell für Lateinamerika auch in Zukunft auf sich warten lassen und Dezentralisierung weiterhin mit großer Ambivalenz zu bewerten sein: „Decentralization of government tasks and responsibilities to the regional and local levels, accompanied by an adequate allocation of funds, is a central issue of state reform. At the same time – and given the rachitic nature of the process of democratization – it may open a Pandora's box, creating new maneuvering room and access to resources for traditional elites and interest groups.“ (Vellinga 1998: 17) Doch selbst wenn der auch international wachsende Konsens darüber, dass über Dezentralisierung sozioökonomische Ungleichheiten zu verringern und demokratische Partizipation zu verbessern sind, weiter an politischen Einfluss und Durchsetzungsmacht gewinnt, wird er gleichzeitig durch ökonomische – und dabei in immer stärkerem Umfang transnationale – Kräfte zunehmend hinterfragt. Da es sich bei diesen neuen Transformationen des lokalen Raums und seiner neuen Beziehungsgeflechte offensichtlich noch um einen un abgeschlossenen, multiskalaren Konstituierungsprozess von Regulation und Hegemonie handelt, ist nicht nur verständlich, warum die unterschiedlichsten Akteure hier ein intensives Gestaltungsinteresse entfalten. Es wird auch deutlich, dass ein noch umfassender empirischer und theoretischer Forschungsbedarf besteht (Robertson 1995) – die Dezentralisierung könnte als die vielleicht institutionalisierteste Form dieser Neukonstituierung zu einem zentralen Bezugspunkt werden.

Abstracts

Decentralization is the most advanced medium of the so called 'Reforms of the second generation', with which in Latin America since several years a modernization of states is striven for. While the world-wide growing number of protagonists of decentralization is convinced to achieve an increase of state efficiency and democratization, its critics comprehended it frequently as an

adaptation of policy at the new economic conditions of the globalization. This contribution describes the current condition, the quality and the political effects of decentralization in Latin America with an analysis of the theoretical concepts and empirical experiences. Additionally it suggests that research on some new aspects could facilitate future evaluation of decentralization politics.

Dezentralisierung ist das am weitesten fortgeschrittene Element der "Reformen der zweiten Generation", mit denen in Lateinamerika seit mehreren Jahren eine Modernisierung von Staaten angestrebt wird. Während die weltweit wachsenden Protagonisten der Dezentralisierung mit ihr mehr staatliche Effizienz und eine Vertiefung der Demokratisierungsprozesse erreichen wollen, wird sie von ihren Kritikern häufig als Anpassung der Politik an die neuen ökonomischen Bedingungen der Globalisierung begriffen. Der Beitrag beschreibt über eine Analyse der theoretischen Konzepte und empirischen Erfahrungen den aktuellen Zustand, die Qualität und die politischen Auswirkungen der Dezentralisierung in Lateinamerika. Zusätzlich weist er auf neue Forschungsfelder hin, deren Bearbeitung eine Bewertung von Dezentralisierungspolitiken in Zukunft erleichtern könnte.

Literatur

- Alvarez, Sonia E. et al. Hg. 1998. *The Cultures of Politics and the Politics of Culture: Re-Visioning Social Movement in Latin America*. Boulder, CO: Westview.
- BID (Inter-American Development Bank). 2000. *Development beyond economics, Report 2000*. Washington DC.
- BID (Banco Interamericana del Desarrollo). 1997. *Informe 1997. América Latina tras una década de reformas*. Washington D.C.
- Becker, Steffen et al. Hg. 1997. *Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Hamburg.
- Blanco, Carlos. 1997. „La Descentralización: un proceso de transformación integral“. In: PNUD. *Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*. New York: 147–168.
- Boris, Dieter. 2001. *Zur Politischen Ökonomie Lateinamerikas*. Hamburg.
- Borja, Jordi et al. Hg. 1989. *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*. Buenos Aires: CLASCO.
- Boyer, Robert. 1990. *The Regulation School: A Critical Introduction*. New York.
- Burchardt, Hans-Jürgen, Haroldo Dilla. Hg. 2001. *Mercados globales y gobernabilidad local: retos para la descentralización*. Caracas.
- Campbell, Tim et al. 1991. *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management, LAC Regional Studies Program*. Report No. 5. Washington D.C.
- Cheema, G. Shabbir, Dennis A. Rondinelli. Hg. 1983. *Decentralization and development. Policy Implementation in Developing Countries*. Beverley Hills.
- Conyers, Diana. „Decentralization and development: A review of the literature“. *Public Administration and Development*, Vol. 4, No. 2 (1991), 187–197.

- Cunill Grau, Nuria. 1991. *Participación ciudadana*. Caracas: CLAD.
- Cunill Grau, Nuria. 1999. „¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública? Retos de las reformas de segunda generación“. *Nueva Sociedad*, Nr. 160 (1999), 101–117.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Crisis*. New Haven/London.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven/London.
- D'Alessandro, Raúl L. et al. 1987. *Administración y reforma tributaria municipal en América Latina*. Caracas: CLAD.
- De Mattos, Carlos A. 1989. „La descentralización una nueva panacea para impulsar el desarrollo local“. *Cuadernos del CLAEH*, Nr. 51 (1989), 57–75.
- Diamond, Larry et al. 1995. *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences With Democracy*. Boulder: Lynne Rienner.
- Dilla Alfonso, Haroldo et al. 1993. *Participación popular y desarrollo en los municipios cubanos*. Havana.
- Dilla Alfonso, Haroldo, Michael Kaufman. 1997. *Community Power and Grassroots Democracy. The Transformation of Social Life*. London.
- Evans, Peter. 1996. „El Estado como Problema y como Solucion“. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 35, Nr. 140 (1996), 529–562.
- Fleury, Sonia. 1999. „Reforma del estado en América Latina: ¿Hacia donde?“. *Nueva Sociedad*, Nr. 160 (1999), 58–80.
- Fox, Jonathan. 1994. „Latin America's emerging local politics“. *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 2 (1994), 105–116.
- Fuhr, Harald. 1995. *Decentralization Policies: Expenditure and Revenue Assignment Options – Is there Any Best Practice? What Can We Recommended?* World Bank Research Paper. Washington D.C.
- Garretón, Manuel A. 1994. *La faz sumergida del Iceberg: Estudios sobre la Transformación Cultural*. Santiago de Chile: CESOC/LOM.
- Guarda, Gian Carlo. 1990. „A new direction in World Bank urban lending to Latin American countries“. *Review of Urban and Regional Studies*, Vol. 2, S. 115–124.
- Hagopian, Frances. 1996. „Traditional Power Structures and Democratic Governance in Latin America“. In: Domingez, Jorge I., Abraham F. Lowenthal. Hg. 1996. *Constructing democratic governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore: Johns Hopkins, 64–86.
- Haldenwang, Christian von. 1994. *Dezentralisierung und Anpassung in Lateinamerika – Argentinien und Kolumbien*. Hamburg.
- Haldenwang, Christian von. 2000. *Dezentralisierung und lokale Demokratie, in Zivilgesellschaft in Lateinamerika*. Frankfurt am Main, 425–440.
- Harris, Richard L. 1983. „Centralization and decentralization in Latin America“. In: Cheema, G. Shabbir, Dennis A. Rondinelli. Hg. 1983. *Decentralization and development: Policy implications in development counties*. Berkeley, 183–202.
- Herzer, Hilda, Pedro Pírez. 1991. „Municipal government and popular participation in Latin America“. *Environment and Urbanization*, Vol. 3, No. 1 (1991), 79–95.
- Illy, Hans F., Klaus Schimitzek. Hg. 1986. „Entwicklung durch Dezentralisierung?“. *Studien zur Kommunal- und Regionalverwaltung in der Dritten Welt*. München.
- Jessop, Bob. 1990. *State Theory: putting the capitalist state in its place*. Cambridge.
- Kappel, Robert. 1995. „Kern und Rand in der globalen Ordnung – Globalisierung, Tripolarität, Territorium, Peripherisierung“. *Peripherie*, Nr. 59/60 (1995), 79–117.
- Linz, Juan, Alfred C. Stepan. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins.

- Litvack, Jennie et al. 1998. „Rethinking Decentralization in Developing Countries“. *World Bank, Sector Studies Series*. Washington D.C.
- Lordello de Mello, Diogo. 1983. „Modernización de los gobiernos locales en América Latina“. *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. 17, Nr. 66 (1983), 185–202.
- Lowndes, Vivien. 1992. „Decentralization: The potentials and the pitfalls“. *Local Government Policy Making*, Vol. 18, No. 4 (1992), 53–63.
- Lynn Karl, Terry. 1996. „Dilemmas of Democratization in Latin America“. In: Camp, Roderic A. Hg. 1996. *Democracy in Latin America: Patterns and cycles*. Wilmington, 21–46.
- Mawhood, Philip. 1987. „Decentralization and the Third World in the 1980s“. In: *Planning and Administration*, Vol. 14, No. 1 (1987), 10–22.
- Messner, Dirk. 1995. *Die Netzwerkgesellschaft*. Köln.
- Morley, Samuel A. 1995. *Poverty and Inequality in Latin America: The impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*. Baltimore.
- Munck, Geraldo. 1996. „Disaggregating Political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization“. *Kellogg Institute Working Paper 228*.
- Nickson, R. Andrew. 1995. *Local Government in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Nolte, Detlef. 2000. „Dezentralisierung und Rezentralisierung in Lateinamerika: Tendenzen und Probleme in den neunziger Jahren“. In: Bodemer, Klaus. Hg. 2000. *Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und local government – Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten*. Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg, 80–95.
- Ocampo, José Antonio. 1999. „La reforma financiera internacional: Una agenda ampliada“. *Revista de la CEPAL*, Nr. 69 (1999), 7–31.
- Ocampo, José Antonio. 1998. „Beyond the Washington Consensus: an ECLAC perspective“. *CEPAL-Review*, Nr. 66 (1998), 7–28.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. „On the State, Democratization and some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Post-communist Countries“. *World Development*, No. 21/8 (1993), 1355–1370.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. *Polyarchies and the (un)Rule of Law in Latin America*. Paper of LASA Congress, Chicago.
- Oszlak, Oscar. 1999. „De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado“. *Nueva Sociedad*, Nr. 160 (1999), 81–100.
- Oxhorn, Philip, Pamela K. Starr. 1999. *Markets and Democracy in Latin America: conflict or convergence?* London.
- PNUD. 1997. *Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe*. New York.
- Restrepo Botero, Darío. 1992. *Descentralización y neoliberalismo. Balance de un proceso*. Bogotá.
- Robertson, Roland. 1995. „Glocalization: Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity“. In: Featherstone, Mike et al. Hg. 1995. *Global Modernities*. London, 25–44.
- Rondinelli, Dennis A. et al. 1983. „Decentralization in Developing Countries“. *World Bank Staff Working Papers*, No. 581 (1983), Washington D.C.
- Rondinelli, Dennis A. et al. 1989. „Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political Economy Framework“. *Development and Chance*, Vol. 20, No. 1 (1989), 57–87.
- Rüland, Jürgen. 1993. „Politisch-institutionelle Reformen und Dezentralisierung: Thesen zum Forschungsstand“. In: Simon, Klaus, Albrecht Stockmayer, Harald Fuhr. Hg. 1993. *Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit*. Baden-Baden, 181–195.
- Samoff, Joel. 1990. „Decentralization: The Politics of Interventionism“. *Development and Chance*, Vol. 21, No. 3 (1990), 513–530.

- Sawage, Thorsten. 1992. „Kommunale Selbstverwaltung in Lateinamerika“. *Archiv für Kommunalwissenschaften*, Nr. 1 (1992), 23–40.
- Simon, Klaus. 1993. „Subsidiarität als Rahmenbedingung für Entwicklung durch Armutsbekämpfung in Selbsthilfe“. In: Simon, Klaus et al. Hg. 1993. *Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit*. Baden-Baden, 45–83.
- Simon, Klaus. 2000. „Local Governance nach dem Subsidiaritätsprinzip in Entwicklungsländern“. In: Bodemer, Klaus Hg. 2000. *Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und local government – Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, 9–28.
- Slater, David. 1990. „Debating Decentralization – A Reply to Rondinelli“. *Development and Chance*, Vol. 21, No. 3 (1990), 501–512.
- Smith, Brian C. 1985. *Decentralization – the territorial Dimension of the State*. London.
- Smith, Brian C. 1996. „Sustainable Local Democracy“. *Public Administration and Development*, No. 16 (1996), 163–178.
- Smith, Peter H. 1998. „The Rise and Fall of the Developmental State in Latin America“. In: Vellinga, Menno. Hg. 1998. *The Changing Role of the State in Latin America*. Boulder, 51–74.
- Vázquez Barquero, Antonio. 2000. *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ.
- Vellinga, Menno. 1998. „The Changing Role of the State in Latin America“. In: Vellinga, Menno. Hg. 1998. *The Changing Role of the State in Latin America*. Boulder, 1–26.
- Weltbank. 1997. *Weltentwicklungsbericht 1997 – Der Staat in einer sich ändernden Welt*. Bonn.
- Willis, Eliza et al. 1999. „The Politics of decentralization in Latin America“. *Latin American Research Review*, Vol. 34, No. 1 (1999), 7–56.
- Werlin, Herbert. 1989. „The Community: Master or Client – A Review of the Literature“. *Public Administration and Development*, Vol. 9, No. 4 (1989), 251–261.
- World Bank. 2001. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford u.a.
- Zürn, Michael. 1998. *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt am Main.

Hans-Jürgen Burchardt, Universität Hannover,
 Institut für Soziologie, Schneiderberg 50, D-30167 Hannover
 e-mail: burchard@vossnet.de