

Universität Konstanz

Fakultät für Verwaltungswissenschaft

Diplomarbeit

Zur Erlangung des Grades der Diplom-Verwaltungswissenschaftlerin

**DEZENTRALISIERUNG ALS MITTEL DER DEMOKRATIEFÖRDERUNG  
FALLBEISPIEL BOLIVIEN**

Verfasserin: Mari-Kaisa Tertsunen

Gutachter: 1. Dr. habil. Harald Fuhr  
2. Prof. Dr. Klaus Simon

Konstanz, Juni 1997

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2. Lateinamerika von heute</b>	<b>3</b>
2.1. Eine umfassende soziale Transformation	3
2.1.1. Wertewandel und Veränderungen in der politischen Kultur	5
2.1.2. Wirtschaftliche Transition / Modernisierung	6
2.1.2.1. Wirtschaftliche Entwicklung	6
2.1.2.2. Die Rolle des Staates in der Wirtschaft	7
2.1.2.3. Einfluß multinationaler Unternehmen	7
2.1.2.4. Einfluß der Weltwirtschaft	8
2.1.3. Veränderungen in der Sozialstruktur	8
2.1.4. Neue politische Gruppen	9
2.1.5. New Policies and Institutional Arrangements	10
2.1.6. Veränderungen im internationalen Kontext	11
2.2. Wirtschaftlicher und politischer Umbruch: Koexistenz vieler Reformen	13
2.2.1. Eingeleitete Wirtschaftsreformen	13
2.2.2. Reformen im politischen Bereich	16
<b>3. Demokratisierung</b>	<b>18</b>
3.1. Theoretische Hintergründe	19
3.2. Demokratie in Lateinamerika	22
3.2.1. Das Scheitern bisheriger Demokratien	23
3.2.1.1. Politische Kultur	23
3.2.1.2. Einstellung der Wissenschaftler	25
3.2.1.3. „Undemokratische“ Gesellschaft	26
3.2.2. Übergang zur Demokratie	27
3.2.2.1. Transitionsprozeß in Bolivien	28
3.3. Demokratiebegriff	32
3.3.1. Definition der Demokratie	32
3.3.1.1. Merkmale der Demokratie	34
3.3.2. Indikatoren zur Messung der Demokratie	37
3.3.2.1. Zur Messung der Rechtsstaatlichkeit	37
3.3.2.2. Zur Messung von Pluralismus der Interessengruppen	38

3.3.2.3. Zur Messung der sozialen Gerechtigkeit	38
3.3.2.4. Zur Messung der politischen Partizipation	39
3.4. Gefahren für die Demokratie in Lateinamerika	40
3.4.1. Enttäuschte Erwartungen	40
3.4.2. Ungleiche Einkommensverteilung und Armut	42
3.4.3. Fehlende Repräsentativität der Parteien	44
<b>4. Dezentralisierung</b>	<b>46</b>
4.1. Gründe und Hintergründe	47
4.1.1. Zentralismus und die Rolle des Staates	47
4.1.2. Einige Hintergrundfaktoren	48
4.1.3. Gründe für eine Dezentralisierungspolitik und deren Ziele	49
4.1.3.1. Normative Begründungen der Dezentralisierung	50
4.1.3.2. Funktionale Begründungen der Dezentralisierung	51
4.1.3.3. Summa summarum:	53
4.2. Definitionen	54
4.2.1. Unterscheidung nach der Reichweite der übertragenen Funktionen	55
4.2.2. Unterscheidung nach der „Dimension“	57
4.2.3. Inter- und intraorganisationale Dezentralisierung	58
4.3. Dezentralisierung als Instrument zur Förderung von Demokratie	59
4.3.1. Dekonzentration	59
4.3.1.1. Förderung der ‚Rechtsstaatlichkeit‘	60
4.3.1.2. Förderung des ‚Pluralismus von Interessengruppen‘	60
4.3.1.3. Förderung der ‚sozialen Gerechtigkeit‘	61
4.3.1.4. Förderung der ‚politischen Partizipation‘	61
4.3.2. Delegation	61
4.3.2.1. Förderung der Rechtsstaatlichkeit	62
4.3.2.2. Förderung des ‚Pluralismus von Interessengruppen‘	62
4.3.2.3. Förderung der ‚sozialen Gerechtigkeit‘	62
4.3.2.4. Förderung der ‚politischen Partizipation‘	63
4.3.3. Devolution	63
4.3.3.1. Förderung der ‚Rechtsstaatlichkeit‘	63
4.3.3.2. Förderung des ‚Pluralismus von Interessengruppen‘	64

4.3.3.3. Förderung der ‚sozialen Gerechtigkeit‘	65
4.3.3.4. Förderung der ‚politischen Partizipation‘	65
4.3.4. Aufgabenübertragung auf den privaten Sektor bzw. Privatisierung	66
4.3.4.1. Förderung der ‚Rechtsstaatlichkeit‘	66
4.3.4.2. Förderung der ‚Pluralismus von Interessengruppen‘	66
4.3.4.3. Förderung der ‚sozialen Gerechtigkeit‘	67
4.3.4.4. Förderung der ‚politischen Partizipation‘	67
4.3.5. Schlußfolgerungen: Ein Plädoyer für die Devolution	69
<b>5. Bolivien – Dezentralisierung als Mittel der Demokratieförderung</b>	<b>72</b>
5.1. Der bolivianische Dezentralisierungsprozeß	72
5.1.1. Beginn der Dezentralisierung und ihre Ziele	73
5.1.1.1. Die Rolle des Staates in Bolivien	73
5.1.1.2. Hintergründe der bolivianischen Dezentralisierung	74
5.1.1.3. Ziele der Dezentralisierung	77
5.1.2. Der Dezentralisierungsprozeß und die ersten Erfahrungen	78
5.2. Dezentralisierung und Demokratie	79
5.2.1. Bewertung der bolivianischen Dezentralisierung	80
5.2.1.1. Rechtsstaatlichkeit	81
5.2.1.2. Pluralismus der Interessengruppen	82
5.2.1.3. Soziale Gerechtigkeit	84
5.2.1.4. Politische Partizipation	85
5.2.2. Eigenschaften der Dezentralisierung konkret: Ein Exkurs	86
5.3. Schlußfolgerungen	87
5.3.1. Einige mögliche Kritikpunkte	88
5.3.2. Ein Schritt Richtung mehr Demokratie	90
5.4. Die Grenzen von Dezentralisierung	92
<b>6. Resumee und Ausblick</b>	<b>97</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>101</b>

## 1. Einleitung

Ausschlaggebend für die heutige Entwicklung Lateinamerikas<sup>1</sup> ist der Übergang von autoritären Herrschaftsformen zu Demokratien. Die Einrichtung einer Demokratie wirft jedoch schwierige Aufgaben auf: Die politische Partizipation muß institutionalisiert, die politische Macht dezentralisiert sowie die staatliche Macht geteilt werden, ohne daß die Handlungsfähigkeit des Staates dabei eingeschränkt wird. Eine Dezentralisierung bringt größere administrative Effizienz mit sich. Sie beinhaltet außerdem viele demokratiefördernde Komponenten, die in dieser Arbeit untersucht werden sollen. Es soll v.a. herausgefunden werden, welche Form von Dezentralisierung am ehesten in der Lage ist, die Demokratie zu fördern. Anhand des Fallbeispiels Bolivien soll die Eignung des Konzepts zur Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika dargestellt werden.

Es wird von der Tatsache ausgegangen, daß nach dem in den letzten Jahrzehnten stattgefundenen Gesellschaftswandel in Lateinamerika pluralistische und demokratiefördernde sowie durchaus demokratiefähige Gesellschaften entstanden sind (Kapitel 2). Die politische Kultur sowie gesamtgesellschaftliche Struktur lateinamerikanischer Länder haben sich völlig verändert. Die hier zu untersuchende Prozesse der Demokratisierung und Dezentralisierung gehen mit vielen, miteinander verflochtenen Reformen einher, die alle ein gemeinsames Ziel haben: Die Modernisierung des Staates.

Am Anfang dieser Arbeit wird bewußt von einer gesamtlateinamerikanischen Perspektive ausgegangen. Gründe für die erfolgreiche Transition zur Demokratie in Lateinamerika sowie für ihr früheres Scheitern werden vorgestellt (Kapitel 3). Der Begriff Demokratie wird definiert, ihre wichtigsten Merkmale und Erscheinungsformen als Grundlage für die Indikatoren herangezogen, mit denen sowohl die unterschiedlichen Dezentralisierungsformen als auch die demokratiefördernden Eigenschaften bolivianischer Dezentralisierung ausgewertet werden können. Um die Not-

---

<sup>1</sup> *Lateinamerika* wird in dieser Arbeit als Sammelbegriff für Länder südlich von Nordamerika (USA und Kanada) und ohne die karibischen Länder (*Karibik*) verstanden.

wendigkeit der Förderung zu begründen, werden ferner einige Probleme erörtert, die noch eine Gefahr für die Demokratie darstellen können.

Das Thema wird aus entwicklungspolitischer Perspektive behandelt.<sup>2</sup> Die analytische Ausarbeitung folgt in Kapitel 4 und 5. Es wird v.a. nach den vermuteten demokratiefördernden Eigenschaften der Dezentralisierung gefragt. Anhand ausgewählter, absichtlich allgemein gehaltener Indikatoren werden (nach einer theoretischen Darstellung des Konzepts in Abschnitt 4.1.) zuerst unterschiedliche Dezentralisierungsformen nach ihren demokratiefördernden Eigenschaften ausgewertet (Abschnitt 4.2.). Ziel ist es, diejenige Art von Dezentralisierung herauszufinden, welche am besten in der Lage wäre, eine Förderung der Demokratie zu sichern sowie deren Konsolidierung zu ermöglichen. Danach soll der bolivianische Dezentralisierungsprozeß in all seinen Wandlungen dargestellt (Abschnitt 5.1.), nach seinen Hintergründen gefragt sowie mittels festgelegter Indikatoren in seinen demokratiefördernden Eigenschaften beurteilt werden (Abschnitt 5.2.). Mit dieser Untersuchung sollen die konkreten Möglichkeiten einer Dezentralisierung zur Unterstützung der Demokratie erläutert sowie darüberhinaus ihre Grenzen (Abschnitt 5.4.) kurz genannt werden.

---

<sup>2</sup> Eine vollständige Ausarbeitung würde das Wissen sowohl eines Juristen als auch eines Experten der Kommunal- und Regionalpolitik benötigen; daß die Verfasserin aber Nord-Süd-Beziehungen studiert hat, wird v.a. anhand der ausgewählten Literatur sichtbar.

## 2. Lateinamerika von heute

Das heutige Bild Lateinamerikas ist geprägt durch eine Koexistenz von wirtschaftlicher und politischer Transition. Während die 80er Jahre als das „verlorene Jahrzehnt“ gelten und Lateinamerika als eine der „weltpolitischen Krisenregionen“ (Mols 1987, S.185) durch Militärdiktaturen, Menschenrechtsverletzungen, Verschuldungskrise und andauernde Wirtschaftsprobleme berühmt wurde, könnte man die 90er Jahre als „Jahrzehnt der Reformen“ bezeichnen. Dortige Modernisierungs- und Demokratisierungsprozesse laufen keineswegs immer friedlich miteinander ab, obwohl sie voneinander nicht zu trennen sind (vgl. Lechner 1996, S.378; Domínguez 1997, S.101). Sie werden in Lateinamerika „von derselben geschichtlichen Welle getragen“ (Lechner 1996, S.378) und haben eine faktische Umgestaltung der ganzen Gesellschaft zur Folge.

Prozesse der *Demokratisierung* und *Dezentralisierung* gehen also mit vielen anderen Reformen einher, die miteinander verflochten sind. Gerade die Verflechtung aller Reformen macht die dortige Situation einerseits sehr interessant, andererseits aber den Ausgang der Reformen äußerst ungewiß.<sup>3</sup> Wirtschaftlicher und sozialer Problemdruck erschwert den gesellschaftlichen Strukturwandel; anhaltende wirtschaftliche Probleme und wachsende Armut verringern das Vertrauen in die Demokratie bzw. in ihre Leistungsfähigkeit; die politische Entscheidungsfindung wird verlangsamt durch den Einfluß unterschiedlicher Interessengruppen, die nun mehr partizipieren können usw. „Alte Übel, neue Probleme, ungewisse Perspektiven“<sup>4</sup> könnte man auch im Falle Lateinamerikas sagen, seit man die Demokratie (wieder-)eingeführt hat.

### 2.1. Eine umfassende soziale Transformation

Die Möglichkeit zur gleichzeitigen Durchführung wirtschaftlicher und politischer Reformen in Lateinamerika beruht auf einer *sozialen Transformation*, welche dort im

---

<sup>3</sup> „There are fundamental changes under way in Latin America, but these changes are producing complex, contentious, and sometimes contradictory outcomes“ (Domínguez 1997, S.101). Die Chancen auf eine Verwirklichung von institutionellen Reformen (Dezentralisierung) in Lateinamerika wurde u.a. wegen fehlenden finanziellen Möglichkeiten in 1990 noch skeptisch beurteilt (vgl. u.a. Werz 1990, S.192).

<sup>4</sup> Wie Hanisch (1996, S.109) über die Demokratie auf den Philippinen schreibt.

Gänge ist und deren Wurzel in einigen tiefgreifenden sozialen Veränderungen liegen. „...some strong and underlying forces have been at work ..., permanently changing the face of Latin America. These include cultural changes, socioeconomic changes, political-institutional changes, and influences from outside the region, all of which have tended to reduce the influence and strength of the traditional society and to provide the forces of modernization and democratization with a new impetus.“ (Wiarda 1990, S.240)

Die wahrscheinlich wichtigste *Ursache* für die Prozesse wirtschaftlicher und politischer Transition ist nach Eßer (1991, S.44) der neue technologische „Innovationsschub“ in den starken Industriegesellschaften<sup>5</sup>. Aber erst eine prinzipielle Einigung über die Notwendigkeit langfristig nützlicher und sinnvoller Politiken (mit dem Risiko, nicht mehr gewählt zu werden; hier vgl. z.B. Williamson 1990, S.353 und 354) sowohl ein wirtschaftlicher und politischer Grundkonsens zwischen den relevanten politischen und sozialen Akteuren (vgl. Eßer 1991, S.28) haben diese Prozesse möglich gemacht.

Die „enormen Transformationen der Gesellschaft“ (Lechner 1996, S.380) in den letzten Jahren haben die gesamtgesellschaftliche Struktur lateinamerikanischer Länder völlig verändert. Früher haben nur kleine Veränderungen der Machtverhältnisse stattgefunden, ohne das tradierte System jemals in Frage zu stellen (vgl. Wiarda/Kline 1990, S.39ff). In den 30er und 40er Jahren verstärkte sich der Druck von „unten“, als sowohl die neue Mittelschicht als auch die Gewerkschaften anfangen, das alte System herauszufordern. Sie wurden in das alte System eingefügt und an es angepasst, ohne die alten Machtzentren zu zerstören oder die alte hierarchische und elitistische Ordnung zu verwerfen. Die Gesellschaft wurde nach wie vor von den tradierten Machteliten (Kirche, Oligarchie und Armee) beherrscht: Die neuen Gruppen wurden zwar in das System eingefügt, sie mußten aber entweder die alten Spielregeln akzeptieren, und sich danach richten - oder sie wurden unterdrückt (ebd., S.40). Das alte System wackelte, aber die neuen Gruppierungen waren noch

---

<sup>5</sup> Neuer technologischer Innovationsschub entwertet das Wachstumsmodell binnenmarktorientierter Industrialisierung und erzwingt, daß alle auf weltmarktgerichtete Wachstumsmodelle und somit auf das Ziel „internationale Wettbewerbsfähigkeit“ festlegen (vgl. Eßer 1991, S.44).



nicht stark genug, um es zu stürzen. Warum die Transformation der Gesellschaft fünfzig Jahre später möglich wurde, wird im folgenden erläutert.<sup>6</sup>

### 2.1.1. Wertewandel und Veränderungen in der politischen Kultur

Das alte *Wertesystem* war geprägt durch Autorität, Hierarchie und Elitismus. Obwohl diese Werte immer noch überall in Lateinamerika vorhanden sind, werden sie im zunehmenden Maße in Frage gestellt, umgeformt und mit neuen Werten (soziale Gerechtigkeit, Demokratie, Partizipation, Entwicklung, o.ä.) vereinigt (vgl. Wiarda/Kline 1990, S.45ff; Lechner 1994, S.89ff). Die politische Kultur hatte mehrere nicht-demokratische Eigenschaften inne (vgl. 3.2.1.1.) Neue Verhaltensformen und Einstellungen entstehen aber sehr schnell und umgreifend. (Lechner 1996, S.379) Neuere nordamerikanische Untersuchungen<sup>7</sup> über die Einstellung der Lateinamerikaner zur Demokratie haben ergeben, daß sie heute nicht nur eine stärkere und weiter wachsende Unterstützung bekommt, sondern daß sie auch nicht mehr mit so viel Vorbehalt betrachtet wird wie früher.<sup>8</sup> Bei der Transition zur Demokratie waren v.a. die politischen Kulturen der Eliten von Bedeutung (vgl. Hanisch 1996, S.67).

*Mittel des Wandels* sind ein modernes Transportsystem und moderne Kommunikationstechniken. Insbesondere Radio und Fernseher haben unsere „westliche“ Kultur mit all ihren Ausprägungen (pluralistische Demokratie, Konsumgesellschaft...) übermittelt. Der Ausgang des Wertewandels ist noch unklar, obwohl einige Regierungen und konservative Kreise die Richtung des Wandels zu beeinflussen versuchen. Jeder Einzelne absorbiert neue Werte und Glauben und behält einige traditionelle bei; es entsteht eine Mischung aus alt und neu, die das Bewußtsein der Lateinamerika-

---

<sup>6</sup> Die folgende Gliederung basiert auf die Einteilung von Wiarda/Kline (1991, S.39-54). Sie nennen hier sechs Bereiche bzw. Bündel von Veränderungen:

- „Changes in Values and Political Culture,
- Economic Transformations,
- Changes in Social Structure,
- New Political Groups,
- New Policies and Institutional Arrangements,
- Changes at the International Level.“ (Wiarda/Kline 1990, S.45)

<sup>7</sup> Wiarda zitiert hier u.a. empirische Untersuchungen der United States Information Agency (USIA) und seine eigenen Untersuchungsergebnisse.

<sup>8</sup> Obwohl eine demokratische und parlamentarische Regierungsform schon immer gewünscht gewesen war, waren viele skeptisch über deren Möglichkeiten - besonders in Krisensituationen - in ihren eigenen Ländern zu funktionieren (vgl. Wiarda 1990, S.39ff).

ner sowie ihre Denkweise verändert (vgl. Wiarda/Kline 1990, S.46; Wiarda 1990, S.63 sowie Mols 1985, S.11).

Die traditionsgeleitete Denkweisen und die politische Kultur der jeweiligen Gesellschaft sind „Faktoren von prägender Kraft für die Form der politischen Wandlungsprozesse“ (Tetzlaff 1995, S.28) und relativieren den externen Einfluß auf die Entwicklung. Ein Wandel der *politischen Kultur* ist also nicht nur fremdbedingt (vgl. 2.1.6.): „Rather, changes in political culture are intimately related to socioeconomic modernization. As Latin America develops socially and economically, its political culture is likewise certain to change...“ (Wiarda 1990, S.55)

## **2.1.2. Wirtschaftliche Transition / Modernisierung**

### 2.1.2.1. Wirtschaftliche Entwicklung

Lateinamerika hat in den ersten Nachkriegsjahrzehnten ein „überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum“ (Nohlen/Thibaut 1995, S.17) erzielt. Mit der Beschleunigung des Industrialisierungsprozesses ist das durchschnittliche Pro-Kopf- Einkommen bis Ende der 70er Jahre stetig gewachsen.<sup>9</sup> Das Wirtschaftswachstum setzte sich nicht in eine Verbesserung der Lebensverhältnisse breiter Bevölkerungsschichten um: Der größte Teil des Einkommens konzentriert sich bei den obersten Schichten während der Lebensstandard der ländlichen Bevölkerung sowie der städtischen Marginalen sogar gefallen ist (vgl. Wiarda/Kline 1990, S.46). Die ungleiche Einkommensverteilung und die daraus folgenden sich verschärfenden sozialen Ungleichheiten „warfen dunkle Schatten auf die Rahmendaten der Entwicklung.“ (Nohlen/Thibaut, S.23)

Die 1979 begonnene Wirtschaftskrise hat das Wirtschaftswachstum und auch die politische Stabilität gefährdet. Während der weltweiten Rezession (zwischen 1981 und 1983 hatte Lateinamerika seine tiefste Rezession seit der Wirtschaftskrise der 30er Jahre) haben mehrere lateinamerikanische Länder negative Wachstumsraten erzielt; diese miserable Wirtschaftslage hat sich noch zusätzlich durch die Verschul-

---

<sup>9</sup> Hierzu im einzelnen Handbuch der Dritten Welt, Band 2, S.24ff.

dungskrise<sup>10</sup> zugespitzt. Im Zuge des zu Beginn der 90er Jahre einsetzenden Aufschwungs der meisten lateinamerikanischen Ökonomien konnten in einigen Ländern die Wohlstandsverluste des vergangenen Jahrzehnts aber wettgemacht werden. Dies leider ohne Verbesserung der innergesellschaftlichen Disparitäten. (ebd. S.25)

#### 2.1.2.2. Die Rolle des Staates in der Wirtschaft

Bis in die 70er Jahren wuchs die Rolle des Staates in der Wirtschaft sowohl in sozialistischen als auch kapitalistischen Gesellschaften Lateinamerikas. (Wiarda/Kline 1990, S.49) Der Staat betätigte sich als ein Unternehmer und übernahm immer mehr Funktionen im Bereich der Planung, der Investition und der Kapitalakkumulation (vgl. Nohlen/Thibaut 1995, S.62). Die *Verstaatlichung* strategisch wichtiger Bereiche sowie die *Nationalisierung* ausländischen Eigentums folgte ganz den Empfehlungen der Modernisierungs- bzw. Wachstumstheorien. In Folge der Verschuldungskrise bekam dann die Neoklassik immer mehr Unterstützung (vgl. Neyer 1996, S.93)<sup>11</sup>, wodurch dem privaten Sektor in den lateinamerikanischen Volkswirtschaften eine bedeutendere Rolle zukam. In den vergangenen zehn Jahren haben Prozesse der *Entstaatlichung* eingesetzt und der Staat viele Aufgaben im Bereich der Produktion von Gütern und Dienstleistungen abgegeben (vgl. z.B. Fuhr 1996, S.163). Diese Neuorientierung folgt u.a. den Auflagen der Strukturanpassungsprogramme der Weltbank und des IWF, die zur Überwindung der Verschuldungskrise und zur Stabilisierung der Wirtschaft durchgeführt werden (vgl. Neyer 1996, S.93ff). *Privatisierung* öffentlicher Unternehmen, neue Formen der Beteiligung privater Unternehmen an öffentlicher Leistungserbringung und Delegation solcher Leistungen an den Privat- und Non-Profit-Sektor haben dazu geführt, daß dem Staat heute eher eine subsidiäre Rolle zukommt (vgl. Fuhr, ebd.).

#### 2.1.2.3. Einfluß multinationaler Unternehmen

Die Wirtschaftsstruktur Lateinamerikas ist durch den Einfluß grosser multinationaler Unternehmen geprägt, „whose wealth and power may be greater than that of the countries in which they invest“ (Wiarda 1990, S.64). Diese „Multis“ haben interne Märkte des jeweiligen Landes sowie des öfteren (die Wirtschaftspolitik der) Regie-

---

<sup>10</sup> Auf dieses Themengebiet werde ich hier nicht genauer eingehen. Vgl. z.B. Kampfmeyer, Thomas: *Die Verschuldungskrise der Entwicklungsländer. Probleme und Ansatzpunkte für eine Lösung auf dem Vergleichswege*, Berlin 1987. Kurz und knapp Sangmeister 1993. (siehe auch Fußnote 64)

<sup>11</sup> Hier Neyer in Anlehnung an Biersteker, 1992.

rungen geformt, obwohl viele Länder in den 60er und 70er Jahren versuchten, diese Konzerne zu kontrollieren. (Diese Einschränkungen wurden jedoch meist während der Wirtschaftskrise gelockert.)

#### 2.1.2.4. Einfluß der Weltwirtschaft

Die Volkswirtschaften Lateinamerikas sind von der Weltwirtschaft abhängig, auf die sie aber selber kaum Einfluß üben können (vgl. ebd. S.49). Internationale *Marktpreise* und *–kräfte* entscheiden ausschlaggebend über die dortige Entwicklung, und zwar nicht nur im Wirtschaftsbereich (genauer in 2.1.6.).

### 2.1.3. Veränderungen in der Sozialstruktur

Hand in Hand mit der wirtschaftlichen Entwicklung hat sich auch die soziale Struktur Lateinamerikas verändert und es ist ein komplexes und differenziertes System entstanden. Eine Mittelschicht hat sich gebildet, welche die politische Macht traditioneller Eliten herausgefordert hat. Außerdem hat sie demokratiefördernd gewirkt, da sie „...provided a social base for moderate, middle-of-the-road, democratic rule.“ (Wiarda 1990, S.24) Die Gesellschaft ist offener und flexibler geworden; eine Veränderung, die die soziale Mobilisierung und Gründung neuer politischer Bewegungen ermöglicht hat. (ebd.)

Die Industrialisierung hat der Entstehung neuer sozialer Kräfte geholfen. Die neue *Mittelschicht* hat sich in eine obere-, mittlere- und untere Mittelschicht geteilt; zudem ist sie politisch äußerst heterogen. Man könnte sagen, daß alle Institutionen (Kirche, Militär, Bürokratie, Universität, politische Parteien...) heute von der Mittelschicht dominiert werden und die Politik fast überall in Lateinamerika von der Mittelschicht bestimmt wird (vgl. Wiarda/Kline 1990, S.50). Aufgrund der politischen Heterogenität kann man aber nichts über die Rechts- oder Linksbündigkeit deren Politik aussagen.

Auch *Gewerkschaften* zählen zu den dominierenden sozialen Kräften. *Kleinbauern* und *Indios* sind immer noch in den meisten Ländern des Subkontinents die größte Gruppierung, obwohl noch nicht überall organisiert. Erst nach dem Aufstand in

Chiapas<sup>12</sup> haben Indios in Bolivien, Ecuador, Guatemala und Mexico sich verstärkt in politischen Parteien und sozialen Bewegungen organisiert (vgl. Domínguez 1997, S.106). Eine durch die Modernisierung und Urbanisierung der Gesellschaft zustandegekommene Gruppe wird durch die städtischen *Marginalen*<sup>13</sup> geformt, die meist arbeitslos sind und unterhalb der Armutsgrenze leben.

Die Sozialstruktur hat sich nicht nur durch die Entstehung neuer Gruppen geändert, es haben auch Veränderungen innerhalb der traditionellen Gruppierungen stattgefunden. Angehörige der *Armee* und der *Kirche* kommen nicht mehr ausschließlich aus der Oberschicht, sondern in den meisten Fällen aus den Mittelschichten - eine Tatsache, die den Einfluß dieser Institutionen auf die Politik verändert hat. Sie sind nicht mehr automatisch die tradierten „Verteidiger des Status-Quo“ (Wiarda/Kline 1990, S.50), sondern intern streng eingeteilt und beinhalten teilweise – wie z.B. in Bolivien – starke reformistische Sektoren. Die *Oligarchie* beinhaltet nicht mehr nur Großgrundbesitzer, die ihren Ursprung in der Kolonialzeit haben, sondern zusätzlich eine Wirtschaftselite (neu-reiche Geschäftsleute, deren Reichtum auf Industrie, Bankgeschäfte, Handel, Import-Export- Bereich, Grundbesitz u.a. beruht) und häufig mächtige ausländische Gemeinschaften.

#### **2.1.4. Neue politische Gruppen**

Beschleunigte soziale Veränderungen haben neue politische Vereinigungen und Bewegungen erzeugt, wodurch alte liberale und konservative Eliteparteien ihr Machtmonopol verloren haben. Diese neuen Bewegungen, die häufig von charismatischen und populistischen Führern geführt wurden, machten den politischen Prozeß viel flüssiger und die politische Situation instabiler als je zuvor. Die ersten kommunistischen und sozialistischen Parteien entstanden oft parallel mit den Gewerkschaften in den 30er Jahren und wurden von Intellektuellen der Mittelklassen

---

<sup>12</sup> Hier wird der Aufstand der Maya-Bevölkerung des mexikanischen Gliedstaates Chiapas von 1994 angesprochen, dessen Wurzeln v.a. in der Benachteiligung bzw. Ignorieren der indianischen Bevölkerung in der mexikanischen Politik waren. Darüber mehr z.B. Collier, G.: *Basta! Land and the Zapatista Rebellion in Chiapas*, Oakland 1994; Wimmer, Andreas: *Transformationen symbolischer Praxis. Ein Modell des sozialen Wandels im indianischen Mittelamerika*, Berlin 1995; Gerber, Peter R. (Hg.): *500 Jahre danach. Zur heutigen Lage der indigenen Völker beider Amerika*, Chur 1993.

<sup>13</sup> Die Marginalität bedeutet zum einen das Fehlen einer passiven Teilhabe (Gesundheitsversorgung, Bildungseinrichtungen usw.) und zum anderen den Mangel an aktiver Partizipation (vgl. Kreft 1988, S.19ff).

geführt; neue christdemokratische Bewegungen wurden organisiert, und eine Vielfalt von Bauern-, Arbeiter-, landwirtschaftliche- und anarchistische Organisationen bereicherten das Parteienspektrum (ebd.).

Es kamen auch viele Vereinigungen ohne Parteienstatus zustande: Studenten- und Frauenbewegungen, Handels- und Bauernverbände, Zusammenschlüsse von Landbesitzern usw.. Diese (sowie häufig auch Gewerkschaften) wurden nicht selten von der Regierung gegründet, um eine mögliche „Revolution“ zu verhindern, die völlig unabhängige Zusammenschlüsse hervorrufen könnten. Es ist wohl der moderne Korporatismus, der Modernisierungen abfängt, „bevor sie anfangen, ein unkontrollierbares gesellschaftliches Potential zu werden“ (Mols 1985, S.87)<sup>14</sup>, der auch auf diese Weise zum Ausdruck kommt.

### **2.1.5. New Policies and Institutional Arrangements**

Durch eine „Revolution erhöhter Erwartungen“ (Wiarda/Kline 1990, S.51) sind die Regierungen gezwungen gewesen, neue und vielseitigere Dienstleistungen anzubieten. Programme für soziale Sicherheit und Infrastruktur, Gesundheit, Wohnungsbau, Wasser- und Stromversorgung, Strassenbau etc. sind verstärkt vom Staat durchgeführt worden. Die grosse Depression, der Zweite Weltkrieg und dann noch ein starkes Wirtschaftswachstum betonten noch die Durchführungsrolle des Staates. Um dieser Rolle gerecht zu werden und die neuen Aufgaben erfüllen zu können, wurden Ministerien gegründet, Büros und Institute zur Durchführung all dieser Programme errichtet und schließlich die alte bürokratische Verhaltensweise in Frage gestellt. Es wurden neue Normen für Ehrlichkeit, Rationalität und Effektivität in der öffentlichen Verwaltung verlangt. Zwar wurde (und wird) der Erfolg einer Regierung in ihrer Fähigkeit gemessen, soziale und wirtschaftliche Entwicklungsprogramme wirksam durchführen zu können; das Verhalten der Bürokratien (Patrimonialismus war immer noch vorhanden; Vetternwirtschaft, Korruption, politische Entscheidung, soziale Privilegien in der Verwaltung weit verbreitet) blieb aber meist beim alten und wurde so toleriert (ebd. S.52).

Der öffentliche Sektor wuchs gewaltig. „The Latin American state assumed the roles of national patron, industrialist, and chief capitalist, and the government became the largest employer in the country...The historical tendency to look to the central government to solve all of society's ills was greatly strengthened“ (Wiarda/Kline 1990, S.52). Noch mehr Macht als je zuvor wurde auf der zentralen Ebene konzentriert: Die Machtstellung der lokalen und regionalen Behörden sowie der lokalen *caudillos*<sup>15</sup> wurde untergraben. Diese Strukturveränderungen und die zunehmend zentrale Rolle des Staates liefen infolge der Wirtschaftskrise der 80'er Jahre auf einige Transformationen hinaus, deren Bedeutung die der wirtschaftlichen und politischen Veränderungen gleicht; politische Prozesse der Entstaatlichung setzten ein. (vgl. Fuhr 1996, S.163) In diesem Kontext ist vor allem der Prozeß der Dezentralisierung zu nennen.

### 2.1.6. Veränderungen im internationalen Kontext

Lateinamerika ist durch vielseitige Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, Bündnisse und Kommunikationsnetzwerke in die übrige Weltgemeinschaft integriert. Es ist jetzt „...part of a vast web of cultural, economic, political, social, diplomatic, and strategic interrelations with the outside world that are unprecedented in its history.“ (Wiarda 1990, S.65). Die Abhängigkeit von dem *internationalen Handel* und *Kreditwesen* macht die Länder Lateinamerikas auch politisch abhängig: Der Einfluß der internationalen Organisationen und Kreditgeber auf die Innenpolitik hochverschuldeter Länder ist oft bedeutender für die Entwicklung des jeweiligen Landes gewesen als die Arbeit inländischer Interessengruppen (vgl. hier u.a. Mols 1985, S.40).

Lateinamerika lebt also nicht „auf einer weltpolitischen Insel losgelöst von den großen politischen, sozialen, kulturellen und technologischen Entwicklungen unserer Zeit.“ (Mols 1985, S.16) Modetrends bzw. Modifikationen in den Wirtschafts- und anderen *Theorien* einflußreicher Staaten verändern auch die Politik lateinamerikani-

---

<sup>14</sup> Über Korporatismus als ein Strukturelement lateinamerikanischer Politik näher Mols 1985, S.86ff. Siehe auch Fußnote 38.

<sup>15</sup> Die *caudillos* sind politische Anführer bzw. „starke Männer“ eines bestimmten Territoriums, die im Regelfall mit militärischer Macht ausgestattet sind. „Während in der Kolonialzeit die eigentliche Funktion des ‚starken Mannes‘ darin bestand, erobertes Land zusammenzuhalten, sollte der *caudillo* im Zuge der Unabhängigkeitswirren des 19. Jahrhunderts und noch lange danach (!) die erste Institution zur Strukturierung eines anarchischen Zustands werden...“ (Mols 1985, S.76).

scher Länder.<sup>16</sup> Der Weltmarkt stellt für das neue Wachstumsmodell (siehe unten 2.3.1.) einen verbindlichen Referenzrahmen dar: Die Länder Lateinamerikas versuchen ihr Wirtschaftswachstum „durch eine weitaus stärkere Beteiligung am Welt-handel sowie einen verbesserten Zugang zu den neuen Technologien und den Finanzsystemen der Industrieländer zu beschleunigen.“ (Eßer 1991, S.43) Jetzige Modernisierungs- und Demokratisierungsprozesse sind nicht nur von externen Impulsen angeregt, sondern auch von externen Instanzen (nordamerikanische Regierung, IWF, Weltbank, u.ä.) bedingt worden (vgl. Lechner 1996, S.378).<sup>17</sup>

Lateinamerika als „Hinterhof der Vereinigten Staaten“ ist auch *sicherheitspolitisch* wichtig gewesen. Der Kalte Krieg veränderte die Innenpolitik mehrerer Länder und machte einige Länder zu „Schachfiguren der Großmächte“ (Wiarda/Kline 1990, S.53). Lateinamerika hat öfters „erfahren müssen, daß nationale Regierungen, Reformkräfte, eingeplante Entwicklungsrichtungen usw. dann substantiell nach fremden Interessen modifiziert wurden, wenn übergeordnete Gesichtspunkte der jeweiligen Hegemonialmacht anstanden.“ (Mols 1985, S.38) Die *Medien* (vor allem Fernsehen und Radio) sind eng an die Nachrichtenagenturen der Vereinigten Staaten gebunden und verbreiten die Konsumkultur und den Lebensstil der Nordamerikaner; eine „Coca-Cola-isierung“ der lateinamerikanischen Kultur ist sichtbar (vgl. Wiarda/Kline 1990, S.53). *Multinationale Unternehmen* haben nicht nur auf den wirtschaftlichen, sondern auch auf den politischen Bereich viel Einfluß ausüben können. Ihre Umsätze übertreffen leicht die Budgets nationaler Regierungen und selbst die Bruttoinlandsprodukte mancher Länder, weswegen die wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen dieser Länder beeinflußt werden können (vgl. u.a. Mols 1985, S.39). Die Staaten Lateinamerikas sind „schlechte Organisationen“ gewesen: „They were unable to resist pressures from large firms for subsidies and protection and incapable of collecting revenue from these firms (or their private owners) and of evoking compliance with rules and regulations.“ (Przeworski 1992, S.142)

---

<sup>16</sup> Dieses Phänomen wird oft als „Ideentransfer“ bezeichnet. Siehe z.B. Fuhr 1996, S.161.

<sup>17</sup> Eine teilweise gegenteilige Meinung wird von Rüländ und Werz vertreten, d.h. daß die Demokratisierung *ohne* nachhaltige externe Unterstützung erfolgt wäre (Rüländ/Werz 1991, S.247).



Zusammenfassend gilt, daß langfristig gesehen diese soziale Veränderungen ein breiteres und stärkeres Fundament für eine liberale Demokratie boten (vgl. Wiarda 1990, S.24 sowie 240ff), was *ohne* o.g. Veränderungen in der Gesellschaft kaum möglich gewesen wäre. „The effects of these changes are cumulative... the cumulated changes add up over the long term to what may justifiably be called a revolution in ideas, economy, society, polity, and international relations. They provide the context and setting in which Latin American democracy has had the chance to emerge and grow.“ (Wiarda 1990, S.66)

## **2.2. Wirtschaftlicher und politischer Umbruch: Koexistenz vieler Reformen**

Lateinamerika befindet sich in einer Phase der wirtschafts- und entwicklungspolitischen Neuorientierung (vgl. Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung. BMZ 1996, S.50). Dauerprobleme lateinamerikanischer Gesellschaften, die die dortige Entwicklung unberechenbar machen und bremsen, versucht man mit unterschiedlichsten Reformen zu lösen. „Lateinamerika steht unter einem außergewöhnlichen Zeitdruck, sehr schnell und gegen die Uhr tiefgreifende Strukturreformen in sehr vielen Bereichen durchzuführen.“ (Schmidt 1996, S.377)

Seit den 30er Jahren haben neue soziale und politische Kräfte alle Bereiche des lateinamerikanischen Lebens fundamental verändert (siehe oben) und die Durchführung sowohl wirtschaftlicher als auch politischer Reformen erleichtert; jetzt sind auch die Machtinhaber bereit, mittel- und langfristige angelegte Strategien zur Lösung gravierender Wirtschaftsprobleme durchzuführen, ohne Angst vor Folgen innenpolitischer Inakzeptanz (vgl. Sangmeister 1993, S.33 und 35). Länder dieses Subkontinents haben einen Weg (teilweise zurück) in die Demokratie gefunden und diese mittels vielseitiger Reformen so gut konsolidieren können, wie es sich sicherlich niemand am Anfang der 80er Jahre hätte vorstellen können.

### **2.2.1. Eingeleitete Wirtschaftsreformen**

Die oben genannten gesellschaftlichen Veränderungen sind nicht allein zustande gekommen, sondern sind eng miteinander verknüpft und wurden des öfteren durch vielseitige Reformen eingeleitet. Im Wirtschaftsbereich haben (häufig von außen geleitete) Stabilitätspolitiken eine bedeutende Rolle gespielt, die auf viele Bereiche

der Gesellschaft Auswirkungen gehabt haben. (vgl. Lechner 1996; Przeworski 1992; Williamson 1990)

Das alte wirtschaftspolitische Paradigma einer binnenmarktorientierten, auf dem Prinzip einer importsubstituierenden Industrialisierung basierenden wirtschaftlichen Entwicklung ist mittlerweile in allen lateinamerikanischen Staaten verworfen worden (vgl. u.a. Nolte 1991a, S.7; Sangmeister 1993, S.36). Dieses Wachstumsmodell wurde („durch die wirtschaftlichen Umstände erzwungen“, Nolte a.a.O.) durch eine verstärkte Weltmarktorientierung ersetzt, welche u.a. von der Weltbank und IWF propagiert wird. Diese exportorientierte Weltmarktintegration beruht auf Lernfähigkeit, Innovationsbereitschaft, Produktdifferenzierung und Konzentration auf Produktionsschwerpunkte mit komparativen Kostenvorteilen (vgl. Sangmeister 1993, S.36). Die meisten lateinamerikanischen Ökonomien richten sich jetzt nach den am Weltmarkt ausgerichteten Wachstumsmodellen (vgl. Nolte 1991, S.13; ausführlich in Williamson 1990<sup>18</sup>). Das heißt:

- Eine wirtschaftliche Öffnung hat stattgefunden, die zu einer Senkung der Importzölle geführt hat;
- der Exportsektor ist verstärkt und die Exporte diversifiziert worden;
- es sind Anreize für ausländische Investoren geschaffen worden;
- die Marktmechanismen sind gestärkt, Marktverzerrungen abgebaut und *der Einfluß des Staates in der Wirtschaft* reduziert worden;
- *Staatsunternehmen sind privatisiert* und die *Zahl der Staatsbediensteten* verringert worden.

Nicht nur die Wirtschaft, sondern die ganze Gesellschaft wird sich an diese marktorientierte Veränderungen anpassen: Eine *Marktgesellschaft* kommt zustande, welche neue Probleme mit sich bringen kann. Nach der Meinung Lechners (Lechner 1996, S.379) bringt die Privatisierung der öffentlichen Unternehmen und Dienstleistungen eine Privatisierung der sozialen Beziehungen mit sich: Die neoliberalen Reformen begrenzten das Feld kollektiver Organisation und Aktion, und würden in-

---

<sup>18</sup> Neue demokratische Regierungen standen im Wirtschaftsbereich nach Williamson (1990, S.358-380) folgenden Reformen gegenüber und viele Länder sind ihnen nachgegangen: 1) Fiscal Discipline; 2) Public Expenditure Priorities; 3) Tax Reform; 4) Financial Liberalization; 5) Exchange Rates; 6) Trade Liberalization; 7) Foreign Direct Investment; 8) Privatization; 9) Deregulation; 10) Property Rights.

dividuelle Strategien fördern, was wiederum zusammen mit dem Wandel der sozialen Werte die *Demokratie gefährden* würde. Domínguez betont seinerseits die *positiven Auswirkungen* wirtschaftlicher Reformen auf die Konsolidierung der Demokratie (Domínguez 1997, S.111):

„Market reforms – especially deregulation, privatization, and the termination of business subsidies – can serve the goals of democratic politics. Statist economic arrangements often foster close connections between economic and political elites, reducing the prospects for wider participation and fair competition. Market reforms can sever the ties between political and economic elites, narrow the opportunities for government corruption, and level the economic playing field.“

Diese Einleitung struktureller wirtschaftlicher Reformen, die als „quiet revolution“ genannt wird (Inter-American Development Bank 1990, S.29; hier zitiert nach Nolte 1991a, S.13), diente teilweise als Voraussetzung für die und lief parallel zu den Reformen im politischen Bereich. In vielen Ländern Lateinamerikas haben *Dezentralisierungspolitiken* sich als „dritte Säule“ neben der außenwirtschaftlichen Öffnung und der binnenwirtschaftlichen Liberalisierung (Privatisierung) etabliert, wodurch sie „zu einem wesentlichen Bestandteil umfassender ‚Anpassungspolitiken‘ geworden sind, die Reformen des politischen Systems mit einschließen.“ (Knoop 1993, S.210) Obige Wirtschaftsreformen gehen mit einer Dezentralisierung staatlichen Handelns Hand in Hand. Ein Abbau des Staates, der von der neoliberalen Strukturpolitik explizit verfolgt wird (u.a. Lechner 1996, S.380), verlangt einige Reformen, die der *privaten Initiative* die führende Rolle in der sozialen Entwicklung überträgt. Hier, wo private Initiativen in all ihren Formen gefördert werden sollten, *kommt den Dezentralisierungsprozessen eine doppelte Funktion zu:* (Arocena 1991, S.20)

1. „La empresa privada debe actuar no solamente en las áreas productivas o comercial, sino también en salud, la seguridad social, la educación. Es en este sentido, los procesos de descentralización tenderían a crear los sistemas normativos necesarios para la realización de las transferencias deseables del Estado al sector privado.“
2. In der Förderung der Zivilgesellschaft „...se tiende a favorecer la iniciativa privada de organizaciones de barrio, microempresas, cooperativas, etc. ...Desde este

punto de vista, la descentralización es también un mecanismo que favorece un mayor desarrollo y protagonismo de esas entidades privadas alternativas.“

### 2.2.2. Reformen im politischen Bereich

Nicht nur im Wirtschafts- sondern auch im politisch-institutionellen Bereich gibt es Reformansätze, die sowohl die Veränderung des Regierungsystems (Reform der Präsidialsysteme in parlamentarische Systeme) als auch „Teilreformen“ des politischen Systems vorschlagen (z.B. Reform des Wahlverfahrens)<sup>19</sup>. Politische Verfahren und Institutionen werden als Ressource betrachtet (vgl. Nohlen 1988, S.17), deren Reform oder Modifikation die Effizienz und Entscheidungskapazität des Staates erhöhen soll, was wiederum die Leistungsfähigkeit der Demokratie und dadurch ihre Legitimität erhöhen kann (vgl. Nohlen/Barrios 1989, S.9). Die Reform des Staates und die *demokratischen Reformen* verlaufen vielerorts „auf parallelen Schienen“ (Lechner 1996, S.380). Staatsreformen, wie eine *Dezentralisierung* von Entscheidungskompetenzen in der Planung, Verwaltung und Mittelverfügung, durch die die politische Macht dezentralisiert wird, sind in der Mehrzahl der lateinamerikanischen Länder eingeleitet worden (vgl. u.a. Nolte 1991a, S.16). Diese Dezentralisierungsprozesse gehen meist mit einer Erweiterung der politischen Partizipationsmöglichkeiten einher.

Ausschlaggebend für die Entwicklung Lateinamerikas ist *der Übergang von autoritären Herrschaftsformen zu Demokratien* westlicher Prägung.<sup>20</sup> Vielseitige Reformen im politischen Bereich dienen meistens dazu, die neue bzw. wiedereingeführte Demokratie zu verstärken und deren Unterstützung zu sichern. Demokratie ist nämlich „nicht schon etwas, was man erhält, wenn die Militärs irgendwo zurücktreten und zivile Politiker durch Wahlen an die Macht kommen. Demokratie ist auch nicht das schlichte Gegenteil von Diktatur...“ (Mols 1985, S.13); Demokratie ist etwas, wofür die ganze staatliche Ordnung sowie die tradierten Verhaltensweise und Einstellungen der Bürger umgeändert werden müssen.

---

<sup>19</sup> Zusammenfassend Nolte 1991a, S.15ff.

<sup>20</sup> Der Demokratisierungsweg ist überall auf dem Subkontinent anders gewesen, was sich „aus den unterschiedlichen historischen Bedingungen eines jeden Landes, u.a. aus der jeweiligen politischen Geschichte, bestimmten politischen Traditionen, spezifischen historischen Erfahrungen mit demokratischen

Das Lateinamerika von heute ist geprägt durch eine Koexistenz wirtschaftlicher und politischer Reformen. Die als *Modernisierung* bezeichnete neoliberale Umstrukturierung der Volkswirtschaften fußt auf dem Markt statt dem Staat als dem grundlegenden Ordnungsprinzip und ist durch eine *Globalisierung* gekennzeichnet, die alle Aspekte des sozialen Lebens trifft (vgl. Lechner 1996, S.378). Wie diese wirtschaftliche Umorientierung mit der gleichzeitigen (Re-)*Demokratisierung* lateinamerikanischer Gesellschaften gelingt, hängt besonders davon ab, was für Erwartungen man an die Demokratie hat, bzw. was man unter Demokratie versteht. Obige kurze Vorstellung von zur Zeit laufenden Transformationen und Reformen hilft uns, den Prozeß der Demokratisierung und die diesen unterstützenden *Dezentralisierungsversuche* in einem Gesamtkontext zu sehen. Ein gesellschaftlicher Wandel, der sowohl soziale und wirtschaftliche als auch politische Strukturen verändern mag, ist wohl auch in der Lage, eine tiefgreifende Demokratisierung zu ermöglichen.

### 3. Demokratisierung

Die politische Entwicklung in den 80er Jahren hat weltweit eine deutliche Tendenz zur Demokratie aufgezeigt. In dieser „dritten Welle der Demokratisierung“<sup>21</sup> übte Lateinamerika eine Vorreiterrolle aus, da die dortige Demokratisierungswelle mit Beginn der 80er Jahre in Gang kam. Diese Entwicklung wird als einigermaßen überraschend empfunden, da die großen Entwicklungstheorien sie für eher unwahrscheinlich und als Thema weniger wichtig hielten.<sup>22</sup> Viele lateinamerikanische Länder können auf eine gewisse demokratische Tradition zurückblicken, weswegen auch von einer *Re-Demokratisierung*<sup>23</sup> gesprochen werden kann; die Konsolidierung der Demokratie wird aber auch dort als eine Herausforderung betrachtet<sup>24</sup>, da die bisherigen Erfahrungen mit dieser Regierungsform eher gering ausfallen.

Der Einfluß des Auslands auf die Demokratisierung<sup>25</sup> ist wichtig: „eine Stabilisierung demokratischer Versuche in Lateinamerika (ist) ohne ein konstruktiv und bewußt mitwirkendes Ausland kaum möglich“, stellte Mols (1985, S.19) schon Mitte der 80er Jahre für den Subkontinent fest. Jetzt steht die Demokratisierung auf der Tagesordnung der internationalen Politik, da immer mehr Demokratien sich zur *Demokratieförderung* als ein Ziel ihrer Außenpolitik bekennen. (Hanisch 1996; Heinz 1994, S.15ff) Die Durchführung von Maßnahmen zur Förderung von Demokratie ist auch ein Teil deutscher Entwicklungszusammenarbeit geworden. Unter „struktureller Demokratieförderung“<sup>26</sup> werden Projekte im Bereich der Dezentralisierung subsumiert.

---

<sup>21</sup> Huntington hat in der bisherigen Geschichte drei Wellen der Entstehung (die ersten zwei mit Rückschlägen) von Demokratien gezählt. Diese dritte Welle, d.h. die gegenwärtige Demokratisierung, ist seiner Meinung nach schon seit 1974 im Gang. (Huntington 1991)

<sup>22</sup> Zu diesem Thema u.a. Rüland/Werz 1991;Fanger 1994; Hanisch 1996, S.24ff; Berg-Schlosser/Kersting1996, S.93ff.

<sup>23</sup> Unter Redemokratisierung wird hier (wie bei Nohlen 1988, S.3) die *Wiedereinrichtung einer liberalen Demokratie* verstanden, die sich durch allgemeine Wahlen und Konkurrenz auszeichnet; aus pragmatischen Gründen werde ich im folgenden jedoch den Begriff „Demokratisierung“ bevorzugen.

<sup>24</sup> In den 80er, sogar noch Anfang der 90er Jahren, waren viele Wissenschaftler sehr skeptisch über die Dauerhaftigkeit lateinamerikanischer Demokratie. Siehe u.a. Nohlen/Barrios 1989, Nohlen/Thibaut 1993 und O'Donnell 1994.

<sup>25</sup> „Unter Demokratisierung wird gemeinhin der Prozeß verstanden, der von einer autoritären Herrschaftsform zu einer pluralistischen Demokratie führt.“ (Nohlen 1988, S.5)

<sup>26</sup> Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) ist die Durchführungsorganisation des BMZ für technische Zusammenarbeit. Sie unterscheidet ihre Projekte auf dem Gebiet Demokratie (und Menschenrechte) in direkte, strukturelle und indirekte Demokratieförderung, wobei Dezentralisierung eines der strukturellen Förderungsmaßnahmen ist. Deren Aufgabe ist u.a. das Zusammenwirken

Die Bedeutung interner und länderspezifischer Faktoren bei der politischen Demokratisierung steht außer Frage, aber die Konsolidierung der Demokratie kann wohl nur dann gelingen, wenn „die reichen Industrienationen den Entwicklungsländern in zentralen Punkten entgegenkommen.“ (Rüland/Werz 1991, S.265) Aber nicht nur ein bewußt betriebener, sondern auch durch Medien, Außenhandel und ausländische Investitionen zustandegekommener Wandel in den (sowohl politischen als auch anderen) Werten der Lateinamerikaner beeinflußt die dortige Wirtschaft, soziale Ordnung, Kultur sowie Politik (siehe 2.1.1. und 2.1.6.) und verstärkt die Möglichkeit einer pluralistischen Demokratie.

### 3.1. Theoretische Hintergründe

Vor dreißig Jahren wurden innerhalb der amerikanischen **Modernisierungstheorien** Voraussetzungen für eine Demokratie überlegt.<sup>27</sup> Demokratie wurde als eine direkte Folge des ökonomischen Entwicklungsstands sowie der sozialen Mobilisierung gesehen:

„Perhaps the most common generalization linking political systems to other aspects of society has been that democracy is related to the state of economic development. The more well-to-do a nation, the greater the chance that it will sustain democracy.“(Lipset 1960, S.49-50; hier zitiert nach Schubert/Vennewald 1995, S.271)

Als gegen Ende der 60er Jahre deutlich wurde, daß diese Aussagen über die Demokratisierung in den Entwicklungsländern nicht bestätigt werden, bzw. daß es keine einfache Ableitung zwischen *sozioökonomischer Entwicklung* und Demokratie gab, wurden andere Faktoren und Variablen untersucht. Moore und Apter wiesen auf die Bedeutung *soziostruktureller Veränderungen* als wichtige unabhängige Va-

---

von staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen in Richtung einen stärkeren Pluralismus zu fördern (vgl. Heinz 1994, S.6-7 sowie S.30).

<sup>27</sup> Die ersten Studien waren von Daniel Lerner (*The Passing of Traditional Society. Modernizing the Middle East*. New York 1958), S.M. Lipset (*Political Man. The Social Base of Politics*. New York 1960), Karl W. Deutsch (*Social Mobilization and Political Development*, in: *American Political Science Review*, Nr.60. 1961, S.493-514.) und Walt W. Rostow (*The Stages of Economic Growth*. Cambridge 1960)

riable für politische Entwicklungsprozesse hin<sup>28</sup>; Huntington (1968) begründete das Scheitern der jungen Demokratien mit einem zu schwachen *Institutionalismus* und betonte die Etablierung politischer Parteien; eine weitere Forschungsrichtung<sup>29</sup> betonte die *kulturellen Besonderheiten* und untersuchte sowie individuelle als auch kollektive Einstellungen und Werthaltungen in einer Gesellschaft, um daraus Aussagen über deren Fähigkeit zur Demokratie machen zu können. Rustow führt seinerseits die Demokratisierung eines Systems auf *historische, kulturelle, strukturelle und funktionale* Faktoren zurück<sup>30</sup>. Noch weiter geht Dahl in seinem Polyarchie-Modell<sup>31</sup>: Für ihn sind *sowohl historische, sozioökonomische, soziostrukturelle, kulturelle, externe als auch subjektive* (bezüglich der Handlungsmotivationen politischer Akteure) Faktoren von Bedeutung, wenn man ein demokratisches System etablieren will.

Mittlerweile sind Annahmen der Modernisierungstheorien fallengelassen worden, wie die von Löwenthal (1963, S.187): „Jeder Grad von Freiheit wird mit etwas Verlangsamung von Entwicklung, jeder Grad von Beschleunigung mit etwas Verlust an Freiheit bezahlt,“ was besonders im Falle Lateinamerikas zu Beginn dieses Jahrhunderts als bestätigt angesehen wurde.<sup>32</sup> Frühere Annahmen über den (notwendigen und automatischen) Ursache-Wirkung- Zusammenhang zwischen sozioökonomischer Entwicklung und Demokratie sind nicht bestätigt worden, wie z.B. Wiarda (1990, S.3) feststellt: „When nations reached a certain level of development, according to conventional wisdom<sup>33</sup>, democracy was supposed to be established...There are statistical correlations, to be sure, between high socioeconomic levels and democracy but no cause-and-effect relationship“. Sogar eine gegenteilige Entwicklung

---

<sup>28</sup> Apter, D.: *The Politics of Modernization*. Chicago 1965; Apter, D.: *Choice and the Politics of Allocation – A Developmental Theory*. New Haven 1971; Moore, B.: *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston 1967.

<sup>29</sup> Hier vor allem Almond/Verba 1963, Pye/Verba 1965 und Almond/Powell 1978 (zit. nach Schubert/Vennewald 1995, S.272).

<sup>30</sup> Hier Rustow, D.A.: *Transitions to Democracy. Towards a dynamic model*, in: *Comparative Politics*, Bd. 2, Nr.3, S.337-363; zit. Nach Schubert/Vennewald 1995.

<sup>31</sup> Dahl, R.A.: *Polyarchy – Participation and Opposition*. New Haven 1971.

<sup>32</sup> Die Modernisierungstheorien glaubten an die Vorteile der sog. Entwicklungsdiktaturen, weil sie pluralistischen Systemen nicht die Fähigkeit zutrauten, über die, für die Modernisierung erforderlichen Reformen zu entscheiden. Der Entwicklungsdiktatur wurde die Eigenschaft zugesprochen, im Interesse des Allgemeinwohls zu agieren; viele waren jedoch eher „Diktaturen ohne Entwicklung“ (Rüland/Werz 1985). Zu den „erfolgreich modernisierten Diktatoren“ zählen z.B. Rosas in Argentinien, Gómez in Venezuela und Porfirio Díaz in Mexico. Hierüber mehr in Rüland/Werz 1985 sowie dies. 1991.



wäre möglich: „Socioeconomic development may lead to the strengthening and hardening of authoritarian and totalitarian regimes, rather than necessarily paving the way to democracy.“ (ebd., S.4)<sup>34</sup>

Innerhalb der **Dependenztheorien** war das Thema Demokratie (bzw. ihre Bedingungen) nicht ausdrücklich Gegenstand der Untersuchungen. Sie haben jedoch implizit belegt, daß „das Fehlen von Demokratie in vielen Drittweltstaaten auf die durch externe Abhängigkeit verursachte ökonomische Unterentwicklung zurückzuführen“ sei (Schubert/Vennewald 1995, S.274). Hiermit schließen sie sich der Schlußfolgerung O'Donnells an (siehe Fußnote 34), daß der Autoritarismus in den Entwicklungsländern als zwingende Konsequenz einer kapitalistisch strukturierten Weltgesellschaft zu interpretieren sei.

In der **Transitionsforschung** wird die Frage nach einer *allgemeinen Theorie der Demokratisierung* erst gar *nicht gestellt*. Es werden langfristige, strukturelle sowie kurzfristige, prozeßdynamische Faktoren untersucht, die für einen Regimewechsel in Richtung von mehr Demokratie in einem bestimmten politischen System typisch sind (vgl. Schubert/Vennewald 1995 sowie Nohlen 1988). Die angewandte Methode ist deskriptiv-komparatistisch, und dabei wird versucht, möglichst *alle* für den jeweiligen Fall relevanten *Aspekte* (d.h. die Geschichte, die politische Tradition eines Landes, der Grad seiner politischen Institutionalisierung, die politischen Entscheidungsträger und Eliten, politische Opposition, sozioökonomische Struktur, kulturelle Eigenschaften, systeminterne Krisen, externe Faktoren...) zu sammeln und ihre Bedeutung – welche je nach Land unterschiedlich für die Demokratisierung ausfällt - auszuwerten. Diese wissenschaftliche Vorgehensweise ist vielseitig und für empirische Ein-

---

<sup>33</sup> Hiermit meint Wiarda die modernisierungstheoretische „Weisheiten“ über die angenommene Richtung und Reihenfolge der Entwicklung in den Entwicklungsländern. Siehe vor allem Rostow, R.R.: *The Stages of Economic Growth*. Cambridge 1960, sowie Fußnoten 27-32 (Anmerkung d. Verf.).

<sup>34</sup> Dies behauptet z.B. Huntington (1968) sowie O'Donnell in seiner Theorie über den Bürokratisch-Autoritären Staat. Nach O'Donnell ist Autoritarismus, nicht Demokratie, Folge der gesellschaftlichen Modernisierungsschübe: Ein hoher sozioökonomischer Modernisierungsgrad führt aufgrund der strukturellen Ungleichheiten in den lateinamerikanischen Gesellschaften zu politischen Krisen, weshalb ein bürokratisch-autoritärer Staat vonnöten ist. (Siehe O'Donnell, Guillermo: *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. Studies in South American Politics*. Berkeley 1973 sowie ders: *Reflections on the Pattern of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State*, in: *Latin America Research*, Bd.13, Nr.3, S.3-38.)

zelfallanalysen geeignet; mit ihr können (Re-)Demokratisierungsprozesse der 80er Jahre ex-post erklärt werden, was anhang der „großen“ Theorien nicht möglich war.

### 3.2. Demokratie in Lateinamerika

Im letzten Jahrzehnt kehrte eine Reihe lateinamerikanischer Länder zur Demokratie zurück bzw. richtete erstmalig ein demokratisches System ein. Seit Mitte der 60er Jahre waren dort autoritäre-, zumeist Militärregime, die häufigste Regierungsform gewesen, die aber mit ihren autoritär-bürokratischen Entwicklungskonzepten scheiterten (siehe u.a. Nohlen 1988; Rüländ/Werz 1991). Den Modernisierungstheorien zufolge hätte die lateinamerikanische Situation eine ungünstige und äußerst unwahrscheinliche Grundlage für eine Demokratisierung darstellen sollen: Die wirtschaftliche Gesamtsituation war von einer doppelten Krise geprägt – der Endzeit importsubstituierender Industrialisierungsmodelle und der internationalen Verschuldungskrise (vgl. Fanger 1996, S.81 oder Haggard/Kaufman 1992, S.319ff). Alle demokratischen Regierungen in Lateinamerika, außer in Chile, kamen tatsächlich in der Mitte einer akuten Wirtschaftskrise ins Amt (vgl. Przeworski 1992, S.140). Sie waren mit vielfältigen Problemen konfrontiert, deren Überwindung ihre Legitimation bestätigen bzw. immer noch gefährden kann (siehe unten). Dieser in den 80er Jahren angefangene Demokratisierungsprozeß in Lateinamerika wird vielfach *Einflüssen von außen* (hierüber u.a. Fanger 1994, S.85ff sowie Haggard/Kaufman 1992, S.331) zugeschrieben:

- Politische Konditionierung der Entwicklungshilfe durch die westlichen Geberländer einerseits und Förderung der Demokratie und der Demokratisierung durch internationale Organisationen und Entwicklungszusammenarbeit andererseits;
- infolge der Verschuldungskrise verstärkte wirtschaftspolitische Einflußnahme des IWF und der Weltbank (Konditionalisierung der Kreditvergabe durch Bindung an Sanierungsprogramme und Liberalisierungsmaßnahmen);
- Massenmedien: Der westliche demokratische Lebensstil hat einen großen Einfluß auf die politische Klasse und die jüngere Führungsschicht, wobei auch die militärischen Führungsschichten nicht vom Eindringen demokratischer Wertvorstellungen ausgespart blieben. Diese Werteinflüsse erreichten über Fernsehen und Radio auch das Volk.

*Der politische Druck von innen* ist in diesem Prozeß aber wichtiger gewesen (siehe Gesellschaftswandel oben!). „Demokratiebewegungen in diktatorisch regierten Systemen sind primär endogener Natur gewesen: Sie erwachsen aus den internen *sozio-ökonomischen Widersprüchen* der Gesellschaft und der *Selbst-Delegitimierung patrimonialer autoritärer Regime*, vor allem in Hinblick auf ihr Versagen als ‚Motoren der Entwicklung‘“ (Tetzlaff 1995, S.27). Entgegen eigener Absichtserklärungen „und den Erwartungen ausländischer Unternehmen“ (Rüland/Werz 1991, S.246) haben Militärdiktaturen weder die wirtschaftliche Dynamik sichern, noch eine Modernisierung des Staates erreichen können. Die Kritik von sozialen Bewegungen<sup>35</sup>, Menschenrechtsgruppen, politischen Parteien und Teilen der Kirche haben stetig zugenommen (vgl. hier v.a. Rüland/Werz 1991). Ihr Beitrag zur inneren Verunsicherung der Regime und schließlich zu ihrem Abbau war nicht unwesentlich (vgl. Fanger 1994, S.98). Die politische Krise Lateinamerikas war eine Krise des Staates in seiner wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung: Versagen der Diktaturen, die politischen, gesellschaftlichen, sozialen und vor allem wirtschaftlichen Probleme zu meistern, hat den Demokratisierungsprozeß beschleunigt und einen Regimewechsel ermöglicht.

### **3.2.1. Das Scheitern bisheriger Demokratien**

Die bisherige demokratische Geschichte Lateinamerikas war durch vielerlei Hindernisse geprägt auf dem Weg zur Dauerhaftigkeit. Die Länder Lateinamerikas haben mit ihrer Unabhängigkeit demokratische Verfassungen erhalten<sup>36</sup>, sind aber in ihrer bisherigen Geschichte gerade bezüglich funktionsfähiger Demokratie gescheitert und sind stattdessen wiederholt unter Militärregime autoritär geführt worden. Die demokratische Entwicklung auf dem Subkontinent wurde gebremst v.a. durch folgende Faktoren:

#### **3.2.1.1. Politische Kultur**

Die „typische“ politische Kultur, die von den Verfassungen beeinflusst wurde, hatte mehrere nicht-demokratische Eigenschaften inne.

---

<sup>35</sup> Die Spätzeit der autoritären Regime war von einem Aufblühen neuer sozialer Bewegungen und der Stärkung des Verbandswesens gekennzeichnet (vgl. Fanger 1994, S.98). In Bolivien wirkten die *Comités Cívicos* und regionale Bewegungen allgemein pro-demokratisch. Sie unterstützten die Redemokratisierung und betonten dabei die Möglichkeit einer Dezentralisierung. Hierüber mehr in Abschnitt 3.2.3.1.

<sup>36</sup> Hierüber siehe u.a. Wiarda 1990, Mols 1985.

„Many of the Latin American constitutions used a structure, organization, and sometimes even language that is close to the U.S. Constitution; however, the content, meaning, and intent of these basic laws were fundamentally different ... the models Latin American constitution writers turned to were the legal and constitutional codifications of Napoleon Bonaparte and the Spanish Constitution of 1820. The earliest Latin American constitutions were thus products of certain currents of the French Enlightenment and of Rousseau more than of the Anglo-American experience. They were liberal but not Lockean. Therein would lie one of Latin America's great problems... in inhibiting the area's democratic political development.“ (Wiarda 1990, S.32f)

Die *Betonung der Executiven* statt Legislativen und der *Rechte der Gruppen* über Individualrechte, das überzogene *Vertrauen in einen starken Führer* (u.a. Fidel Castro), welcher den Gemeinwillen („general will“) intuitiv kennt und der die Wähler mit einer Übereinstimmung nicht zu stören braucht sowie eine *einheitliche Gesellschaft* statt einem „chaotischen“ Pluralismus haben alle ihre Wurzeln in diesen von Rousseau geprägten Verfassungen (vgl. ebd. sowie Fanger 1994, S.89). Das Vertrauen in einen Herrscher, der (obwohl oder gerade weil er autoritär ist) in schwierigen und chaotischen Zeiten besser als eine Demokratie der Bevölkerung dienen kann, war in allen sozialen Schichten sehr stark verankert.<sup>37</sup> Mittlerweile haben die Völker Lateinamerikas genug schlechte Erfahrungen mit ihren Führern gemacht und bemerkt, daß Autoritarismus ihre Probleme doch nicht lösen kann, sondern alles noch schlimmer macht (vgl. Wiarda 1990, S.41).

Die zweite Eigenschaft, die die Entwicklung einer demokratischen politischen Kultur verhindert hat, ist „falta de civilización“, d.h. eine fehlende soziale und politische Infrastruktur. Mangel an Organisationen der Zivilgesellschaft, Interessengruppen, politischen Parteien etc. (die als Gegenmacht zur herrschenden Politik im Prozeß staatlicher Willensbildung fehlten) erschwerte die Entwicklung einer pluralistischen politischen Gesellschaft (vgl. Wiarda 1990, S.40). Wo die Gesellschaft sich wenig oder gar nicht verändert, fehlt nach Mols (1987, S.193) die wesentlichste Voraussetzung

---

<sup>37</sup> Hier werden Begriffe wie *personalismo* und *Paternalismus* verwendet.

für eine dauerhafte Aneignung moderner Ideen, wie der Demokratie; mit und nach der Transformation der Gesellschaft ist diese Einheitlichkeit jedoch hinfällig.

Merkmale eines korporativen Systems (Korporatismus<sup>38</sup> wurde eigentlich selten vollständig akzeptiert) wurden in den 30er und 40er Jahren in die Regierungssysteme integriert, aber liberale und parlamentarische Institutionen blieben erhalten. Der Einfluß des Korporatismus – nicht immer demokratisch - ist immer noch sichtbar (vgl. Wiarda 1990, S.23ff sowie Mols 1985, S.86ff).

Zu den „maßgebenden Zügen“ der politischen Kultur Lateinamerikas gehören nach Fanger (1994, S.89ff) zusammenfassend die patrimonial-paternalistische Tradition, Elitismus und prononciertes Hierarchiedenken, die Neigung zum autoritären Führungsstil (im Gegensatz zu konsensuellen Formen der Entscheidungsfindung) sowie der häufig wiederkehrende Einfluß ständestaatlich/korporatistischer Ordnungsprinzipien.

### 3.2.1.2. Einstellung der Wissenschaftler

Es war nicht nur der sich ausbreitende Militarismus, der die Demokratie unterdrückte und unmöglich machte: eine ganze Generation *lateinamerikanischer Wissenschaftler* und *Historiker* gaben sie auf und fanden sie entweder nicht wichtig oder zur lateinamerikanischen politischen Tradition unpassend, die korporatistisch, autoritär und allgemein nicht-demokratisch wäre (vgl. Wiarda 1990, S.xii). Die Anwendbarkeit eines „ausländischen demokratisch-aufklärerischen Vorbildes“ wird des öfteren in Frage gestellt (hier siehe vor allem Mols 1985, S.24ff). Erstens hat man Mißtrauen gegenüber einer Idee<sup>39</sup>, die man „als übernommen, fremd, aber nicht so ohne weite-

---

<sup>38</sup> Im Allgemeinen beinhaltet Korporatismus in Lateinamerika folgendes (Wiarda 1990, S.23):

1. „Strong control and direction of the economy by the state.
2. A Catholic, organic, unified view of man and society.
3. Society organized in terms of its major sectoral or corporate units: for example, the church, the armed forces, commerce, labor, agriculture.
4. ‚Harmonious‘ labor and industrial relations, enforced by the state, with both labor and employers guaranteed representation in various state agencies and an obligatory system of arbitration and adjudication.
5. Political representation based on society’s ‚natural‘ groupings: first the family, then the neighborhoods and communities, religious bodies, economic activities, and other functional groups.“

<sup>39</sup> Die westliche Demokratie basiert auf Aufklärung und Bourgeoisie, von denen man in Lateinamerika nur Spuren finden kann. Sie wurden „adoptiert, nicht adaptiert“ (Mols zitiert Octavio Paz, in Mols 1985, S.21); man nahm sie als die leitenden Ideen zur Kenntnis, deren Umsetzung aber ausblieb.

res nachahmbar empfindet.“ (Mols 1985, S.25) Zweitens hängt das Mißtrauen damit zusammen, daß Demokratie oft als Rechtfertigungsideologie für die politisch privilegierte Position der herrschenden Schichten diene; sie wurde als „Weltanschauung der herrschenden Klasse“ (ebd.) gesehen. Drittens betonen viele lateinamerikanische Wissenschaftler und Historiker immer wieder das Fehlen einer eigenen Demokratieerfahrung, auf die man sich in Europa und in den USA stützen kann.<sup>40</sup> Auch viele Untersuchungen innerhalb der Modernisierungstheorien bestätigten die „Unmöglichkeit“ der Demokratie in Lateinamerika.<sup>41</sup> Diese Autoren begründeten ihre Aussagen mit den „natürlichen“ Eigenschaften lateinamerikanischer Gesellschaften (Autoritarismus, Korporatismus, Elitismus, Klientelismus) und der daraus folgenden politischen Tradition (vgl. Wiarda 1990, S.xii).

Die Entwicklungsdiktaturen lateinamerikanischer Staaten wurden damit *theoretisch* begründet und Aussagen westlicher Wissenschaftler wie die von Löwenthal des öfteren zitiert:

„Wir werden uns vielmehr bemühen müssen, den Chancen einer freiheitlich-demokratischen Entwicklung auf lange Sicht dadurch zu dienen, daß wir in jedem einzelnen Falle aussichtsreiche Alternativen zur Stagnation einerseits, zur totalitären Diktatur andererseits fördern, mögen dies nun unvollkommene Demokratien oder undogmatische, offene Entwicklungsdiktaturen sein. Denn die maximale Annäherung an einen pluralistisch demokratischen Rechtsstaat westlicher Prägung kann in diesen Ländern nur das Ergebnis eines erfolgreich durchgeführten Entwicklungsprozesses sein, niemals eine Voraussetzung.“ (Löwenthal 1963, S.164ff)

### 3.2.1.3. „Undemokratische“ Gesellschaft

Das Scheitern bisheriger demokratischer Versuche wird auch des öfteren darauf zurückgeführt, daß

---

<sup>40</sup> „Die Abwesenheit von Demokratie als politische und soziale Erfahrung scheint die eigentliche Geschichte der lateinamerikanischen Länder zu sein“, schreibt Faletto und bringt auch die Meinung vieler seiner Kollegen zum Ausdruck (Faletto, Enzo: *Estilos Alternativos de Desarrollo y Opciones Políticas. Papel del Movimiento Popular*, in: Rojas, Aravena: *América Latina...*1982, S.106; hier zit. nach Mols 1985, S.25).

<sup>41</sup> Siehe z.B. O'Donnell, Guillermo: *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism*. Berkeley 1973; Malloy, James (ed.): *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh 1977 sowie Wiarda, Howard J.: *Corporatism and National Development in Latin America*. Boulder 1981.

„die autoritäre Gesellschaft des 19. Jahrhunderts und die meist nur in kurzen Phasen demokratisch erzogene Gesellschaft des 20. Jahrhunderts mit dem, was die eigenen Verfassungen vorschrieben, kaum etwas anzufangen wußten.“ (Mols 1985, S.34)

Die *Gesellschaft war nicht demokratisch*, obwohl die Verfassungen dies gewesen wären. Die freie Wahl des Regierungschefs ist noch kein verlässlicher Indikator dafür, daß in der Gesellschaft die Demokratisierung voranschreitet (vgl. Rüländ/Werz 1991, S.263; Hanisch 1996, S.18 und 27); liberale Demokratie muß von einem Ausbau der demokratischen Infrastruktur begleitet werden. Die Rolle einer demokratischen Gesellschaft kann wohl nie genug betont werden: Alle demokratiehemmenden und –hindernenden Faktoren, die oben genannt wurden, könnten mit einer demokratisch „denkenden“ Gesellschaft beseitigt werden, was heute in Lateinamerika auch langsam geschieht. Dies könnte wiederum durch eine Erweiterung der Basispartizipation gefördert werden. Der am Anfang dargestellte gesellschaftliche Wandel hat in Lateinamerika ein pluralistisches System entstehen lassen, welches sich von unseren modernen pluralistischen Gesellschaften kaum noch unterscheidet. Langsam beginnt Lateinamerika sich von den autoritären und oligarchischen Legaten der iberischen Kolonialzeit zu befreien, was insbesondere für die Konsolidierung der Demokratie lebensnotwendig ist.

### **3.2.2. Übergang zur Demokratie**

Der Übergang von Militärdiktaturen zu zivilen Regierungen in Lateinamerika erfolgte relativ problemlos und meist ohne explizite Unterstützung von außen (vgl. u.a. Rüländ/Werz 1991, S.247; Wiarda 1990, S.69ff). Wie innerhalb der Transitionsforschung festgestellt wurde, ist der Übergang zur Demokratie, sog. Transition<sup>42</sup>, allorts anders verlaufen. Obwohl obige demokratiehemmende Faktoren in der Geschichte aller Länder Lateinamerikas in irgendeiner Form vorhanden waren, fallen ihre Bedeutungen in der Phase der Transition unterschiedlich aus (vgl. Nohlen 1988, S.7ff, insb. seine Fußnoten). Aufgrund der Kolonialgeschichte, Sprache, Kultur und politischen Kultur weisen alle hier angesprochenen Länder viele Ähnlichkeiten

---

<sup>42</sup> „In der Regel wird Transition deckungsgleich mit politischer Demokratisierung verstanden, wobei als Endpunkte die ersten freien Wahlen bzw. die erste frei gewählte Regierung, die Verabschiedung einer

ten in der bisherigen Entwicklung auf<sup>43</sup>, aber trotzdem haben sie die Demokratie auf unterschiedlichste Weisen erreicht. Aus diesem Grund wird hier die Ebene der Verallgemeinerungen verlassen und das ausgewählte Beispiel Bolivien kurz erläutert.

### 3.2.2.1. Transitionsprozeß in Bolivien

Der Übergang zur Demokratie ist für die darauffolgende Entwicklung eines jeweiligen Landes von großer Bedeutung (vgl. hier v.a. Nohlen 1988, S.8), weswegen die bolivianische Transition hier kurz dargestellt werden soll. Generell gilt, daß die demokratischen Staaten heute – aus welchen Gründen auch immer - an einer Demokratisierung bisher nicht-demokratischer Staaten aktiv interessiert sind (vgl. Hanisch 1996). Oben habe ich die allgemeine Aussage getroffen, daß der Einfluß von außen in der Phase der Transition nicht so wichtig ist wie in der Phase der Konsolidierung der Demokratie. Hier könnte diese Aussage gleich relativiert werden, da in Bolivien der Einfluß der USA bzw. ihres Botschafters am Ende des Transitionsprozesses „herausgebend“ war (so Carothers 1991; hier zit. nach Hanisch 1996, S.49ff). Meines Erachtens war die Rolle der dortigen Mittelschicht aber viel bedeutender.

Man kann sagen, daß der Transitionsprozeß in Bolivien schon *seit 1978* sichtbar war (vgl. Hanisch 1996, S.49). *Davor* hatte die am Anfang dieser Arbeit dargestellte soziale Transformation die Gesellschaft schon insofern geändert, daß mehrere Akteure – hier vor allem das Militär, die Mittelschichten und die Kirche – in der Lage waren, einen Demokratisierungsprozeß in Gang zu setzen. Eine bedeutende Rolle kommt hier dem *reformistischen Flügel des Militärs* zu, welcher aus den Mitgliedern der Mittelschicht bestand. Als der damalige Diktator Hugo Banzer (aufgrund der Regimekrise, die aus der zunehmenden internationalen Isolierung und den Folgen der rezessiven Tendenzen in der Weltwirtschaft nach dem Ölschock folgte) für das Jahr 1978 Wahlen ankündigte, nutzte der reformistische, pro-demokratische Flügel des Militärs die Gelegenheit und verhinderte dessen geplante Kandidatur. Der folgende Demokratisierungsprozeß bekam Unterstützung vor allem von der *Mittelschicht* und der *Kirche* sowie von neugegründeten Basis- und Menschenrechtsorganisationen

---

neuen Verfassung oder auch der erste Machtwechsel aufgrund von freien Wahlen gelten können.“ (Nohlen 1988, S.5)

<sup>43</sup> Dies wird u.a. von Mols (1985) und Wiarda (1990) angenommen, worauf auch meine bisherigen Aussagen beruhen.



(vgl. Nohlen/Barrios 1989, S.5), die als „neue Kräfte“ ein Interesse auch an der politischen Entwicklung des Landes hatten (vgl. u.a. Wiarda 1990, S.70). Auch mehrere regionale Bewegungen sowie Comités Cívicos, die dadurch eine Dezentralisierung erreichen wollten, unterstützten den Demokratisierungsprozeß.

In der Phase des Übergangs von der autoritären staatlichen Herrschaft zu pluralistischen offeneren Strukturen von Regierung und Verwaltung ist die Rolle der Wahlen bedeutsam. Sie haben wiederholt als Instrument des Machtverlustes fungiert und sind zu Veranstaltungen geworden, in denen die Mehrheit der Bevölkerung ihrer politischen Präferenz Ausdruck geben können. In Bolivien wurde die Bevölkerung „in rascher Folge“ zu den Wahlen gerufen – leider setzten sich die Kandidaten, auf die die meisten Stimmen bei den Wahlen von 1978, 1979 und 1980 entfielen, in den Entscheidungen des Parlaments oder in den jeweils folgenden Kämpfen ziviler und militärischer Gruppen nicht durch (vgl. Nohlen/Barrios 1989, S.5). Die Ergebnisse der Wahlen wurden immer wieder durch Militärputsche konterkariert. Nach den Wahlen von 1980, als Hernán Siles Zuazo mit einer Mitte-Links-Koalition die relative Mehrheit der Stimmen gewann, amtierten der neue Kongress und die demokratische Regierung wieder nur einige Wochen, bis es zu einem Staatsstreich von seiten der rechtsextremen Militärfraktion unter General García Meza kam (ebd.).

Nach einer Auffassung (u.a. Nohlen/Barrios 1989, S.5) ist die endgültige Transition zur Demokratie in Bolivien auf ähnliche Gründe zurückzuführen wie in anderen lateinamerikanischen Ländern: „Die Wirtschaftskatastrophe von 1982 und die wirtschaftspolitische Ratlosigkeit der militärischen Elite führten indes zu einer Art ‚Flucht von der Macht‘“ (ebd.). Gründe für den Machtwechsel lagen also im Zurückbleiben hinter den selbst gesteckten Entwicklungszielen und der nachlassenden Überzeugung, diese unter erschwerten binnen- und außenwirtschaftlichen Bedingungen erreichen zu können sowie in einer wachsenden Regimeopposition (vgl. Nohlen 1988, S.10). Das 1980 gewählte Parlament wurde wieder eingesetzt und Hernán Siles Zuazo vom Parlament zum Präsidenten gewählt.

Eine andere Geschichte wird von Hanisch (1996) anhand Carothers<sup>44</sup> erzählt. Er betont seinerseits die Menschenrechtspolitik der USA bzw. die persönliche Einwirkung von Botschafter Edwin Cow, der „hart hinter der Szene“ mit den Militärs und mit den gesellschaftlichen und politischen Gruppen verhandelt sowie schließlich die Einberufung des 1980 gewählten Kongresses erreicht hätte. Was aber auf jeden Fall eine Wirkung auf die Gesellschaft hat haben können, ist die Menschenrechtspolitik der Carter-Regierung. Nach der Abberufung des Botschafters erklärte die Carter-Regierung sich erst dann zur Normalisierung der Beziehungen bereit,

„wenn die Menschenrechtssituation verbessert, die Demokratie wieder eingeführt, die Wirtschaftspolitik verantwortlicher geführt und Produktion und Handel von Drogen konsequenter bekämpft“ werden würden (Hanisch 1996, S.49).

Die Lage in Bolivien und das Leben der Bevölkerung wurden sicherlich durch die Isolierung erschwert, obwohl die Militärs der Meza-Diktatur sich durch die Forderungen nicht erschrecken ließen. (Die diplomatischen Beziehungen wurden während der Reaganadministration sowieso wieder normalisiert.) Die demokratischen Kräfte aber, die im Lande vom Militär unterdrückt wurden, bekamen dadurch für ihre Ideologie indirekte Unterstützung.

Dazu kamen noch andere Einflüsse von außen, die v.a. die politischen Eliten<sup>45</sup>, deren Rolle in der Transition wichtiger als die der übrigen Bevölkerung war, überzeugten (vgl. Wiarda 1990, S.71). Erstens waren autoritäre und Militärregime sowie solche theoretische Erklärungen, die sie unterstützten, einfach nicht mehr modisch. Autoritarismus war jetzt „out“ und Demokratie war (und ist) „in“ (Wiarda 1990, S.71). Diese neue „Mode“ verbreitete sich schnell mittels sog. Demonstrationseffekte:

„Once one country or a group of countries had begun the transition to democracy, then others had to follow suit. There is a considerable basis for this contention in Latin American history...The explanation lies in the rivalries and jealousies, as well as the common economic and social features, among and between the Latin American countries.“ (Wiarda 1990, S.71ff)

---

<sup>44</sup> Carothers, Thomas: *In the name of Democracy. US Policy toward Latin America in the Reagan Years*. Berkeley 1991.

<sup>45</sup> Lateinamerikanische Eliten sind sehr stark kosmopolitisch orientiert, was während der Transition deutlich zum Ausdruck kam. „Die soziokulturelle und die politisch-ökonomische Bindung an das west-

Der Legitimitätsverlust der bolivianischen Militärdiktatur unter General Meza war zusätzlich auf die Veränderungen der Denk- und Verhaltensweisen der Bolivianer zurückzuführen (siehe 2.1.1.), was wiederum die allgemeine „world public opinion“ widerspiegelte und die Militärs letztendlich von der Macht jagte (ebd.).

Für den weiteren Ablauf dieser Arbeit sind einige Tatsachen aus dem bolivianischen Transitionsprozeß von Bedeutung. Obwohl die konkreten Machtgefechte *auf der zentralen Ebene abliefen*, innerhalb der politischen Eliten, war die Rolle der *regionalen, neuen Eliten* im Hintergrund für die Demokratisierung wichtig. Diese (teilweise unsichtbaren) Kräfte aus den Departamentos setzen sich aus neuen wirtschaftlichen und politischen Eliten zusammen. Während des Zusammenbruchs der Militärregierung arbeiteten sie (in der Führung der Regionalbewegungen und Comités Cívicos) mit den städtischen Mittelschichten zusammen, um gegenüber dem Zentralstaat eine politische und wirtschaftliche Partizipation zu sichern (vgl. Fuhr 1991, S.64). Sie trugen wesentlich dazu bei, daß nach der von ihnen mitgetragenen Demokratisierung Boliviens die Forderung nach größerer „Autonomie“ oder „Dezentralisierung“ entschieden gestellt wird (hierüber mehr in 5.1.1.2.). In einer bürgerkriegsähnlichen Situation, wo einander ideologisch nahestehende Gruppen des Militärs und der Zivilisten untereinander kurzfristige Bündnisse eingingen, die sichtbaren demokratischen Kräfte schwach und intern aufgesplittert waren (vgl. Nohlen/Barrios 1989, S.5) und alles richtig chaotisch verlief, *kam die Bevölkerung jedes Mal wählen* wenn sie dazu aufgerufen wurde. Die Wählerschaft hatte ein Vertrauen in *etwas*, was sie mit dem Wahlakt erreichen könnten. Freie Wahlen<sup>46</sup> mit konkurrierenden Parteien verschaffen einem politischen Regime eine neue Legitimität; Wahlen könnten im Falle Boliviens gut einer Regimewandelfunktion zugesprochen werden. In der Wahlbeteiligung spiegelt sich die Einstellung der Bürger wider, die jetzt willig und endlich in der Lage waren, demokratisch wählen zu können. Mit dem Inkrafttreten der Verfassungsordnung der „Revolución Nacional“ von 1952 wurde in Bolivien 1982 die demokratische Regierungsform wiedereingeführt.

---

lich-kapitalistische Ausland suggeriert die Übernahme dortiger Ordnungs- und Entwicklungsbilder...“ (Mols 1987, S.196)

<sup>46</sup> „Die Wahlen vom Juli 1979 waren die ersten in der bolivianische Geschichte, die ohne Abstriche als ‚frei und kompetitiv‘ bezeichnet werden können.“ (Nohlen/Barrios 1989, S.5 anhang Bascone, G: *Militari e droga condizionano la politica della Bolivia*, in: *Politica internazionale*, 16 (1988) 7, S.94)

Die Ausarbeitung einer demokratischen Verfassung (oder eben die Übernahme einer solchen) und die Einrichtung demokratischer Institutionen bedeutet jedoch noch nicht, daß eine effektive Demokratisierung erfolgt. Diese „eröffnet zunächst nur die große Chance für eine effektive Demokratisierung“ (Hanisch 1996, S.18), die noch realisiert werden muß. Bezüglich der Phase der Konsolidierung<sup>47</sup> der Demokratie ergeben sich noch einige Probleme, auf die ich in Abschnitt 3.4. eingehen werde. In der Förderung und Konsolidierung der neuen bolivianischen Demokratie werde ich v.a. die Möglichkeiten einer dabei helfenden Dezentralisierung erörtern.

### **3.3. Demokratiebegriff**

In den Büchern und Theorien über Dezentralisierung habe ich keine explizite Definition für Demokratie gefunden. Zwar werden in den meisten Werken die positive Wirkung der Dezentralisierung auf die Demokratie bzw. deren Konsolidierung genannt und betont, der Begriff „Demokratie“ aber als plausibel angenommen, ohne ihn zu definieren. Freilich geht es nicht nur um bloßen Formalismus: Freie Wahlen und demokratische Institutionen bedeuten noch lange nicht, daß die Gesellschaft an sich demokratisch wäre. Diesbezüglich ist ein Blick in die Geschichte des Begriffs vonnöten, um zu wissen, was für eine Demokratie hier angestrebt wird und was mit der Dezentralisierung in diesem Zusammenhang erreicht werden sollte. Für die weitere Bearbeitung des Themas dieser Arbeit ist die Definition der Demokratie insofern von großer Bedeutung, daß eine Auswertung der demokratiefördernden Eigenschaften bolivianischer Dezentralisierung nur anhand ausgewählter Indikatoren möglich ist. Diese Indikatoren ergeben sich wiederum aus der Definition bzw. können von der Definition abgeleitet werden.

#### **3.3.1. Definition der Demokratie**

Nach herrschender Meinung unterscheidet sich das *Demokratieverständnis Lateinamerikaner* deutlich von dem der Europäer und Nordamerikaner (vgl. Wiarda 1990, S.20; Fanger 1994, S.88 sowie Mols 1985). Im Unterschied zu unseren Verfassun-

---

<sup>47</sup> „Die Konsolidierung der Demokratie bezieht sich auf die Herstellung jener politischen, wirtschaftlichen, sozialen und soziokulturellen Bedingungen, die den Bestand der Demokratie höchstwahrscheinlich machen.“ (Nohlen 1988, S.6)

gen waren die Wurzeln der ersten demokratischen und liberalen Regierungen Lateinamerikas (im 18. Jahrhundert) nicht in der Philosophie von Locke sondern eher in der von *Rousseau* zu finden, was wiederum bedeutete, daß

„Latin American liberalism placed heavy emphasis on the `general will´ (translated from Thomas Aquina's `common good´), it stressed strong leadership by a person who intuitively (as distinct from through electoral processes) `knows´ the general will, it continued to stress the organic and corporate unity of society, and it carried strong authoritarian (if not totalitarian) impulses.“ (Wiarda 1990, S.20)

Die Gegensätze dieser Philosophien spiegeln sich in den Verfassungen wieder, was die unterschiedlichen Demokratieverständnisse und die autoritäre Tradition Lateinamerikas erklären läßt.<sup>48</sup> Hiermit könnten die (bei uns!) demokratiefremden Eigenschaften lateinamerikanischer Gesellschaften begründet werden, die vorhin (in Abschnitt 3.2.1.) kurz erläutert wurden. Auch nach der gesellschaftlichen Transformation und politischen Transition lateinamerikanischer Gesellschaften (siehe oben) ist von dieser Tradition noch viel übriggeblieben (vgl. ebd., S.21ff).

Die Redemokratisierungswelle aber, die in den 80er Jahren über Lateinamerika rollte, beachtete deutlich die Vorstellungen einer westlich-liberalen Demokratie (vgl. Mols 1985, S.29 sowie ders. 1987, S.212). Die lateinamerikanischen Demokratien weisen nach unserem Verständnis noch erhebliche Mängel auf. Aufgrund einer großen kulturellen Affinität zu Europa findet man in Lateinamerika aber eine unvergleichlich bessere Aufnahme für das *westliche*<sup>49</sup> *Verständnis* von Demokratie als z.B. in islamischen oder asiatischen Regionen (vgl. Krumwiede/Nolte 1994, S.8). Bei einer authentischen Demokratie kommt es immer darauf an, für Freiheit, Gleichheit und persönliche Partizipationschancen zu sorgen; Relativierungen des Demokratiebegriffs aufgrund ethnischer oder kultureller Eigenschaften einer Gesellschaft darf den Grundbestand an Demokratieelementen nicht verändern. Dies wird auch in La-

---

<sup>48</sup> Diese politische Grundtheorien werden nicht weiter erläutert, da sie das Thema der Arbeit nur indirekt berühren und nur *ein mögliches* Hindernis der Demokratie darstellen. Genauer Wiarda 1990, S.20 sowie 33ff.

<sup>49</sup> Mit diesem Begriff muß man auch sehr vorsichtig umgehen: Unsere „westliche Demokratie“ weist eine außerordentliche Formenvielfalt auf. Eine Reihe von Grundwerten und Grundprinzipien, „deren Gewichtung allerdings unterschiedlich praktiziert wird und deren Bedeutung als Kernelemente einer demokratischen Ordnung auch von Demokratietheoretikern nicht einheitlich gesehen wird“ (Hanisch 1996, S.5), sind aber allen Modellen der westlicher Demokratie gemeinsam.

teinamerika, u.a. von den chilenischen Sozialwissenschaftlern Dooner und Fernández<sup>50</sup> sowie von der Lateinamerikanischen Sozialwissenschaftlichen Fakultät FLASCO<sup>51</sup> verlangt. Andererseits wäre eine „idealistische Überfrachtung“ des Begriffs Demokratie genauso verfehlt, da sie dann kaum operationalisierbar wäre und „von vorneherein für die meisten Länder unerreichbar utopistische Meßlatten“ anlegen würde (Berg-Schlosser/Kersting 1996, S.96). Was man auch nie vergessen darf, ist die Tatsache, daß die Definition der Demokratie *auch ein politisches Instrument* ist „und dies umso mehr, als der normative Begriff positiv besetzt ist. Er wird von Demokraten in Demokratien unterschiedlich verstanden, um der Ausgestaltung der Demokratie eine bestimmte Richtung zu geben...“(Hanisch 1996, S.14).

Außerdem wird Demokratie (auch von mir) als *Lebensform* verstanden, als eine „allgemeine Philosophie des menschlichen Lebens“, welche eine „grundsätzliche Einstellung ausdrückt“ (so z.B. Mols 1985, S.33 sowie Wiarda 1990, S.254). Demokratie ist ein gesellschaftliches Phänomen und betrifft nicht nur den Staat; dieser Teil des Begriffs kann aber in diesem Zusammenhang nicht explizit untersucht werden und bleibt in der folgenden Definition außer Acht. Möglicherweise wird er in meiner Betrachtungsweise sichtbar und spiegelt sich implizit in der Beurteilung der demokratiefördernden Eigenschaften der bolivianischen Dezentralisierung wider.

### 3.3.1.1. Merkmale der Demokratie

Zu den Merkmalen einer westlichen Demokratie gehört nach Krumwiede und Nolte (1994, S.8) mehr als die bloße *Existenz eines Mehrparteiensystems* und die *Bestellung der Regierung durch freie Wahlen*. Daneben werden auch Merkmale wie Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus von Interessengruppen, der Primat der zivilen Politik über das Militär und ein von der Bevölkerung als sozial gerecht bewerteter Zustand mäßiger sozialer Ungleichheit miteinbezogen. Berg-Schlosser und Kersting (1996, S.95ff) sprechen von einem „weitgehenden Konsens“ in der

---

<sup>50</sup> Dooner, Patricio/Fernández, Gonzalo: *El concepto de democracia. Algunos precisiones*, in: *Estudios sociales* 24/2 1980, S.21ff; hier zit. nach Mols 1985, S.31.

<sup>51</sup> Nach FLASCO sollte die Demokratie zumindest „Rechtstaatlichkeit, Repräsentation von Mehrheiten und Minderheiten, Herrschaft politischer Parteien und grundsätzlich einen Bestand bürgerrechtlicher Garantien bedeuten“ (vgl. Mols 1985, S.31).

jüngeren empirisch orientierten Literatur<sup>52</sup>, sich auf den Politikbereich i.e.S. zu beschränken und die Demokratie innerhalb von „drei Dimensionen“ zu untersuchen:

- Ausmaß politischer Partizipation (im Hinblick auf Wahlrecht, Wahlbeteiligung, aber auch andere mehr direkte oder „unkonventionelle“ Formen),
- Ausmaß geregelten politischen Wettbewerbs zwischen den wichtigsten Kontrahenten (z.B. regelmäßige und vom Zugang her offene Wahlen in einem Mehrparteiensystem) und
- Beachtung gewisser normativer Standards (z.B. rechtsstaatlicher Verfahrensweisen und die Gewährung grundlegender Menschenrechte).

Ich werde in dieser Arbeit vier Merkmale der Demokratie untersuchen, die m.E. als grundlegende Gemeinsamkeiten in den heute existierenden Demokratien betrachtet werden können:

1. Rechtsstaatlichkeit als Sicherung der Menschenrechte aller Art. Die durch demokratische Verfahren erlassenen Normen sind für alle beteiligten Staatsbürger gleichermaßen verbindlich. Eine gewaltenteilige Kontrolle allen staatlichen Handelns, ein funktionsfähiges und unabhängiges Rechtssystem, ein gesetzmäßiges und nachvollziehbares Verwaltungshandeln sowie ein wirksamer Schutz des einzelnen vorder Macht des Staates<sup>53</sup> sind Bereiche, wo die Rechtsstaatlichkeit zum Ausdruck kommt.
2. Pluralismus der Interessengruppen. In einer Demokratie gibt es eine Vielfalt von Organisationen, die die unterschiedlichsten Interessen vertreten. Als Grundstein für die liberale Demokratie dienen die Parteien; eine Opposition fungiert als Gegenmacht zu den gerade herrschenden Regierungskräften und kann ihre Meinung(en) frei äußern; es sind verschiedene Basisorganisationen und Selbsthilfegruppen vorhanden, die auch unabhängig von jeglichen Partei- und Regierungsinteressen auf eigenem Gebiet tätig sein können.

---

<sup>52</sup> Die Aussage basiert auf Werke von Dahl, Robert: *Democracy and its Critics*. New Haven 1989; Vanhanen, Tatu: *The Process of Democratization*, New York 1990; Hadenius, Axel: *Democracy and Development*. Cambridge 1992 sowie Sorensen, Georg: *Democracy and Democratization*. Boulder/Colorado, 1993.

<sup>53</sup> So Pritzl 1996, S.46 in Anlehnung an Schönbohm, Horst: *Estado de Derecho y Economia en Latino-america*, in: ders. (Hg.): *Derechos Humanos, Estado de Derecho, Desarrollo Social*. Caracas 1994.

3. Soziale Gerechtigkeit: In einer Demokratie herrscht ein Zustand „mäßiger“ sozialer Ungleichheit. Nicht einmal die Marginalen sind von der Allokation und Verteilung von Gütern in der Gesellschaft völlig ausgeschlossen: Die materiellen Grundbedürfnisse aller werden gleichmäßig befriedigt.<sup>54</sup>
4. Politische Partizipation: Über die Besetzung politischer Ämter wird durch kompetitive Wahlen<sup>55</sup> entschieden. „Alle erwachsenen Bürger genießen die gleichen Rechte und können sich am politischen Leben durch aktives und passives Wahlrecht und durch andere Partizipationsmöglichkeiten beteiligen“ (Hanisch 1996, S.15). Im Hintergrund einer funktionsfähigen politischen Partizipation müssen die grundlegende Menschenrechte gewährleistet sein, die in dieser Arbeit nur implizit betrachtet werden.<sup>56</sup>

Diese Merkmale hängen sehr eng zusammen. Eine Begründung für die Mitnahme der *sozialen Gerechtigkeit* in die obige Demokratiedefinition läßt sich u.a. aus der Aussage Krumwiedes und Noltes herleiten:

„Zwischen den für eine authentische Demokratie konstitutiven Elementen besteht ein sich wechselseitig beeinflussender Zusammenhang. Wenn ein wesentliches Element, wie die soziale Gerechtigkeit, nicht ausreichend beachtet wird, wirkt sich das negativ auf die anderen Elemente (z.B. Rechtsstaatlichkeit) aus und es kommt allgemein zu einer demokratischen Regression.“ (Krumwiede/Nolte 1994, S.8)

So ein Zusammenhang besteht ebenfalls zwischen den Merkmalen *soziale Gerechtigkeit* und *politische Partizipation*: Die Überwindung der Marginalität (eine soziale Gruppe ist von der Allokation und Verteilung von Gütern in der Gesellschaft ausgeschlossen – die Gesellschaft ist nicht ‚sozial gerecht‘) setzt eine gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Partizipation voraus (vgl. Kreft 1988, S.20). Fehlende soziale Gerechtigkeit kann sich aber auch in der fehlenden Unterstützung der regierenden Parteien bei den Wahlen (*politische Partizipation* als Wahlakt), in der stei-

---

<sup>54</sup> In Bolivien wird die soziale Gerechtigkeit schon von Anfang an gleichzeitig mit der Demokratie verlangt und mit ihr teilweise gleichgesetzt, was während der „Nationalen Revolution“ 1952 deutlich zum Ausdruck kam (vgl. Mansilla 1987, S.97).

<sup>55</sup> Die Kontrolle der politischen Macht wird durch wiederkehrende, allgemeine und geheime Wahlen gewährleistet (vgl. Tetzlaff 1992, S.11ff).

<sup>56</sup> Menschenrechte und Auswirkungen einer Dezentralisierung auf das nationalstaatliche Territorium werden hier nur am Rande diskutiert.



genden Unterstützung der Opposition oder der NGO's (*Pluralismus der Interessengruppen*) oder in den fallenden Mitgliederzahlen politischer Parteien (z.B. als Äußerung der Unzufriedenheit mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik) widerspiegeln. *Rechtsstaatlichkeit* kann wiederum durch unterschiedliche Formen der *politischen Partizipation* (als Kontrollmechanismen) gewährleistet werden usw. Die Verbindungen sind unzählig und vernetzt, was wiederum die Operationalisierung der einzelnen Merkmale erschwert.

### 3.3.2. Indikatoren zur Messung der Demokratie

Nach den obigen, in diesem Zusammenhang wichtig empfundenen Merkmalen der Demokratie können folgende Indikatoren zur Messung der demokratiefördernden Eigenschaften der Dezentralisierung allgemein als auch beim Fallbeispiel Bolivien vorgeschlagen werden, wobei die Erläuterungen als normative Soll-Aussagen angesehen werden müssen:

#### 3.3.2.1. Zur Messung der Rechtsstaatlichkeit

- Indikator 1: Von der Person unabhängiges Verwaltungshandeln  
Verwaltungshandeln ist rechtmäßig und gleich für alle. Die Familie, soziale Schicht, Zugehörigkeit zu einer bestimmten Partei oder Gruppe u.ä. haben keinen Einfluß darauf, wie schnell staatliche Verwaltungsakte durchgeführt werden oder mit welchen Kosten sie verbunden sind. Niemand wird von den Behörden bzw. in der Bürokratie bevorzugt.
- Indikator 2: Kontrolle des staatlichen Handelns  
Legislative, Exekutive und Juridikative sind voneinander getrennt. Die lokale Ebene übt Kontrolle über die zentrale Ebene bzw. zentrale über die lokale Ebene aus oder die Bürger können durch erweiterte Partizipation Kontrolle über die zentrale bzw. lokale Ebene ausüben. Durch Kontrollmöglichkeiten ist die Transparenz bzw. Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns möglich. „Eine demokratische Ordnung impliziert nicht nur eine partizipatorische, sondern auch eine transparente politische Ordnung“ (Hanisch 1996, S.24). Die Gewaltenteilung auf der lokalen Ebene kann zusätzlich die lokale Demokratie fördern.
- Indikator 3: Kontrolle über die Anwendung öffentlicher Ressourcen

### 3.3.2.2. Zur Messung von Pluralismus der Interessengruppen

- Indikator 1: Das Vorhandensein der Parteien

Parteien als Grundstein für eine pluralistische Demokratie sind vorhanden sowie im politischen Leben sichtbar und bedeutend. Die Auswirkungen der Dezentralisierung auf die Parteien (evtl. deren Förderung sowie eine Interessensteigerung der Bürger an einer Mitgliedschaft bei politischen Parteien) sollen hiermit untersucht werden. Existenz einer Opposition, der die Möglichkeit zur Meinungsäußerung sowie Mitwirkung gegeben ist ohne Sanktionen befürchten zu müssen usw.

- Indikator 2: Nachbarschaftsorganisationen, Selbsthilfegruppen, NGO's

Eine fortschreitende Demokratisierung soll durch den Aufbau einer pluralistischen Gesellschaft erreicht werden (vgl. Heinz 1994, S.4). Sie soll die Monopolisierung der politischen Entscheidungen durch eine einzelne gesellschaftliche Gruppe verhindern. Politische und soziale Traditionen sowie Organisationsgrad der Zivilgesellschaft spielen hier eine dominante Rolle. Die Existenz funktionsfähiger Nachbarschaftsorganisationen bzw. NGO's, denen die Möglichkeit zur Mitbestimmung und Entscheidungsfindung gegeben ist; eine Stärkung der Selbstinitiative und der Selbsthilfe<sup>57</sup> durch Dezentralisierung würde die Demokratie fördern.

Dezentralisierung (aber welche?) fördert das Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen in Richtung auf einen stärkeren Pluralismus. Sie gehört deswegen zu den Maßnahmen „struktureller Demokratieförderung“ bei der GTZ (vgl. Heinz 1994, S.6).

### 3.3.2.3. Zur Messung der sozialen Gerechtigkeit

- Indikator 1: Hinreichendes Angebot an öffentlichen Dienstleistungen

„Hinreichend“ bedeutet den Bedürfnissen entsprechend; die Bürger sind damit zufrieden, befriedigt, bekommen was sie wollen oder brauchen. Alle haben Zugang zu grundlegenden<sup>58</sup> öffentlichen Dienstleistungen.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Selbsthilfeorganisationen zielen darauf ab, von staatlichen Einrichtungen ignorierte Bedürfnisse zu befriedigen; die Mitarbeit in Selbsthilfeorganisationen gehört zu einer politischen Partizipation (vgl. Kreft 1988, S.36).

<sup>58</sup> Unter grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen versteht man v.a. Trinkwasserversorgung, sanitäre Anlagen, Transport, Gesundheitsdienste und Erziehung (vgl. Sangmeister 1994, S.21).

- Indikator 2: Gerechte bzw. vom Wohnort unabhängige Anwendung öffentlicher Ressourcen

Öffentliche Ressourcen werden gleichmäßig zwischen der städtischen und der ländlichen Bevölkerung aufgeteilt. Niemand wird von der Verteilung öffentlicher Güter wegen seines Wohnortes oder Stadtviertels ausgeschlossen.

#### 3.3.2.4. Zur Messung der politischen Partizipation

- Indikator 1: Ausbreitung des Wahlrechts

Wiederkehrende, vom Zugang her offene Wahlen als indirekte Einflußnahme auf den politischen Entscheidungsprozeß, Auswirkungen einer Dezentralisierung auf sie, sowie die Wahlbeteiligung<sup>60</sup> auf der lokalen Ebene können unter diesem Indikator subsumiert werden.<sup>61</sup>

- Indikator 2: Erweiterte Partizipationsmöglichkeiten

Direkte Partizipationsformen, wie die Teilnahme an Entscheidungsfindung, Planung usw. bezüglich bürgerbetreffenden Bereiche sowie jegliche Partizipationsmöglichkeiten außerhalb des Wahlsystems (Partizipation über die Wahlakte der repräsentativen Demokratie hinaus) sind Ausprägungen dieses Indikators. Das Vorhandensein einer möglichst optimalen Beteiligung von Bürgern an der Entscheidungsbildung und den Aktivitäten des soziopolitischen Lebens soll hiermit untersucht werden.

Hier kommt der Prozeßcharakter des Begriffs Demokratie deutlich zum Ausdruck: Das Merkmal ‚politische Partizipation‘ kann prinzipiell „nach oben offen“, wie Berg-Schlosser und Kersting es formulieren (1996, S.96), gehalten und ohne Begrenzung erweitert werden.<sup>62</sup> Hier beschreibt sie alle Versuche der Einfluß-

<sup>59</sup> Ein vom Einkommen unabhängiger Zugang zu Schulen, Krankenhäusern usw. verkleinert die Kluft zwischen Armen und Reichen und kann die Auswirkungen einer ungerechten Einkommensverteilung vermindern. „Von der Bevölkerung als ‚sozial gerecht‘ bewerteter Zustand mäßiger sozialer Ungleichheit...“ (Krumwiede/Nolte 1994, S.8)

<sup>60</sup> Eine niedrige Wahlbeteiligung bedeutet jedoch noch lange nicht, daß die Demokratie dadurch nicht gefördert werden kann oder daß das „Können“ fehlt. Es kann sein, daß es auch (und insbesondere) am „Wollen“ fehlt. Eine niedrige Wahlbeteiligung kann ein Zeichen sein für die *fehlende Legitimität* des politischen Systems oder ein *temporärer Protest* gegen die lokale oder nationale politische Führung. Oder die hohe Zahl der Nicht-Wähler deutet auf eine *Ablehnung* solch einer Dezentralisierungspolitik hin, die eher formal als real ist (vgl. Nolte 1991b, S.82).

<sup>61</sup> Auf der lokalen Ebene gibt es vielleicht mehr Interesse, wählen zu gehen, da die Wählerschaft die Wirkung ihrer Stimmen bemerkt; eine Erhöhung der Wahlbeteiligung könnte so die Aussagekraft der Wahlergebnisse verbessern (Wahlakt als Interessenäußerung der Bevölkerung).

<sup>62</sup> Siehe z.B. Bau 1981, S.24: „Das Postulat politischer Partizipation bestimmt sich...aus der Überzeugung, daß nur durch aktive Teilnahme möglichst vieler Betroffener diese ihre eigenen Interessen erkennen können und damit demokratische Ziele wie Selbstbestimmung, Gleichheit und Freiheit für tendenzi-

nahme auf den politisch-administrativen Bereich, mit denen die Verwirklichung von Interessen und die Befriedigung von Bedürfnissen angestrebt wird (vgl. Kreft 1988, S.25).

### 3.4. Gefahren für die Demokratie in Lateinamerika

Seit Anfang der 90er Jahre wird Lateinamerika „in einem neuen Licht wahrgenommen“ (Schmidt 1996, S.368) und zu den wichtigsten Wachstumsregionen der Welt gezählt, obwohl einige Dauerprobleme die dortige Entwicklung immer noch beharren. Sie können auch eine Gefahr für die Demokratie darstellen, da mit Mängeln behaftete Demokratien zu bloßen Fassadendemokratien mit autoritären Zügen degenerieren können (so z.B. Krumwiede/Nolte 1994, S.48).<sup>63</sup> Hier spielen die andauernden *wirtschaftlichen Probleme* noch eine dominierende Rolle. Im folgenden werden einige demokratiegefährdende Faktoren erläutert, die die *Notwendigkeit der Demokratieförderung bzw. Konsolidierung der Demokratie* verdeutlichen. In diesem Zusammenhang wird die Dezentralisierung als eines der Mittel zur Erreichung einer funktionsfähigen und stabilen Demokratie vorgestellt; auf die konkreten Möglichkeiten der Dezentralisierung wird in Abschnitt 4.3. eingegangen.

#### 3.4.1. Enttäuschte Erwartungen

Die Demokratisierung weckt häufig viel zu große Erwartungen bei einer frustrierten Bevölkerung, die auch eine integere demokratisch legitimierte Regierung kaum rasch genug erfüllen kann (vgl. z.B. Nolte 1991a, S.18). Demokratische Regierungen Lateinamerikas haben mit enormen wirtschaftlichen und anderen oft nicht selbst verschuldeten Schwierigkeiten zu kämpfen, welche das Regieren schwierig und ihre Legitimation fraglich macht.<sup>64</sup> Der Übergang zur Demokratie wurde oft von dem Ver-

---

ell alle zu verwirklichen sind. Nur durch maximale Beteiligung sind zur Entscheidung stehende Fragen im Sinne der mehrheitlichen Interessen der Betroffenen zu lösen.“

<sup>63</sup> „Die Reformfähigkeit der Demokratien hat sich als geringer erwiesen, als zur Zeit autoritärer Herrschaft angenommen wurde. Mangelnde demokratische Qualität der Demokratie, Reformunfähigkeit, Staatsversagen – trotz Redemokratisierung keine rosigen Zeiten für die Demokratie in Südamerika.“ (Nohlen 1988, S.25)

<sup>64</sup> Hier ist v.a. die immer noch „ungelöste“ Verschuldungskrise zu nennen. Die meisten lateinamerikanischen Staaten haben eine lange Tradition der Kreditaufnahme im Ausland und des öfteren Zahlungsschwierigkeiten gehabt, aber erst seit Mexiko 1982 als erstes seine Zahlungsunfähigkeit erklärte, spricht man von einer Schulden- bzw. Verschuldungskrise. Von vorherigen Krisen unterscheidet sich die *Verschuldungskrise* der 80er Jahre vor allem im Hinblick auf die dramatischen Konsequenzen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Lateinamerikas (vgl. Sangmeister 1993, S.29). Die Belastung der Volkswirtschaften Lateinamerikas durch den Schuldendienst (Tilgung und Zinsen) ist mittlerweile so

such begleitet, das Wirtschaftssystem radikal zu verändern (vgl. Przeworski 1992, S.139), was die Erwartungen der Bevölkerung noch mehr erhöhte. Die Überlegenheit von Demokratien in der Leistungsbilanz gegenüber anderer politischer Systeme ist aber trotz vielfacher Beweisversuche nicht bestätigt worden; die empirischen Untersuchungen auf diesem Gebiet ergeben kein einheitliches Bild (siehe z.B. Berg-Schlosser/Kersting 1996; Hanisch 1996, S.25; Sirowy/Inkeles 1991<sup>65</sup>; Remmer 1990<sup>66</sup>). Trotzdem werden demokratische Systeme anhand positiver Erfahrungen in den westlichen Industrienationen als leistungsfähiger und „produktiver“ betrachtet als autoritäre oder sozialistische Systeme, was der Transition zur Demokratie sicherlich geholfen und Vertrauen in sie erweckt hat. Seit die Erfahrungen mit der (neu-) eingeführten Demokratie eher mager ausfallen, kommen wieder Gedanken über eine Vorteilhaftigkeit von autoritären Herrschaftsstrukturen hoch. „Auf dem Boden wirtschaftlicher Krisen und sozial ungerechter Verteilung gedeihen die kulturellen, ideologischen und politischen Argumente und Kräfte gegen die Demokratie“ (Nohlen 1988, S17).

Auf diesem Gebiet könnte Dezentralisierung durch mehrere Eigenschaften helfen:

- Durch Dezentralisierung kann die *Effizienz* der öffentlichen Verwaltung und öffentlicher Dienstleistungen verbessert sowie die Leistungsfähigkeit des Staates gefördert werden. Wenn die *Leistungsfähigkeit* einer Regierung steigt, erhöht dies die Zufriedenheit der Bürger mit dem demokratischen System und hilft es zu konsolidieren.
- Durch *Einsparung der staatlicher Ausgaben* sowohl durch Optimierung der Verteilung öffentlicher Ressourcen als auch wenn die Aufgabenvielfalt des öffentlichen Sektors reduziert wird.

---

groß, daß seit 1982 jährlich mehr Finanzmittel aus Lateinamerika in die übrige Welt fließen als umgekehrt. (vgl. ebd., S.31; vgl. auch Lexikon Dritte Welt, S.713) Erst seit der Brady- Initiative (der sog. Brady- Plan wurde 1989 von US-Finanzminister Brady vorgelegt und forderte v.a. von den Gläubigern einen stärkeren Beitrag zur Lösung der Schuldenkrise) wird die Verschuldungskrise als ein Insolvenz- und strukturelles Entwicklungsproblem angesehen, wogegen mit Struktur Anpassungen gekämpft wird. Diese Struktur Anpassungsmaßnahmen sind häufig mit sehr hohen sozialen Kosten verbunden gewesen, was wiederum die sie durchführende Regierung unbeliebt gemacht hat (vgl. Sangmeister 1993 sowie Tetzlaff 1993; siehe auch Fußnote 10).

<sup>65</sup> Sirowy, Larry/Inkeles, Alex: *The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review*, in: Inkeles, Alex: *On Measuring Democracy. Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick 1991, S.125-156.

- Strukturanpassungsprogramme - wobei Dezentralisierung häufig ein Teil von der Strukturanpassung gewesen ist - sind mit hohen sozialen Kosten verbunden gewesen und können die für Lateinamerika so typische ungleiche Einkommensverteilung weiterhin verschlechtern, wenn sie verteilungspolitisch unausgewogen durchgeführt werden (vgl. Sangmeister 1993, S.33). Eine dezentralisierte Durchführung der Programme könnte *verteilugspolitisch ausgewogener* aussehen.
- Dezentralisierung macht staatliches Handeln *transparenter* und kann dadurch die *Kontrolle* über eine rechtmäßige und rentable Anwendung der gegebenen Kredite erhöhen.

Die Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns insgesamt könnte durch eine Effizienz- und Leistungssteigerung erhöht werden, die bestenfalls aus einer Dezentralisierung resultiert. Die Wirtschaftskrise Lateinamerikas hat widersprüchliche Wirkungen auf die dortigen Dezentralisierungs- und Dekonzentrationspläne gehabt: Infolge derer hat man einerseits die staatlichen Ausgaben reduziert und Einnahmen auf der zentralen Ebene konzentriert, was die Weiterentwicklung dezentraler Politiken anfangs gebremst hat. „Una influencia antidescentralizante de la política macroeconómica puede reflejarce especialmente en las áreas de políticas de precios y subsidios y en la política cambiaria“ (Nolte 1991b, S.79).

Andererseits war die Wirtschaftskrise des öfteren ein Grund für die Dezentralisierungsprozesse, da mit ihr die Verteilung knapper öffentlicher Ressourcen optimiert werden sowie einem Legitimitätsdefizit der politischen Ordnung („según la pauta, si no hay otra cosa que repartir, se reparte el poder“) vergebungsbeugt werden kann (Nolte 1991b, S.79).

### **3.4.2. Ungleiche Einkommensverteilung und Armut**

Armut und eine ungleiche Einkommensverteilung gefährden die politische Stabilität (vgl. Wiarda/Kline 1990, S.48). „Unseres Erachtens behindert vor allem die in vielen lateinamerikanischen Ländern herrschende extreme Ungleichheit und die bisher mangelhafte Bereitschaft demokratischer Regierungen, sie zu überwinden, die Konsolidierung zu Demokratien westlichen Standards.“ (Krumwiede/Nolte 1994, S.8)

---

<sup>66</sup> Remmer, Karen L.: *Democracy and Economic Crisis: Latin American Experience*, in: *World Politics*,

Seit der Wirtschaftskrise geht es den untersten Schichten sowie Teilen der Mittelschicht viel schlechter als zuvor; die Demokratie hat hier noch keine Verbesserung mit sich gebracht. Die in Gewerkschaften organisierte Arbeiter haben des öfteren Einkommenserhöhungen erreichen können, aber die ärmsten von allen leben immer noch „de la mano a la boca“. Ohne die Entwicklung von demokratieverträglichen und sie stützenden Sozialstrukturen bleibt Demokratie (nach Nohlen 1988, S.17) zweifelhaft und instabil. Eine sozial ungerechte Verteilung gefährdet die Demokratie. Seit die Ärmsten (häufig die indigene Bevölkerung) jetzt auch das erste Mal organisiert und mobilisiert werden, „...there may be future revolutionary troubles looming for some of the Latin American systems“ (Wiarda/Kline 1990, S.48). Eine genau gegenteilige Prophezeiung hat hier Domínguez (1997, S.106): „...there is a reasonable basis for the hope that – except in Chiapas – the new movements and parties will use the instruments of democracy to call fellow citizens to honor the promises of the constitution for everyone.“

Auch hier wird die Notwendigkeit einer Dezentralisierung sichtbar: Durch sie können staatliche *Ressourcen* auf der lokalen bzw. regionalen Ebene *besser angewendet* werden, sodaß auch die Ärmsten einen Nutzen davon haben. Sie „betont im Rahmen integrierter ländlicher Entwicklung die Bedeutung von Umverteilungsmechanismen“ (Schimitzek 1986, S.65). Vor allem können gerade solche Dienstleistungen angeboten und solche Projekte durchgeführt werden, die den lokalen Bedürfnissen entsprechen. Durch Dezentralisierung kann auch die Sozialpolitik auf die lokale Ebene verlagert und mehr Gelder für soziale Zwecke bereitgestellt werden<sup>67</sup>. Mit einer Dezentralisierung, die gleichzeitig neue Partizipationsmöglichkeiten eröffnet, können die bisher Marginalen deutlich mehr Einflußmöglichkeiten und einen Zugang zur Entscheidungsfindung haben, wobei die Verminderung sozialer Ungleichheiten von den Armen selbst, von der Mehrheit, abhängt. Durch Förderung der sozialen Gerechtigkeit (z.B. durch ein hinreichendes Angebot an und gleicher Zugang aller zu Dienstleistungen) können die extremen Unterschiede der Einkommen i.d.S. ausgeglichen werden, daß trotz Armut und fehlender Ressourcen alle die gleichen Mög-

lichkeiten besitzen. (Bedenken über die Fähigkeit einer Dezentralisierung, soziale und regionale Ungleichheiten auszugleichen, hat u.a. De Mattos<sup>68</sup>: „Una reforma de carácter político-administrativo no puede, por sí sola, modificar el tipo de sociedad e que se implanta.“ Ferner, eine Dezentralisierungspolitik „...sería contraria a la tendencia de una mayor concentración y transnacionalización del capital“ (Nolte 1991b, S.77).

### 3.4.3. Fehlende Repräsentativität der Parteien

Eine dritte große Gefahr kann durch die „Krise der Repräsentation“ entstehen, die in Lateinamerika nicht neu, die aber in den letzten Jahren ernster geworden ist. Fehlende Repräsentativität und mangelnde Attraktivität der Parteien gehören zu den etwas überraschenden Erfahrungen mit der Demokratie. Für die fehlende Repräsentativität und Ablehnung der Parteien nennt Domínguez (1997, S.102) drei Gründe:

1. Parteien, die mit dem alten Militärregime arbeiteten, werden mit ihm assoziiert und „bestraft“, also nicht mehr gewählt. In solchen Ländern, wo keine der größten Parteien die autoritäre Diktatur direkt unterstützte, bekommt diejenige Partei aus der Opposition jetzt am meisten Unterstützung, die (auf der Links-rechts-Skala) am weitesten entfernt von den „unpopular incumbents“ liegt;
2. Auch solche Parteien, die eine politische Reform unterstützen, welche aber mit der Korruption etwas zu tun gehabt haben (oder besser: die, die dabei erwischt worden sind), werden ebenso von der Wählerschaft bestraft;
3. Schlechte Wirtschaftsbedingungen sind der dritte Grund für die häufige Wahlabkehrung gewesen.

Die Organisation von Gesellschaften in unterschiedlichsten Institutionen ist eine notwendige Bedingung für die politische Stabilität (vgl. Mármora/Messner 1992, S.55). Wenn Parteien nicht repräsentativ und/oder als Institution als nicht attraktiv genug betrachtet werden, müssen andere demokratische Wege der politischen In-

---

<sup>67</sup> „...the proponents of administrative reorganization argue that effective decentralization will promote economic growth, which in turn will provide the foundation on which can be constructed programmes to reduce societal inequalities.“ (Samoff 1990, S.518)



teressenäußerung gegeben sein. Hier könnte die *Erweiterung der Teilnahmemöglichkeiten* privater Personen bzw. Interessengruppen eine Lösung bringen.<sup>69</sup> Eine Dezentralisierung kann aber auch die *Attraktivität* der Parteien *erhöhen*, wenn sie es verstehen, ihre Programme den lokalen oder regionalen Bedürfnissen anzupassen und dadurch das Interesse der Bürger zu wecken. Konkrete Vorschläge zur Lösung lokaler Probleme erhöhen die Unterstützung seitens der Wählerschaft und machen die Arbeit und Funktion der Parteien in einer Gesellschaft sinnvoller.

---

<sup>68</sup> De Mattos, C.A.: *Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción*, en: *Nueva Sociedad*, N° 104. Caracas noviembre-diciembre 1989, S.125; hier zit. nach Nolte 1991b, S.77.

<sup>69</sup> So eine Möglichkeit zur Partizipationserweiterung wird z.B. in Bolivien durch Dezentralisierung samt Bürgerbeteiligung („participación popular“) eröffnet. Darüber mehr in Kapitel 5.

#### 4. Dezentralisierung

In diesem und in dem folgenden Kapitel werden (vermutete) demokratiefördernde Eigenschaften der Dezentralisierung genauer untersucht. Wenn es in dem vorherigen Kapitel hauptsächlich darum ging, *was* gefördert werden sollte, geht es in folgendem darum, *wie* gefördert werden kann. Nach einer theoretischen Darstellung des Konzepts der Dezentralisierung soll untersucht werden, was für eine Dezentralisierung - als Werkzeug unter vielen anderen – in der Lage wäre, die oben definierte Demokratie in Lateinamerika zu fördern und zu konsolidieren.

Die aktuellen Dezentralisierungsansätze in Lateinamerika sind Ausdruck eines gewachsenen Bewußtseins der „Notwendigkeit tiefgreifender Transformationen von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft“ (Hofmeister 1992, S.5). „Unmittelbare Anstöße“ für den in den 80er Jahren lauter gewordenen Ruf nach Dezentralisierung waren (Hofmeister 1992, S.6ff sowie Nohlen 1991b, S.365ff):

- „die Krise der autoritären Regime, die auch eine Niederlage für zentralistische Konzepte der politischen Entscheidungsprozesse war;
- die Wirtschaftskrise der 80er Jahre und die damit einhergehende Krise der durch hohen Staatsinterventionismus geprägten Wirtschafts- und Sozialpolitiken;
- die Krise des Akteurs ‚Staat‘ an sich, dessen weitgehende Ineffizienz angesichts der Wirtschaftskrise offen zutage trat, sowie
- die Krise der großen Entwicklungstheorien, deren Erklärungs- und vor allem Lösungsfähigkeit für soziale, wirtschaftliche und politische Entwicklung sich als unzulänglich erwies.“

Weitere Anstöße gaben *liberalistische Tendenzen* im Sinne eines Abbaus des Staates und der Verlagerung verschiedener Funktionen auf nachgeordnete staatliche Einheiten oder in Privatinitiativen sowie die Überzeugung, daß *Partizipation und Demokratie* mittels Dezentralisierung vertieft werden könnten (ebd.).

Demokratisierungsprozesse in Lateinamerika haben u.a. die Problematik der *Bürgerbeteiligung* in Entscheidungssystemen, die jetzt neu konstruiert werden müssen, hervorgebracht (vgl. Arocena 1991). Eine Perfektionierung dieser Systeme setzt eine möglichst „enge“ Nähe zwischen den Entscheidungsinstanzen und den Bürgern

voraus. Dezentralisierungsprozesse dienen dazu, eine „partizipativere“ Demokratie zu ermöglichen: „En este sentido, los procesos descentralizadores deberían constituir una herramienta de inmenso valor puesta al servicio de una democracia más participativa.“ (Arocena 1991, S.19)

#### **4.1. Gründe und Hintergründe**

##### **4.1.1. Zentralismus und die Rolle des Staates**

Historisch hat der Staat in Lateinamerika eine besondere Bedeutung. Er wird als eine mächtige und unabhängige Agentur eigenen Rechtes angesehen, über und häufig unabhängig von dem Gerangel der Klassen und Interessengruppen. Es waren traditionell der Staat und seine zentrale Führungsrolle, die die Gestalt des Systems und seine Entwicklungsrichtungen bestimmten (vgl. Wiarda/Kline 1979, S.60). Der lateinamerikanische Staat „ist nicht Sozialgebilde unter Sozialgebilden, sondern eine ins mystische überhöhte, a priori selbständige, alles andere nachordnende Agentur menschlicher Daseingestaltung“, wie Mols (1987, S.186) es formuliert.

Die zentrale Rolle des Staates hat historische Hintergründe. Erstens läßt sie sich aus der Tradition der *ibero-lateinischen Staats- und Gesellschaftsauffassung* herleiten (vgl. Mols 1987, S.188, aber auch Wiarda/Kline 1990 und Mols 1985). Nach dieser Auffassung geht es um eine naturrechtlich vorgesehene Harmonie unter den Menschen, über die die Regierungen „...als etwas Natürliches, Notwendiges und durch Gott Eingesetztes“ (Mols 1987, S.188) herrschen sollten. So eine Gesellschaft ist korporativ-organisistisch angelegt. Diese Tradition ist so stark, daß sie nach Mols „bis zur Stunde Geist und Wirklichkeit der lateinamerikanischen Verfassungen, die Staatstheorien selbst, die nationalen ‚Rekonstruktionsphilosophien‘ in unserer Gegenwart der manifesten Krise der praktizierten Staatsreformen...und die im 20. Jahrhundert in den meisten Ländern vorgenommenen Zuordnungen von ‚Staat‘ und ‚Gesellschaft‘ mitprägt.“ (ebd.)

Das überseeische Spanien war zentralistisch und hierarchisch aufgebaut, ein bürokratisch patrimonialer Staat. Damit waren Initiativen von unten ausgeschlossen (vgl. Mols 1987, S.189 sowie 1985, S.124ff). Die Schwäche der lateinamerikanischen Gesellschaft gegenüber einem so gut wie allmächtigen Staat hat sich erst (seit dem

nahezu alles umfassenden Wandel; siehe oben in 2.1.) in den letzten zehn Jahren langsam beseitigen lassen.

Der Zentralismus wurde *nach der Unabhängigkeit* noch verstärkt:

„So wichtig wie die Kolonialepoche für die Grundlegung zentralistischer Tendenzen auch war, der neuzeitige Zentralismus in Lateinamerika ist wesentlich auf Elemente zurückzuführen, die erst im Zuge oder nach der Unabhängigkeit auftraten.“ (Hofmeister 1992, S.4)

Am Anfang der nachkolonialen Zeit spielten die Städte und Gemeinden eine wichtige Rolle. Der Machtmißbrauch lokaler Eliten, die sog. Caudillo- Herrschaft in vielen Regionen und die von solchen Phänomenen ausgehende Bedrohung der staatlichen Einheit ließen zentralistische Tendenzen erstarken. Diese Erstarkung wurde auch durch die Notwendigkeit der *nation-building*<sup>70</sup> begründet. Politik und Gesellschaft wurden von einer kleinen Macht- und Wirtschaftsoligarchie dominiert; die Unterschichten, die Mehrheit der Bevölkerung, blieben weitgehend marginalisiert (vgl. ebd.). Bis weit in das 20. Jh blieb der Staat in Lateinamerika eine Elite-Angelegenheit. Erst in den letzten Jahren wurden in den meisten lateinamerikanischen Ländern Verfassungsreformen durchgeführt<sup>71</sup>, die für die Bürger mehr Teilnahmemöglichkeiten eröffnen.

#### 4.1.2. Einige Hintergrundfaktoren

Im Hintergrund des in Lateinamerika herrschenden Zentralismus steckt einer der „typischen lateinamerikanischen Verhaltensmerkmale“, der *Paternalismus* (vgl. Fanger 1994, S.90). Er begründet sich in der christlich-katholischen Verpflichtung, daß sich die in der Gesellschaft besser gestellten den Belangen der weniger Begünstigten anzunehmen haben. Aus dieser Beschützer- und Obhutsfunktion sind Patron-Klientel-Beziehungen entstanden, die bis heute ein wesentliches Element lateinamerikanischer Politik und Gesellschaft geblieben sind. „Schutzherrschaft und Förderung auf der einen, Unterstützung und Loyalität auf der anderen Seite verhielten

---

<sup>70</sup> Darunter wird die Bildung der Staaten, bzw. die Konsolidierung der staatlichen Macht, Eroberung der Territorien nach innen und Festlegung der Grenzen nach außen, verstanden (vgl. Nohlen 1991b, S.364).

<sup>71</sup> z.B. in Peru 1979, Chile 1980, Guatemala 1985, Brasilien 1988, Kolumbien 1991, Paraguay 1993, Bolivien 1994.

sich dabei zueinander durchaus im Sinne eines wechselseitig abhängigen Prozesses“ (Fanger 1994, S.90). Der patrimoniale Klientelismus hat sich fördernd und verstärkend ausgewirkt auf Erscheinungsformen wie die Verfestigung hierarchisch-staatlicher Führungsstrukturen und die Zentralisierung der Entscheidungsprozesse (vgl. ebd.).

Während der Diktatur wurden alle Entscheidungen zentral getroffen. Nach Arocena (1991, S.19) hatte der *Autoritarismus* einen zwiespältigen Effekt auf die Dezentralisierungs- und Partizipationsproblematik: Einerseits hatte die Bevölkerung mehr Vertrauen an die Fähigkeit eines starken Führers, alle Probleme zu lösen, als an partizipative Mechanismen (siehe oben in 3.2.1.); andererseits wurden während der Diktatur (in Folge der Erschließung traditioneller Partizipationskanäle, wie politischer Parteien und Gewerkschaften) neue Kanäle zur Äußerung zahlreicher Vorderungen gegründet. Viele *NGO's*<sup>72</sup> und *Nachbarschaftsorganisationen* („asociaciones de vecinos“) haben ihre Wurzel hier. Während die Nachbarschaftsorganisationen „...se constituyen en función de demandas concretas (agua, saneamiento, alumbrado público, vivienda, salud, protección del ambiente, etc.) y frecuentemente trascienden sus objetivos originales para convertirse en actores del desarrollo, impulsando iniciativas comunitarias“, haben die *NGO's* „desarrollado proyectos de apoyo y asistencia técnica tanto en el área de los servicios urbanos como en el de las iniciativas productivas o socioculturales“ (Arocena 1991, S.19). Die Betonung der *lokalen Ebene in der politischen Partizipation* wird hiermit begründet:

„Estas experiencias de organización han producido un efecto de valorización del espacio local como un medio apto para el desarrollo de prácticas participativas.“  
(Arocena 1991, S.19)

#### **4.1.3. Gründe für eine Dezentralisierungspolitik und deren Ziele**

Dezentralisierung ist ein kompliziertes Thema und spiegelt unterschiedliche Standpunkte wieder (vgl. u.a. Nolte 1991b, S.76ff). In Entwicklungsländern hat sie eine „ideologische Anziehungskraft“, insbesondere als Reaktion gegen zentralisierungsfördernde Prozesse (vgl. Smith 1985). Die Rolle des Staates in Entwicklungsländern

soll mit ihr reduziert werden; sie wird außerdem mit weiteren Begriffen wie ‚Kontrolle‘ und ‚Entwicklung‘ verbunden. Für neoliberale Wirtschaftswissenschaftler ist Dezentralisierung ein Teil der Strategie, die den Einfluß des Staates in der Wirtschaft verringern will. Die Festlegung der „optimalen“ Größe des Staates, welche eine Privatisierung der öffentlichen Dienstleistungen sowie Staatsunternehmen beinhaltet, gehört dazu. Durch Dezentralisierung wollen manche die Wirksamkeit, Effektivität, der Anwendung öffentlicher Ressourcen maximieren. Aus einem dritten Standpunkt gesehen ist Dezentralisierung ein Instrument, um die politische Partizipation auszuweitern, die politischen und sozialen Prozesse zu demokratisieren sowie eine bessere „Nähe“ zwischen den politischen und administrativen Entscheidungen und den Interessen der Bürger auf der kommunalen Ebene zu erreichen. In der Planung der wirtschaftlichen Entwicklung wollen die einen durch die Dezentralisierung die Regelungs- und Führungskapazität des Staates steigern und die anderen wiederum regionale Disparitäten mildern (vgl. ebd.). All diese (teilweise sehr unterschiedliche) Verständnisse von der heutigen Dezentralisierung lassen sich aus den folgenden zwei Gruppen von Begründungen herleiten:

#### 4.1.3.1. Normative Begründungen der Dezentralisierung

Rüland (1993, S.181ff) unterscheidet in der entwicklungspolitischen Theoriediskussion zwei Phasen, in denen die Dezentralisierungsdebatte besonders intensiv geführt worden ist.<sup>73</sup> In den 50er und frühen 60er Jahren wurde das Verständnis von politischer Entwicklung durch eine Denkschule beeinflusst, die den westlichen Demokratien eine Modellfunktion für den Aufbau eines modernen Staatswesens in den ehemaligen Kolonien zuschrieb. Hier wurde eine *möglichst breite Streuung staatlicher Macht* verlangt. Mit Hilfe einer territorialen Hierarchisierung von Macht entstehe eine zusätzliche, vertikale Dimension der Gewaltenteilung<sup>74</sup>; die Aufgliederung des politischen Systems in mehreren Ebenen würde einer Machtkonzentration entgegenwirken; Machtverteilung und –beschränkung würden wiederum den Rechtsstaat

---

<sup>72</sup> Unter NGO's werden hier *einheimische Nicht-Regierungsorganisationen* gefasst, die ihre Arbeit mit der Hilfe ausländischer Regierungen oder NGO's finanziert haben.

<sup>73</sup> Rüland stellt seine zwei Phasen der Dezentralisierungsdebatte anhand von Faltas, M: *Decentralization and the Design of Planning Systems, Paper Present to the Meeting of the D.S.A. Study Group on Regional Development and Planning at Nottingham University, March 5-6 1982*, und Conyers, Diana: *Decentralization: the Latest Fashion in Development Administration, in: Public Administration and Development*, (3,1) 1983, S. 97-109, dar.

stärken. Staatliche Herrschaft würde dadurch sorgfältiger differenziert, überschaubarer sowie kontrollierbarer, da sie mehrfach in sich gebrochen wird.

„Zudem zwingen föderal und dezentral organisierte Verbundsysteme die Akteure zum Politikdialog, zur Kompromiß- und Kooperationsbereitschaft, will man nicht eine Paralyse des politischen Systems riskieren.“ (Rüland 1993, S.182)

Hier listet Rüland noch weitere positive Eigenschaften der Dezentralisierung auf (vgl. ebd.)<sup>75</sup>:

- ein dezentrales Regierungssystem bietet in der Theorie größere Partizipationschancen für den Bürger;
- die Existenz mehrerer Ebenen mit eigenständigen Entscheidungs- und Handlungskompetenzen verringert die Distanz zwischen dem Bürger und seinen Repräsentanten und
- stärkt das politische Bewußtsein der Bevölkerung, da politisches und administratives Handeln direkter und unmittelbarer erfahrbar werden;
- mit der Kleinräumigkeit des politischen Aktionsfeldes steigen die Chancen zur Durchsetzung bürgerlicher Interessen;
- die territoriale Eigenständigkeit der Gliedstaaten und Gebietskörperschaften bereichert die Möglichkeit des Minoritätenschutzes und schafft Freiräume für begrenzte politische Experimente;
- Dezentralisierung fördert den politischen Wettbewerb (vor allem in föderal verfaßten Regierungssystemen eröffnen sich mehr Chancen für die Opposition, politische Verantwortung zu übernehmen);
- dezentrale Strukturen bedingen eine Verbreitung der politischen Führungselite: angesichts mehrerer autonomer Entscheidungsebenen steigt der Bedarf an politischem Führungspersonal.

#### 4.1.3.2. Funktionale Begründungen der Dezentralisierung

Modernisierungstheorien, die die zentrale Rolle des Staates in der Entwicklung betonten, dominierten die entwicklungspolitische Diskussion ab Mitte der 60er Jahre (siehe oben in 4.1.1. sowie 3.1.). Nach modernisierungstheoretischen Empfehlun-

---

<sup>74</sup> Hier Rüland anhand Maass, Arthur (ed.): *Area and Power. A Theory of Local Government*. Glencoe 1959 und Byrne, Tony: *Local overnment in Britain*. Harmondsworth 1981, S.23.

gen machten sich die meisten Entwicklungsländer „...an den Aufbau eines umfangreichen, zentral gelenkten staatlichen Planungsapparats. Für Selbstverwaltung und die politische Stärkung nachgeordneter staatlicher Instanzen ließen derartige Vorstellungen des ‚development from above‘ nur wenig Spielraum“ (Rüland 1993, S.185). Die zweite entwicklungspolitische Dezentralisierungsdebatte, die schon Ende der 70er Jahre begann und heute einen der Modetrends in der Entwicklungszusammenarbeit darstellt, war ein Respon auf das Scheitern autoritärer Entwicklungsmodelle (vgl. u.a. ebd.). In der entwicklungspolitischen Diskussion kamen die sog. Grundbedürfnisstrategien<sup>76</sup> hoch (vgl. Rondinelli/Cheema 1983, S.13 sowie Rüland 1993, S.186), die eine erneute Hinwendung zu lokalen Institutionen auslösten. Diese Tendenz wurde noch durch andere Faktoren verstärkt: Partizipation und Selbstbestimmung wurden u.a. von der katholischen Kirche verlangt (vgl. Rüland 1993, S.186 anhang Krumwiede 1982<sup>77</sup>), und neoliberale Wirtschaftswissenschaften betonten jetzt die Möglichkeiten einer Dezentralisierung bei der Entfaltung individueller Kreativität und innovatorischer Prozesse.

Seit Anfang der 80er Jahren diskutiert man innerhalb den Entwicklungstheorien erneut über die Möglichkeiten einer Dezentralisierung. Die Überwindung des staatlichen Zentralismus durch Dezentralisierung erscheint als eines der Instrumente zur Lösung der Entwicklungsprobleme (vgl. Hofmeister 1992, S.13); nach der (Re-)Demokratisierung vieler lateinamerikanischen Länder haben Fragen der Staatsform und der Institutionenlehre auch in der politikwissenschaftlichen Entwicklungsländer-Forschung an Aktualität gewonnen, was zu einem weiteren Konjunkturschub für die Dezentralisierungsdebatte geführt hat (vgl. Rüland 1993, S.187). Der Schwerpunkt dieser zweiten Debatte liegt in der funktionalen Begründung (vgl. ebd. sowie Illy 1986, S.9ff). Demzufolge soll Dezentralisierung vor allem die Effizienz des Entwicklungsprozesses erhöhen. Der instrumentale Charakter der Dezentralisierung

---

<sup>75</sup> Siehe auch Rondinelli/Cheema 1983, S.14ff und Illy 1986, S.13ff.

<sup>76</sup> Die programmatische Forderung der grundbedürfnisorientierten Entwicklungsstrategien ist eine Verbindung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung. Die Gewährleistung einer Mindestausstattung mit Gütern des privaten Verbrauchs sowie die Bereitstellung grundlegender öffentlicher Dienstleistungen sind Ziele dieser Strategien. Sie beinhalten darüber hinaus die als immaterialles Grundbedürfnis verstandene politische Partizipation der Zielgruppen.

<sup>77</sup> Krumwiede, Heinrich W.: *Politische Perspektiven kirchlichen Wandels*, in: Lindenberg, Klaus (Hg.): *Lateinamerika. Herrschaft, Gewalt und internationale Abhängigkeit*. Bonn 1982, S.125-143.



wird betont; partizipatorische Elemente gelten weiterhin als notwendig, treten aber etwas in Hintergrund, was durch folgende Begründungen deutlich wird (vgl. Rüländ 1993, S.188):

- Dezentralisierung kann einen engen Kontakt zwischen Regierenden und Regierten herstellen. Dadurch verbessert sich der beidseitige Kommunikationsfluß, was letztendlich zu realistischeren, bedürfnisorientierten Projekten führt;
- Entwicklungsprogramme lassen sich unter dezentraler Strukturen besser auf lokale Strukturbesonderheiten zuschneiden;
- durch die Entlastung der Spitzenbürokratie von Routineaufgaben gewährleistet Dezentralisierung eine größere administrative Effizienz. Infolge größerer administrativer Arbeitsteilung und kürzerer Instanzenwege lassen sich staatliche Aufgaben schneller und billiger erfüllen sowie die Koordination zwischen lokalen und nationalen Behörden, staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen reibungsloser gestalten;
- durch eine bessere administrative Durchdringung des Hinterlandes ermöglicht ein dezentrales Regierungssystem eine gleichmäßigere Allokation staatlicher Dienstleistungen;
- der Zwang zur selbständigen Erfüllung von Aufgabenbereichen impliziert Lerneffekte für lokale Funktions- und Mandatsträger;
- erhöhte Partizipationschancen und erweiterte Partizipationsmöglichkeiten erhöhen die Bereitschaft der Bevölkerung, bei der Projektdurchführung mitzuwirken.

#### 4.1.3.3. Summa summarum:

In der Diskussion über *Dezentralisierung in Lateinamerika* kann man sowohl normative als auch funktionale Begründungen für Dezentralisierung finden und zusammenfassend vier Ziele der Dezentralisierungspolitik unterscheiden:

1. „Descentralizando funciones/servicios prestados por el Estado, se quiere lograr una mayor eficacia en los servicios públicos respecto a los costos de su gestión y a la calidad para los usuarios.
2. Descentralizando competencias políticas, se quieren ampliar los espacios de participación por parte de la ciudadanía a nivel local y regional, creando – para colectividades sociales a nivel subnacional – la posibilidad de articular y realizar sus intereses.

3. Descentralizando la planificación económica, se quiere, por un lado, aumentar las capacidades reguladoras del Estado; por otro lado,
4. reducir desigualdades regionales, acercando las condiciones de vida en las diferentes partes del territorio nacional.“ (Nolte 1991b, S.77)

Zwischen diesen Zielen gibt es eine Wechselwirkung: eine größere politische Partizipation auf der lokalen oder regionalen Ebene bringt eine Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen und der Verwaltung sowie mehr öffentliche Investitionen mit sich; eine Erweiterung der politischen Kompetenzen auf der lokalen oder regionalen Ebene vergrößert das Interesse der Bürger an öffentlichen Angelegenheiten etc.

## 4.2. Definitionen

Dezentralisierung wird in den meisten lateinamerikanischen Ländern verwirklicht, obwohl das Konzept der Dezentralisierung häufig noch unklar ist, nahezu überall anders verstanden und mit vielen unterschiedlichen Erwartungen durchgeführt wird (vgl. u.a. Hofmeister 1992, S.6; Rondinelli 1990, S.493). Genauso wie der Begriff ‚Demokratie‘, ist ‚Dezentralisierung‘ „einer jener diffusen Sammelbegriffe (ist), die jedem gestatten hineinzuzinterpretieren, was seinen Interessen dienlich erscheint“ (Rüland 1993, S.181; vgl. auch Samoff 1990, S.515). Während die einen mit ihr eine administrative Dekonzentration anstreben, durch die die *Leistung der jeweiligen Regierung* und die Implementierung aller Entwicklungsprogramme verbessert werden können, wollen die anderen eine *politische Dezentralisierung*, die eine effektivere Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf die (früher unterrepräsentierten) „Grassroots“-Gruppen sichert (vgl. Samoff 1990). Diese zwei Ziele können auch *miteinander verbunden* sein und müssen einander nicht ausschließen: Zuweilen wird ja argumentiert (vgl. u.a. Hofmeister 1992, S.7), daß die Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung (und dadurch die Leistung der jeweiligen Regierung) mit einer größeren demokratischen Kontrolle und Partizipation der Bürger zusammenhängt. Daß Dezentralisierung kein einheitlicher Begriff ist, sondern die unterschiedlichsten Formen annehmen kann, wird hier kurz vorgestellt.

Dezentralisierung wird allgemein als eine Verteilung von Entscheidungskompetenzen innerhalb eines Systems auf autonome oder teilautonome Subsysteme verstan-

den. In einem Staat bedeutet dies „die Übertragung von legaler und politischer Autorität

über Planung, Entscheidungsfindung und administrativen Management von der Zentralregierung auf lokale Verwaltungseinheiten, halbautonome und überstaatliche Organisationen, Kommunalregierungen oder nichtstaatliche Organisationen“ (Schimitzek 1986, S.70; vgl. auch Rondinelli/Cheema 1983, S.18).

Dabei liegt das sog. *Subsidiaritätsprinzip* zugrunde, d.h. „daß die Erfüllung staatlicher

Aufgaben einem möglichst niedrig angesiedelten Subsystem (z.B. Gemeinde) zugewiesen wird und daß übergeordnete Subsysteme oder die Zentralregierung Aufgaben nur dann an sich ziehen, wenn nachgeordnete Subsysteme diese Aufgaben nicht selbständig erfüllen können“ (Illy 1986, S.11).

Da diese Definition noch viele verschiedene Organisationsformen beinhalten kann und mit Blick auf die Demokratieförderung schwierig zu operationalisieren ist, werden in folgendem „drei Ebenen“ bzw. drei typische Klassifizierungen vorgestellt, die zur Unterscheidung der verschiedenen Formen oder Arten der Dezentralisierung dienen.

#### **4.2.1. Unterscheidung nach der Reichweite der übertragenen Funktionen**

Je nach Grad von übertragener Autorität und Reichweite der Funktionen werden von Rondinelli und Cheema (1983, S.18ff) vier verschiedene Formen der Dezentralisierung unterschieden<sup>78</sup>:

1. Dekonzentration: Übertragung von Funktionen innerhalb der zentralen Regierungshierarchie auf lokale Verwaltungseinheiten. Die effektive Kontrolle verbleibt bei der Zentrale, die die Leitlinien nach hierarchischen Prinzipien vorgibt. Eine Dekonzentration kann als bloße Übertragung von Aufgaben (shifting of workload), als Transfer von begrenzter Entscheidungsfreiheit bezüglich Routineaufgaben oder als Anpassung der Implementation zentraler Direktiven an lokale Bedingungen verfolgen. Das Personal ist entweder bei Zentralministerien angestellt oder von der Zentralregierung ernannt worden und ihr gegenüber verant-

wortlich. Kommunalverwaltungen bekommen *mehr Aufgaben*, aber keine Steigerung ihrer Autonomie.

2. Delegation: Übertragung bestimmter *Entscheidungs- und Verwaltungsautorität* auf regionale oder funktionale Organisationen *außerhalb* der eigentlichen Regierungsbürokratie, z.B. an halbautonome oder überstaatliche Organisationen (öffentliche Unternehmen, regionale Planungs- und Entwicklungsbehörden sowie spezielle Einheiten zur Projektdurchführung). Delegation ist eine extensivere Form der Dezentralisierung als die Dekonzentration.
3. Devolution: Übertragung von *Aufgaben und legaler Entscheidungsautorität* auf Kommunalregierungen mit *relativer Autonomie*, eine Art lokaler Selbstverwaltung. Fundamentale Charakteristika sind:
  - die lokalen Regierungseinheiten sind unabhängig und unterliegen als separate Regierungsebenen keiner direkten Kontrolle seitens der Zentralregierung;
  - Kommunalregierungen haben klare und legale territoriale Grenzen, innerhalb derer sie Autorität und öffentliche Aufgaben ausüben;
  - sie sind ermächtigt, die notwendigen Ressourcen zur Ausübung ihrer Funktionen ganz oder teilweise zu erheben;
  - Kommunalregierungen sind Organisationen, die die Bedürfnisse der Bürgerschaft befriedigen und in der die Bürger Einfluß haben können;
  - Zwischen Zentral- und Kommunalregierung gibt es zweiseitige, gegenseitig nützliche und koordinierte Beziehungen.
4. Übertragung von Aufgaben vom öffentlichen auf den privaten Sektor: Darunter versteht man die Übertragung von *Planungs- und Verwaltungsangelegenheiten oder sonstigen öffentlichen Aufgaben* von der Regierung an *private* oder an *nicht-gouvernementale Institutionen* bzw. an Selbsthilfegruppen. Entscheidungen können durch Partizipation und politische Prozesse außerhalb der Regierung getroffen werden. Diese Dezentralisierungsform wird auch als „Basispartizipation“ oder „Bürgerbeteiligung“ („popular“ bzw. „citizen partizipation“) genannt (vgl. Kiggundu 1989, S.236). Auch „Privatisierung“ als eine Form der Dezentralisierung könnte hierunter subsumiert werden:

---

<sup>78</sup> Diese Unterscheidung hat viel Kritik erhalten (vgl. u.a. Samoff 1990, S.515 und Fußnote 4, S.528

„en estricto rigor jurídico, la privatización es un acto formal de descentralización, en cuanto privatizar significa traspasar funciones a entes dotados de una personería jurídica distinta de aquel que previamente era responsable de la producción y/o prestación de bienes y/o servicios.“ (Boisier/Silva 1990<sup>79</sup>, hier zit. nach Arocena 1991, S.20)

#### 4.2.2. Unterscheidung nach der „Dimension“

Boisier unterscheidet außerdem noch *drei Dimensionen* der Dezentralisierung, die aber miteinander kombiniert werden können (Boisier 1987, hier zit. nach Nolte 1991b, S.75; siehe auch Hofmeister 1992):

- administrativa (o functional): „La descentralización es *administrativa*, cuando se refiere a sectores o a actividades dentro del sector público: por ejemplo, empresas públicas descentralizadas.
- La descentralización es *territorial*, cuando reconoce competencias a organismos cuyo ámbito jurisdiccional es un territorio determinado, por ejemplo, Consejos Regionales de Desarrollo o Consejos Comunales de Desarrollo.
- La descentralización es *política*, cuando reconoce competencias a organismos políticos electos no subordinados jerárquicamente al Estado...“

Die erste entspricht ungefähr der o.g. Dekonzentration, die dritte, politische Dezentralisierung, wiederum der Devolution. Aus diesem Grund bleiben sie in der folgenden Untersuchung ausgeblendet.<sup>80</sup>

In Bolivien sind solche Begriffe wie „descentralización administrativa“ und „descentralización político-administrativa“ in Gebrauch<sup>81</sup>, was den Wirrwarr von Definitionen

sowie Rüländ 1993, S.189), wird aber trotzdem in der Entwicklungsliteratur angewendet.

<sup>79</sup> Boisier, S/Silva, V.: *Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual*, en: *Albuquerque, F./De Mattos, C.A./Jordan, R. (comp.): Revolución tecnológica y reestructuración productiva: impactos y desafíos territoriales*, GEL, Buenos Aires 1990.

<sup>80</sup> Nach Boisier wird die Dezentralisierung in Lateinamerika folgendermaßen definiert:

Desconcentración="un acto mediante el cual se traspasan capacidades para tomar decisiones desde un nivel más alto a un nivel más bajo dentro de la propia organización"

Descentralización im engeren Sinne="reconocer determinadas competencias a organismos que no dependen jurídicamente del Estado (son autónomos). Para que ello pueda ser así, los organismos descentralizados necesitan tener personería jurídica propia, presupuesto propio y normas propias de funcionamiento.“ (Boisier, S.: *Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina*, en: *Revista de CEPAL N°31*, Santiago de Chile 1987, S.140; hier zit. nach Nolte, 1991b, S.75)

noch bunter macht. Hier geht es hauptsächlich darum, daß man mit einer Verwaltungsdezentralisierung (entspricht ungefähr der Dekonzentration von Rondinelli und Cheema) einen Rahmen für die politische Dezentralisierung schaffen kann, die eine stärkere Beteiligung der Bürger ermöglicht; die Diskussion „entweder-oder“ ist heute überholt.<sup>82</sup>

#### 4.2.3. Inter- und intraorganisationale Dezentralisierung

Während die in der Entwicklungspolitik wohl am häufigsten benutzte Dezentralisierungsdefinition von Rondinelli und Cheema (siehe oben) sowohl intra- als interorganisationale Formen der Dezentralisierung beinhaltet, definiert Mintzberg<sup>83</sup> sie hinsichtlich der Entscheidungsfindung und Machtverteilung innerhalb eines Systems *intraorganisational*:

„When all the power for decision making rests at a single point in the organisation – ultimately in the hands of one person – we shall call the structure centralized; to the extent that the power is dispersed among many people, we shall call the structure decentralized.“

Eine intraorganisationale Dezentralisierung, die administrative Autorität innerhalb derselben Organisation auf eine untere Hierarchieebene überträgt, schafft noch keine verstärkte Partizipation der Betroffenen oder der „stakeholders“ der Organisation.

„Moreover, if a central government agency sends some of its professional or technical staff to local government organizations, it does not necessarily constitute decentralization, and could even enhance central government control and influence over local authorities and the way they perform their tasks.“ (Kiggundu 1989, S.229; siehe auch Rondinelli 1990, S.493)

Eine *interorganisationale* Form der Dezentralisierung überträgt Macht und Autorität wiederum an Organisationen, die nicht Teile des Hierarchiesystems sind, das ihnen die Autorität überträgt. (vgl. Kiggundu 1989, S.234ff). In der öffentlichen Verwaltung

<sup>81</sup> Siehe Gaité Uzqueda, G: *El Proyecto de ley de creación de gobiernos departamentales, en: Presencia*, La Paz 28.1.1990, S.2; hier Anhang Nolte 1991b, S.75.

<sup>82</sup> „Se debe entender a la descentralización primero como un proceso que podrá desarrollarse desde el ámbito meramente administrativo hasta la dimensión política de manera gradual.“ (Municipio y Participación N° 1, S.6)

<sup>83</sup> Mintzberg, H.: *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. New York 1983, S.95; hier zit. nach Kiggundu 1989, S.229.

werden Aufgaben und Autorität an solche Organisationen übertragen, die nicht der zentralstaatlichen Verwaltungsstruktur angehören bzw. ganz außerhalb der Staatsbürokratie sind. Sie sind entweder autonom oder nur indirekter Kontrolle der Zentralregierung unterworfen. Eine intraorganisationale Dezentralisierung kann als eine Maßnahme zur Verbesserung der Kapazität einzelner Organisationen dienen. Diese können ihre operativen Tätigkeiten besser durchführen, wodurch auch die Leistung steigt; eine interorganisationale Dezentralisierung übt aber mehr Einfluß auf die Umwelt aus, verhindert die Macht- und Entscheidungskonzentration auf eine einzelne Gruppe (zentralstaatliche Behörden) und fördert demzufolge die Demokratie.

### **4.3. Dezentralisierung als Instrument zur Förderung von Demokratie**

Ziele der Dezentralisierung in den meisten Entwicklungsländern sind die Förderung der Demokratie durch Verbesserung von Planung und Implementation nationaler Entwicklungsstrategien einerseits und Erleichterung öffentlicher Partizipation andererseits gewesen. U.a. hat Hofmeister (1992, S.6) festgestellt, daß „Partizipation und Demokratie mittels Dezentralisierung vertieft werden könnten. Dezentralisierung ist in diesem Sinne Instrument zur Konsolidierung von Demokratie.“ Hier wird eine Auswertung obiger Dezentralisierungsformen oder –arten in demokratiefördernden Sinne durchgeführt, um herauszufinden, welche Art von Dezentralisierung diese positive Eigenschaften innehat. Die Festlegung einer allgemeingültigen Definition von Dezentralisierung ist nicht das Ziel (Definitionen gibt es ja schon genügend, wie vorhin verdeutlicht wurde), sondern es soll vor allem anhand (in Abschnitt 3.3.2.) festgelegter Demokratiedefinition *die bestmögliche Dezentralisierung* gesucht werden, mit der eine Förderung bzw. Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika, und insbesondere in Bolivien, möglich sein würde. Auswirkungen der Dezentralisierung auf die Demokratie werden hier positiv (+), negativ (-) oder als irrelevant (0) eingestuft. (Überblick siehe Ergebnistabelle S.65)

#### **4.3.1. Dekonzentration**

In einer Dekonzentration werden Verwaltungsaufgaben und Verantwortlichkeiten innerhalb der zentralen Regierungshierarchie nach unten verlagert. Sie stellt somit eine typische intraorganisationale Form der Dezentralisierung dar.

„Governments can deconcentrate central government bureaucracies without promoting political or economic decentralization. Indeed, administrative deconcentration can appreciably increase the power of the state by creating an organizational structure for deeper penetration and control...“ (Rondinelli 1990, S.493)

Die Vorteile dieser „administrativen Dezentralisation“ (Schimitzek 1986, S.72) sind begrenzt. Den Kommunalverwaltungen werden zwar begrenzte Entscheidungsbefugnisse bezüglich Routineaufgaben übertragen, sie können auf die lokalen Bedürfnisse besser eingehen als Beamte der zentralen Ebene, aber sie können nur innerhalb festgelegter Grenzen agieren und verfügen in der Regel über keine eigenen Ressourcen.

#### 4.3.1.1. Förderung der ‚Rechtsstaatlichkeit‘<sup>84</sup>

Von der Person unabhängiges Verwaltungshandeln kann nicht allein durch eine Dekonzentration gewährleistet werden. Ganz im Gegenteil: das Personal der lokalen Verwaltungseinheiten hat es schwer, ohne Einfluß der lokalen Eliten auf ihre Arbeit, zu agieren; die Auswirkungen auf die Demokratie können negativ werden. Die effektive Kontrolle<sup>85</sup> verbleibt bei der Zentrale, das Personal ist nur gegenüber der Zentralregierung verantwortlich; es ist also keine Verbesserung der Kontrolle des staatlichen Handelns oder der Anwendung öffentlicher Ressourcen in Sicht. „Zentralregierung und Exekutive steuern alle administrativen Prozesse im kommunalen Bereich“ (Schimitzek 1986, S.35). Zur Verbesserung der ‚Rechtsstaatlichkeit‘ bringt eine bloße Dekonzentration m.E. keinen Nutzen.

#### 4.3.1.2. Förderung des ‚Pluralismus von Interessengruppen‘

Ein ‚Pluralismus von Interessengruppen‘ bleibt durch eine Dekonzentration staatlicher Verwaltungsaufgaben ebenfalls untastbar. Eine bloße Aufgabenübertragung hat weder Einfluß auf die (Gründung der) Parteien<sup>86</sup>, noch auf die bessere Organisiertheit der übrigen zivilen Gesellschaft.

---

<sup>84</sup> Daß eine Dezentralisierung überhaupt Auswirkung auf die Rechtsstaatlichkeit ausüben kann, ist auf den ersten Blick nicht einleuchtend. Wenn man sich aber unterschiedliche Ausprägungen und Erscheinungsformen der Rechtsstaatlichkeit ansieht, aus denen man wiederum Indikatoren zur Messung derer Förderung ableiten kann, ist der Begriff schon weit operationalisiert und leichter zu handhaben.

<sup>85</sup> Über die unterschiedlichen Kontrollmöglichkeiten siehe Schimitzek 1986, S.35-36.

<sup>86</sup> Es besteht kein Einfluß, weil Repräsentationsgremien der Bevölkerung in der Regel fehlen oder nur beratende Kompetenzen haben (vgl. Rüländ 1993, S.189).



#### 4.3.1.3. Förderung der ‚sozialen Gerechtigkeit‘

Die demokratiefördernden Wirkungen durch eine bessere ‚soziale Gerechtigkeit‘ hängen von der Entscheidungsfreiheit der jeweiligen Behörden und der Anpassungsmöglichkeiten an die lokalen Bedürfnisse ab: Entscheidungen können nach den lokalen Bedingungen getroffen werden, Beamte können vor Ort stärker auf die Bedürfnisse einer heterogenen Bevölkerung eingehen, die dadurch eher solche staatlichen Dienstleistungen bekommt, die sie auch benötigt<sup>87</sup>. Eine gleichmäßigere Allokation staatlicher Dienstleistungen durch eine bessere administrative Durchdringung des Hinterlandes hängt ganz davon ab, inwieweit und welche Bereiche dezentralisiert werden. Hier spielen natürlich auch die Fähigkeiten und der Wille der Behörden eine große Rolle. Außerdem müssen sie aufpassen, daß sie nicht gegen Willen der Zentralregierung agieren, da „The deconcentrated authority can be taken over again by headquarters at any time they are not satisfied with the way it is being handled.“ (Kiggundu 1989, S.238)

#### 4.3.1.4. Förderung der ‚politischen Partizipation‘

Zur Verbesserung der ‚Partizipationsmöglichkeiten‘ trägt eine Dekonzentration nichts bei, da sie keine neuen Spielräume für mehr Partizipation der betroffenen Bevölkerung schafft (vgl. Rüland 1993, S.189). In der Regel werden dadurch weder das Wahlrecht, noch direkte Formen der Teilnahme an Entscheidungsfindung oder Planung erweitert, und im Falle einer Erweiterung ergibt sich daraus noch keine Förderung der Demokratie: „Eine Kommunalregierung ohne eigene Entscheidungsspielräume erlaubt auch über formal vorhandene Partizipationskanäle – z.B. Wahlen – keine wirksame politische Partizipation, da die zentralistische Entscheidungsmacht vom Partizipationsakt nicht berührt wird“ (Schimitzek 1986, S.56. Die Wahlbeteiligung in „Wahlen ohne Bedeutung“ würde höchstwahrscheinlich niedrig bleiben.

### 4.3.2. Delegation

Die Delegation nach Rondinelli und Cheema ist eine typische interorganisationale Form der Dezentralisierung (vgl. Kiggundu 1989, S.235). Sie ist eine „extensivere

---

<sup>87</sup> Als Ziele gibt man für Dezentralisierung oft ‚größere Verteilungsgerechtigkeit‘ und ‚Steigerung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen‘ an; als unerwünschte Wirkung kommt leider durch eine Dekonzentration häufig eine ‚Verstärkung sozialer Ungleichheit durch Dominanz traditioneller Eliten‘ zustande (vgl. Schimitzek 1986, S.67).

Form“ der Dezentralisierung als die Dekonzentration, gesteht innerhalb des genau definierten Arbeitsgebietes mehr Entscheidungsfreiheit als Dekonzentration zu und ermöglicht eine bessere und schnellere Entscheidungsfindung (vgl. Rondinelli/Cheema 1983, S.21).

#### 4.3.2.1. Förderung der Rechtsstaatlichkeit

Das Treffen von Entscheidungen außerhalb der eigentlichen Staatsbürokratie erfolgt (bestenfalls) ohne Bürokratismus, Amtsschimmel oder „politische Manöver“, welche in den staatlichen Bürokratien fast immer existieren (vgl. ebd.). Dies würde bedeuten, daß die Rechtsstaatlichkeit in Folge einer Verbesserung des (von der Person bzw. ihrer Partei) unabhängigen Verwaltungshandelns gefördert wird. Die delegierte Aufgaben entgegennehmende Organisationen werden nur indirekt von der Zentralregierung überwacht; die Art und Intensität der Kontrolle hängen von dem jeweiligen Fall ab, weswegen es hier unmöglich ist, allgemeine Aussagen über die Verbesserung der Kontrolle zu machen.<sup>88</sup> Einige Beispiele zeigen, daß angesichts fehlender Repräsentationsgremien staatliche Aufgabenbereiche der unmittelbaren Verantwortung gegenüber dem Bürger entzogen werden (vgl. Rüländ 1993, S.189); eine einheitsinterne Kontrolle und Messung der Leistung bzw. Aufgabendurchführung sind aber häufig effektiver (vgl. Kiggundu 1989, S.235).

#### 4.3.2.2. Förderung des ‚Pluralismus von Interessengruppen‘

Eine Delegation hat m.E. keinen direkten Einfluß auf die politische Parteien. Das Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen wird begrenzt gefördert, d.h. nur in dem Bereich, wo Delegation stattfindet, nur zwischen staatlichen und bestimmten nichtstaatlichen Institutionen, die für die Aufgaben anhand der Delegation zuständig sind.

#### 4.3.2.3. Förderung der ‚sozialen Gerechtigkeit‘

So wie die lokalen staatlichen Verwaltungseinheiten, können auch nichtstaatliche (lokale oder regionale) Organisationen besser auf die lokalen Umstände eingehen als Bürokraten der zentralen Regierungshierarchie. Die Planungen werden realistischer und Entscheidungen vor Ort getroffen. Das Angebot öffentlicher Dienstlei-

---

<sup>88</sup> Nach der Meinung Rüländs (1993, S.189) bewirkt die Delegation an parastaatliche Instanzen keine Stärkung dezentraler Entscheidungsorgane. Sie sind eher „...nicht mehr als ein Patronagehort der Machthaber und somit stark weisungsabhängig von der Zentrale“ (ebd.).

stungen und die Qualität derer wird im jeweiligen Bereich verbessert, was aber noch nicht heißt, daß das Angebot allgemein steigt. Die Gefahr, daß Entwicklungsleistungen für die breite Bevölkerung nicht zunehmen, besteht durch Delegation genauso wie durch Dekonzentration.<sup>89</sup>

#### 4.3.2.4. Förderung der ‚politischen Partizipation‘

Ausbreitung des Wahlrechts bleibt auch durch eine Delegation unberührt.<sup>90</sup> Übertragung bestimmter Entscheidungsmacht bringt nur eine begrenzte Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten mit sich: Nicht alle bekommen mehr Einflußmöglichkeiten, die jeweiligen Organisationen aber schon. Inwieweit diese die Bürgerbeteiligung dann führen wollen, hängt ganz von der Art (und der Satzung) der jeweiligen Organisation ab.

### 4.3.3. Devolution

Devolution<sup>91</sup> ist eine vielversprechende und attraktive Dezentralisierungsform, da sie bestenfalls

„...increases local citizen involvement, commitment, and identification with the development initiatives undertaken by the local organizations. It gives the feeling that citizens are getting services that satisfy their needs while at the same time they have some influence over the organizations providing these services.“ (Kiggundu 1989, S.234)

Wenn lokale Regierungseinheiten unabhängig und quasi autonom (Devolution als eine Art lokaler Selbstverwaltung) von der Zentralregierung gesehen werden können und beide getrennte Hierarchiestrukturen aufweisen, kann Devolution als eine interorganisationale Form der Dezentralisierung betrachtet werden.

#### 4.3.3.1. Förderung der ‚Rechtsstaatlichkeit‘

Durch eine territoriale Hierarchisierung der Macht (legale Entscheidungsautorität der Kommunalregierungen) entsteht eine vertikale Dimension der Gewaltenteilung; Machtverteilung und –beschränkung stärken wiederum den Rechtsstaat (siehe

---

<sup>89</sup> Hierüber siehe Abschnitt 4.3.5. Delegation hat außerdem selten eine „echte“ Dezentralisierung bedeutet: „...in der Praxis sind daraus aber meist weitere Zentralisierung und Bürokratisierung und damit Ausweitung des staatlichen Sektors geworden“ (Simon 1993, S.60).

<sup>90</sup> Schmitzek (1986, S.70-71) hält Delegation zur Ausweitung der politischen Partizipation ungeeignet, da „...ihr Gegenstand ist nicht das Problem der politischen Partizipation im Rahmen der kommunalen Verwaltung.“

Fußnote 74). Staatliche Herrschaft wird dadurch überschaubarer und kontrollierbarer, da sie mehrfach in sich gebrochen wird (vgl. Rüländ 1993) Kommunalregierungen erhalten (spätestens) durch eine Devolution klare und legale territoriale Grenzen, innerhalb derer sie Autorität und Macht ausüben. Sie unterliegen keiner direkten Kontrolle der Zentralregierung. Die lokale Bürgerschaft übt durch Kommunalwahlen eine bessere Kontrolle über sie aus, da die Distanz zwischen dem Bürger und seinen Repräsentanten verringert wird; darüberhinaus kann ein von der Person unabhängiges Verwaltungshandeln durch die Ernennung der zuständigen Behörden durch Wahlen gewährleistet werden. Die Gewaltenteilung auf der lokalen Ebene ist durch eine Devolution normalerweise vorhanden.<sup>92</sup> Durch Entscheidungsautorität der Kommunalregierungen läßt sich auch der Zugriff der zentralen Eliten auf die staatlichen Ressourcen wirksam unterbinden.

#### 4.3.3.2. Förderung des ‚Pluralismus von Interessengruppen‘

Die Rolle der Parteien auf der lokalen Ebene wird durch eine Devolution gestärkt, da sie auch bei Kommunalwahlen Kandidaten aufstellen dürfen. Ihre Arbeit wird konkret, wenn sie nach gewonnenen Wahlen ihre Programmziele umsetzen können. Die Interesse der Bürger, ein Parteimitglied zu werden, kann dadurch ebenso erhöht werden, da sie jetzt die konkreten Einflußmöglichkeiten der Parteien entdecken; politisches und administratives Handeln werden direkter und unmittelbarer erfahren. Durch Devolution ergeben sich auch für die Opposition neue Möglichkeiten, sich in der Politik durchzusetzen. Dies ist v.a. der Fall, wenn auf der lokalen Ebene Unzufriedenheit mit der nationalen Politik besteht. Inwiefern sich der Organisationsgrad der übrigen zivilen Gesellschaft sich erhöht, hängt natürlich von den aus der jeweiligen politischen Dezentralisierung sich ergebenden Einflußmöglichkeiten ab. In der Regel werden nichtstaatliche Organisationen in die Entscheidungsfindung miteinbezogen oder zumindest vor einer Entscheidung gehört.

---

<sup>91</sup> Devolution entspricht der *politischen Dezentralisation* (vgl. Schimitzek 1986, S.72).

<sup>92</sup> „...local representative government may be seen as a process whose interrelations are such that the electorate, through its authority to select the representative body, can, albeit indirectly, control the policy making as well as the policy implementation carried out by the executive organs and the staff.“ (Humes, S./Martin, E.: *The Structure of Local Government. A Comparative Survey of 81 Countries*. The Hague 1969, S.36. Hier zit. nach Schimitzek 1986, S.58)

#### 4.3.3.3. Förderung der ‚sozialen Gerechtigkeit‘

Die Bedürfnisse und Interessen der Mehrheit der Bevölkerung beziehen sich auf örtliche Fragen (Wasser, Gesundheitsversorgung, Schule, Wege). Durch Devolution können sie befriedigt werden, da die Chancen zur Durchsetzung bürgerlicher Interessen steigen. Auch das Angebot an Dienstleistungen steigt, wobei regionale Disparitäten insofern gemildert werden können, daß genau das angeboten wird, was auch gebraucht wird. Durch den Einfluß der Bürger werden deren Prioritäten deutlich, wodurch sie die Dienstleistungen bekommen, die sie brauchen und wollen. Ein Kennzeichen des Zentralismus ist die mangelhafte administrative Durchdringung des Hinterlandes, die den traditionellen lokalen Eliten ein gewisses Ausmaß an Autonomie beläßt. „Folge dieser Autonomie sind das Überleben von paternalistischen und inegalitären Strukturen auf kommunaler Ebene“ (Illy 1986, S.79). Mit einer Erhöhung des Dienstleistungsangebots kann paternalistischen Strukturen entgegengewirkt werden. Die Kommunalregierungen werden ermächtigt, zur Ausübung ihrer Funktionen selber Ressourcen zu erheben, deren gerechte Anwendung u.a. mittels verstärkter politischer Partizipation gesichert sein soll.

#### 4.3.3.4. Förderung der ‚politischen Partizipation‘

„Kommunalregierungen als Institutionen dienen der Befriedigung gemeinsamer Bedürfnisse der lokalen Bürgerschaft, die politisch partizipieren kann“ (Schimitzek 1986, S.73). Die obersten Ämter der Kommunalverwaltung werden in der Regel durch Kommunalwahlen besetzt und dadurch die Ausbreitung des Wahlrechts gefördert.<sup>93</sup> Die Wahlbeteiligung wird erhöht, da die Bürger die Wirkung ihrer Stimmen erfahren. Durch Devolution steigt der Bedarf an politischem Führungspersonal, dem die Möglichkeit einer direkten Einflußnahme gewährleistet ist. Partizipationsmöglichkeiten über die Wahlakte hinaus werden in der jeweiligen Dezentralisierung definiert;

---

<sup>93</sup> Seit die Exekutiven und Legislativen in Lateinamerika auf den lokalen Ebenen gewählt und nicht mehr von der Regierung bzw. vom Präsidenten benannt werden, kann man von einer „Demokratisierung der Gemeinden“ sprechen (vgl. Nolte 1991b, S.80). Eine bessere lokale Demokratie kommt dadurch aber nicht automatisch zustande! Nach der Meinung Noltens initiieren Wahlen bestenfalls einige demokratiefördernde Prozesse: „...las elecciones a nivel municipal pueden servir como punto de partida de procesos de politización a nivel local, para levantar la protesta política, o para el reforzamiento de las estructuras partidarias locales, eligiendo para cargos políticos significativos a personas de liderazgo o figuración local o regional...“ oder sie „...no conduzcan a una mayor ingerencia de los ciudadanos en la política, ni a una renovación de los cuadros políticos a nivel local, sino más bien a la ratificación de las estructuras del poder político-económico en los municipios“, oder noch schlimmer, „Además, el ambiente local es propicio para la institucionalización de relaciones clientelares entre el electorado y los poderes ejecutivo y legislativo del municipio“ (ebd., S.81).

verglichen mit zentralen Systemen sind sie häufig erweitert (vgl. Punkt 4.3.3.2.), aber Devolution muß nicht partizipativ konzipiert sein (vgl. Simon 1993, S.60).

#### **4.3.4. Aufgabenübertragung auf den privaten Sektor bzw. Privatisierung**

Übertragung von Planungs- und Verwaltungsangelegenheiten oder öffentlichen Aufgaben vom öffentlichen auf den privaten Sektor, einschließlich Selbsthilfegruppen, ermöglicht eine aktive Teilnahme auch derjenigen, die in der staatlichen Verwaltungsbürokratie nicht beschäftigt sind. Dies ist eine interorganisationale Form der Dezentralisierung. Ohne in die Problematik der Privatisierung genauer einzugehen, kann in diesem Zusammenhang von einigen möglichen Wirkungen ausgegangen werden.

##### 4.3.4.1. Förderung der ‚Rechtsstaatlichkeit‘

Wenn Verwaltungsangelegenheiten und traditionell als öffentliche Aufgaben betrachtete Dienstleistungen vom privaten Sektor durchgeführt werden, kann dies durchaus positiv auf die Rechtsstaatlichkeit wirken: Verwaltungshandeln ist eher gleich für alle (die Partei spielt keine Rolle), da das Treffen von Entscheidungen außerhalb der eigentlichen Staatsbürokratie erfolgt, wo „politische Manöver“ fast immer existieren (vgl. Abschnitt 4.3.2.1.). Die Überwachung der Aufgabendurchführung, Kontrolle, hängt vom jeweiligen Fall ab; wenn es sich um selbständige, nicht vom Staat gegründete oder von staatlicher Finanzhilfe abhängige Gruppen handelt, kann die Kontrolle positiv ausfallen (vgl. Rüländ 1993).

##### 4.3.4.2. Förderung der ‚Pluralismus von Interessengruppen‘

Die Übertragung von Aufgaben auf den privaten Sektor unterstützt den Aufbau einer pluralistischen Gesellschaft und verhindert die Monopolisierung der Entscheidungen durch eine politische Elite. Die Übertragung von Aufgaben und Verantwortung stärkt die Eigeninitiative und fördert die Organisiertheit in Selbsthilfegruppen u.ä.. Die Arbeit bereits existierender Organisationen, die viele „Aufgaben des Staates“ übernommen sowie teilweise schon durchgeführt haben<sup>94</sup>, wird hier legalisiert. Gleichzeitig erhalten sie für das Anbieten dieser bestimmten Dienstleistungen die Zuständigkeiten.

---

<sup>94</sup> Da der Staat diese nicht hat durchführen können oder wollen. So sind auch die meisten Nachbarschafts- und Selbsthilfeorganisationen in Lateinamerika entstanden. Siehe oben in 4.1.2.

#### 4.3.4.3. Förderung der ‚sozialen Gerechtigkeit‘

Die Erhöhung des Angebots an öffentlichen Dienstleistungen wird ganz von den Selbsthilfegruppen bzw. sonstigen privaten Anbietern abhängig gemacht. Der Grad der Wahrnehmung von Interessen benachteiligter Gruppen durch eine Aufgabenübertragung auf Selbsthilfeorganisationen o.ä. hängt ganz von der Grad der Autonomie der jeweiligen Organisation ab (hierüber mehr in Schmitzek 1986, S.71). Normalerweise bedeutet eine Privatisierung der Dienstleistungen sowohl eine qualitative als auch eine quantitative Leistungserhöhung.<sup>95</sup> Der Zugang zu diesen Dienstleistungen setzt aber das Vorhandensein der privaten Institutionen auf der lokalen Ebene voraus, was durch eine Privatisierung nicht immer gewährleistet werden kann. Effiziente Ressourcennutzung und –verwendung, die durch eine Privatisierung möglich sind, „eröffnen nicht automatisch den Armen Zugang zu den Ressourcen und sorgen nicht automatisch für deren soziale Verteilung.“ (Simon 1994, S.8) Durch eine Einkommenserhöhung kann die Privatisierung hier aber durchaus positive Auswirkungen haben.<sup>96</sup>

#### 4.3.4.4. Förderung der ‚politischen Partizipation‘

Ausbreitung des Wahlrechts bleibt m.E. hier unberührt. Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Selbsthilfegruppen o.ä. bringt direkte Partizipationsformen bezüglich Planung und Entscheidungsfindung mit sich. Entscheidungen können durch Partizipation und politische Prozesse außerhalb der Regierung getroffen werden, was über die Wahlakte der repräsentativen Demokratie hinausgehende Partizipation ermöglicht. Der Grad der Autonomie der jeweiligen Organisation bestimmt jedoch Art und Ausmaß der Partizipation (siehe Schmitzek 1986, S.71). Eine Privatisierung erzeugt außerdem häufig Forderungen nach größerer politischer Partizipation (vgl. Rondinelli 1990, S.493), was die Demokratie nur fördern würde.

---

<sup>95</sup> Eine Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen kann zu einer Verbesserung derer Qualität und Leistungsfähigkeit führen (vgl. Nolte 1991b, S.77).

<sup>96</sup> „...small-scale enterprises play a crucial role in generating income for the poor in many developing countries and (that) non-governmental organizations have a potentially important role in achieving sustainable and more equitable economic growth.“ (Rondinelli 1990, S.498)

## Ergebnistabelle

## Dezentralisierungsformen:

Merkmale und deren Indikatoren:	Dekonzentration	Delegation	Devolution	Übertragung auf den priv. Sektor
<b>Rechtstaatlichkeit</b>				
Von der Person unabhängiges Verwaltungshandeln	0/-	0/+	0/+	+
Kontrolle des staatl. Handelns	0	0	+	
Kontrolle der Anwendung öffentl. Ressourcen	0	0	+	
<b>Pluralismus von Interessengruppen</b>				
Das Vorhandensein der Parteien	0	0	+	0
Nachbarschaftsorganisationen, NGO's	0	0/+	(+)	+
<b>Soziale Gerechtigkeit</b>				
Hinreichendes Angebot öffentl. Dienstleistungen	0/+	+/0	+	+/0
Gerechte Anwendung öffentlicher Ressourcen	0/(+)	0/(+)	+	+/0
<b>Politische Partizipation</b>				
Ausbreitung des Wahlrechts	0/(+)	0	+	0
Erweiterte Partizipationsmöglichkeiten	0	0/+	+/0	+

- + eine positive Wirkung der Dezentralisierungsform auf das jeweilige Merkmal der Demokratie
- eine negative Wirkung der Dezentralisierungsform auf das jeweilige Merkmal der Demokratie
- 0 kein Einfluß auf das jeweilige Merkmal



#### 4.3.5. Schlusfolgerungen: Ein Plädoyer für die Devolution

Die Brauchbarkeit und Benutzbarkeit der jeweiligen Dezentralisierungsform hängt natürlich von dem jeweiligen Fall ab; als Hilfsmittel zur *Förderung und Konsolidierung der Demokratie* anhand obiger Indikatoren ist die sog. *Devolution* mit Abstand die beste Form (Überblick siehe Ergebnistabelle, S.65). Innerhalb des Merkmals ‚Rechtsstaatlichkeit‘ ist sie die einzige Form, die mit allen Indikatoren eine positive Wirkung auf die Demokratie auszuüben scheint. Der ‚Pluralismus von Interessengruppen‘ wird durch sie ebenfalls am besten gefördert. In zentralistischen Systemen sind Parteien auf der lokalen Ebene oft gar nicht präsent oder weisen eine geringe Kohäsion auf. M.E. ist ‚Devolution‘ am besten in der Lage, die Parteien zu stärken, sodaß sie ihre Funktion als „Vermittler zwischen Öffentlichkeit und kommunaler politischer Führung“ (Schimitzek 1986, S.60) besser gerecht werden können. Dazu kommen noch Indikatoren zur Messung der sozialen Gerechtigkeit, die beide durch Devolution eine positive Entwicklung aufgezeigt haben. In zentralistischen politischen Systemen ist das Ausmaß der demokratischen politischen Partizipation insbesondere auf der lokalen Ebene gering (vgl. Schimitzek 1986, S.55). Wie obiger Vergleich der unterschiedlichen Dezentralisierungsformen gezeigt hat, beinhaltet ‚Devolution‘ eine deutliche und ‚Aufgabenübertragung auf privaten Sektor‘ eine mäßige Erweiterung dieser Partizipationsmöglichkeiten. Durch diese Erweiterung wird Demokratie für die Bevölkerung erfahrbar und ihre Bedeutung als „Volksherrschaft“<sup>97</sup> erlebbar.

Mit den Indikatoren zur Messung von ‚Rechtsstaatlichkeit‘, ‚Pluralismus von Interessengruppen‘, ‚sozialer Gerechtigkeit‘ sowie ‚politischer Partizipation‘ könnte durch *Dekonzentration* (als eine der meist angewendeten Dezentralisierungsformen in den Entwicklungsländern; vgl. u.a. Schimitzek 1986, S.74) keine Verbesserung der Demokratie festgestellt werden. Sie, sowie intraorganisationale Formen der Dezentralisierung allgemein, ist m.E. *nicht in der Lage*, die jungen Demokratien in Lateinamerika zu konsolidieren. Bestenfalls wirkt sie dadurch demokratiefördernd, daß lokale Verwaltungseinheiten ihre bürgerbetreffende staatliche Aufgaben *schneller* durchführen können als zentrale Einheiten, was wiederum die Zufriedenheit der Bürger an

das bereits existierende demokratische System erhöhen kann. Die wachsenden Kenntnisse und Sensibilität der Behörden für lokale Gegebenheiten können zu einer *realistischeren* und *effektiveren Planung* der Regierungsmaßnahmen führen, was nicht nur die Zufriedenheit der Bürger erhöhen kann sondern auch eine effektiver Nutzung öffentlicher Ressourcen gewährleistet (*billigere* Aufgabenerfüllung). Da die Zuständigkeiten der einzelnen Behörden und die innerbehördlichen Verantwortungsbereiche in einem zentralisierten und konzentrierten Verwaltungssystem nicht eindeutig geregelt sind (da die Verwaltung so ‚aufgebläht‘ ist), ist es für den Bürger oft schwierig, die Verantwortlichen festzustellen (vgl. Heinz 1994, S.7). Hier kann eine Dekonzentration helfen, die Verwaltungsstruktur *transparenter* und die Verwaltung dadurch etwas *bürgernäher* zu machen. Die Gefahr aber, daß „die privilegierte Position der nationalen Politiker und Administratoren auf einer nachfolgenden Ebene lediglich reproduziert wird, ohne daß die Entwicklungsleistungen des Staates für die breite Bevölkerung zunehmen“ (Illy 1986, S.15), ist bei einer Dekonzentration sehr hoch.

Wie aus dem Überblick (Ergebnistabelle, S.65) außerdem erhältlich ist, fördert eine interorganisationale Form der Dezentralisierung (Delegation, Devolution sowie Privatisierung) Demokratie besser als eine intraorganisationale Form (Dekonzentration). Das liegt v.a. daran, daß Organisationen außerhalb der staatlichen Regierungshierarchie eine objektivere demokratische Kontrolle gewährleisten können. Diese, bislang nicht an politischen Entscheidungsprozessen teilhabende gesellschaftliche Gruppen, werden in das politische System (Demokratie) integriert und dessen „Systemakzeptanz“ erhöht (vgl. Rüländ 1993, S.192).

Reale politische Systeme sind genauso wenig mit idealtypischen Konstrukten gleichzusetzen wie Reformen innerhalb dieser Systeme. Deswegen ist die Trennung zwischen diesen Dezentralisierungsarten sowie zwischen all den in Entwicklungsländern durchgeführten Dezentralisierungsmaßnahmen äußerst schwierig. Eine ähnliche Form wie die obige Dekonzentration ist in den Entwicklungsländern wohl die häufigste Form der Dezentralisierung gewesen (vgl. u.a. Schimitzek 1986, S.74).

---

<sup>97</sup> Der Begriff „Demokratie“ ist griechisch und bedeutet direkt übersetzt „Volksherrschaft“; in der moder-

Dies erklärt einiges der etwas bescheidenen Ergebnisse.<sup>98</sup> In den meisten Ländern sind Mischungen dieser Idealtypen durchgeführt worden, was die Messung der tatsächlichen Auswirkungen einer jeweiligen Dezentralisierungsform fast unmöglich macht. In folgendem werden der Dezentralisierungsprozeß sowie die angewendete Dezentralisierungsform in Bolivien untersucht. Desweiteren soll mit diesem Beispiel konkret untersucht werden, ob Dezentralisierung ein geeignetes Mittel zur Förderung der Demokratie in Lateinamerika ist.

---

nen Zeit handelt es sich hier um *Regierung durch das Volk*.

<sup>98</sup> Siehe Rondinelli/Cheema 1983 sowie Begründungen bei Samoff 1990, S.514.

## 5. Bolivien – Dezentralisierung als Mittel der Demokratieförderung

Zur Konkretisierung der möglichen demokratiefördernden Auswirkungen der Dezentralisierung dient hier Bolivien. Für diese Wahl gibt es mehrere Gründe. Zum einen war Bolivien, das rückständigste<sup>99</sup> und ärmste<sup>100</sup> Land des Subkontinents, lange Zeit bekannt für seine äußerst instabile politische Ordnung.<sup>101</sup> Zum anderen reicht die Debatte um eine Dezentralisierung des bolivianischen Staatsapparates, in der deren Wirkungen auf die Demokratie betont werden, bis Anfang der 80er Jahre zurück. Die bolivianische Dezentralisierung wird tatkräftig von außen unterstützt und mit Hilfe ausländischer Organisationen durchgeführt; durch den Arbeitsaufenthalt der Verfasserin in einem deutsch-bolivianischen Projekt zur Unterstützung der Dezentralisierung hat sich die Möglichkeit ergeben, auch einen „internen“ Einblick in die Problematik beider Prozesse, Demokratisierung und Dezentralisierung, zu bekommen, was natürlich als Grund für diese Wahl von großer Bedeutung war.

Ob die Dezentralisierung tatsächlich eine positive Wirkung auf die Demokratie ausüben kann, wird in Bolivien erst mit der Zeit sichtbar werden. Auf der jetzigen Stufe der Entwicklung kann man nur Hypothesen stellen und die *möglichen* Auswirkungen, die von den geplanten und durchgeführten Maßnahmen ausgehen werden, benennen. Die ersten Ergebnisse und Erfahrungen deuten auf eine positive Entwicklungsrichtung hin, was die folgende Auswertung etwas erleichtert (siehe Rojas Ortuste 1996 sowie Barrón 1996).

### 5.1. Der bolivianische Dezentralisierungsprozeß

---

<sup>99</sup> In Bolivien ist immer noch etwa die Hälfte der Bevölkerung in der Primärsektor beschäftigt. 1986-1992 waren es 49.96% der Bolivianer, die in der Landwirtschaft, Bergbau o.ä. arbeiteten (diese Daten sind von ILO erfasst bzw. geschätzt worden; hier anhand World Employment Report 1996/97, S.155.), wobei der Teil der Dienstleistungssektor als Arbeitgeber mit der „Modernisierung“ Boliviens schon ständig steigt (1975-80 waren es etwa 32.2%, 1981-85 35.58% und 1986-92 schon 39.8% der arbeitenden Bevölkerung).

<sup>100</sup> „Als eines der reichsten Gebiete des ehemaligen spanischen Kolonialreiches zählt Bolivien heute zu den ärmsten Ländern Lateinamerikas“ (Nohlen/Mayorga 1995, S.205). Pro-Kopf-Einkommen 1990 betrug 600 US-\$. Nur Haiti weist im lateinamerikanischen Vergleich schlechtere Werte für die Indikatoren sozialer Entwicklung und des Lebensstandards auf (vgl. ebd.).

<sup>101</sup> Seit der Unabhängigkeit haben in Bolivien über 200 Militärcoups stattgefunden. Nach so einer Vorgeschichte kann man nur skeptisch sein über die Dauer und Zukunft der dortigen „neuen“ demokratischen Ordnung.

### 5.1.1. Beginn der Dezentralisierung und ihre Ziele

#### 5.1.1.1. Die Rolle des Staates in Bolivien

Bolivien ist keine Ausnahme in der gesellschaftlichen oder staatlichen Entwicklung der lateinamerikanischen Länder. Ganz im Gegenteil: Die überhöhte Göttlichkeit des Staates wird noch durch das präkolumbianische Erbe gestärkt. „Die unvermindert starke Tendenz zum Autoritarismus ist höchstwahrscheinlich im präkolumbianischen Erbe, in der iberisch-katholischen Tradition und in der bloß instrumentalistisch verkürzten Rezeption der modernen Industriegesellschaft verwurzelt“ (Mansilla 1987, S.5). Schon die Gesellschaftsordnung der vorspanischen Zeit basierte höchstwahrscheinlich auf *patriarchalisch-autoritären* Sozialisationsprinzipien und auf dem wohl niemals in Frage gestellten Grundsatz, daß die Eliten zu befehlen und die Massen zu gehorchen hatten. Das Inka-Reich zeichnete sich durch Zentralismus aus; die neuere Forschung hat auch klare Elemente einer korporativen Ordnung entdeckt (ebd., S.7ff). Befehle und Anweisungen wurden durch eine strikt hierarchische Gliederung von oben gegeben, wodurch alle individuelle Initiativen schon damals ausgeschlossen blieben. Die staatliche Bevormundung wurde als „natürlich“ oder als gewöhnlich angesehen.

Die indianische Erbschaft wurde dann von der iberisch-katholischen Tradition überlagert, die auch eine hierarchisch strukturierte Sozialordnung betonte und somit den Staat und die Verwaltung zentralistisch aufbaute (siehe oben in 4.1.1.). Die Unabhängigkeit im Jahre 1825 brachte keine Veränderung mit sich: Die staatliche Bürokratie wurde (mit Ausnahme der obersten Stufe) von der kolonialspanischen Verwaltung unverändert übernommen. Nicht einmal die „Nationale Revolution“ von 1952, die die Verbindung von sozialer Gerechtigkeit und sozioökonomischer Modernisierung „zielstrebig intendierte“ (ebd., S.97), mochte diese Tradition verändern: Sie brachte die größte Expansion des Staatsapparates in der Geschichte Boliviens mit sich. Die Verstaatlichung der Bergwerke, die Gründung mehrerer Planungsbehörden, die personalmäßige Aufblähung der Verwaltung, die Übernahme der im britischen Besitz befindlichen Eisenbahnen usw. (vgl. Abschnitt 2.1.2.2.) konsolidierten die vorherrschende Stellung des Staates auf gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Gebiet. Unter der Regierung des Generals Hugo Banzer (1971-1978) sowie wäh-

rend der folgenden Militärdiktaturen wurde die Unternehmerrolle des Staates noch verstärkt (vgl. Mansilla 1987, S.83-146). Unter der Regierung Siles Suazo 1982-1985 wurde erstmals versucht, staatliche Strukturen zu modernisieren und einige Dekonzentrations- und Dezentralisierungsmaßnahmen einzuleiten.

#### 5.1.1.2. Hintergründe der bolivianischen Dezentralisierung

Bolivien war seit der Unabhängigkeit zentral regiert. Erst während der schweren und sich ewig hinausziehenden Wirtschaftskrise (ihr Höhepunkt war 1983 und 1984) wurde der Zentralismus in Frage gestellt (vgl. Boye Soto 1991, S.218). Der Staatsapparat in Bolivien war übermächtig geworden. Das Mißtrauen gegenüber der Handlungs- und Entwicklungskapazität des Staates sowie gegenüber dem traditionellen Zentralismus wuchs.<sup>102</sup> Der Zentralstaat hatte als Entwicklungsagent versagt, und über das Konzept der Dezentralisierung, das die *Comités Cívicos* schon länger verlangt hatten, wurde seit Anfang der 80er Jahre als mögliche Lösung offiziell diskutiert (Palesch 1993, S.287). Am Anfang des Prozesses war die gewollte Reichweite der Dezentralisierung äußerst unklar: Entscheidungsträger waren sich nicht einig und ein Gesetz ließ lang auf sich warten. Neben dem Vorschlag eines Weltbank-Projekts<sup>103</sup> lagen dem bolivianischen Kongreß ca. zwanzig verschiedene Gesetzesentwürfe zur Dezentralisierung vor (siehe Palesch 1993, S.288). Das Problem war nicht, *ob* dezentralisiert werden sollte, sondern eher *wie* und *in welchem Umfang* die Dezentralisierung durchgeführt werden sollte.<sup>104</sup> Eine Dezentralisierung soll zu einer Neuordnung des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft führen;

---

<sup>102</sup> „Consideramos que el actual Estado centralista, carece de legitimidad ante la sociedad civil; su funcionamiento administrativo, es irracional e ineficiente; sus decisiones no se toman al servicio de la función pública, sino en favor de intereses privados; tiene una débil coacividad integradora; no reconoce la diversidad étnico-cultural; es impermeable a la participación de los actores sociales en la toma de decisiones; y, junto al actual modelo económico, es un extraordinario aliado de la corrupción.“ (*Declaración de la Asociación de Gobiernos Municipales Autonomos de Bolivia*, Cochabamba 1993, in: *Municipio y Partizipación* N° 1, S.10)

<sup>103</sup> Mit dem Weltbank-Projekt „Economic Management Strengthening Operation“ (EMSO) wurde im Juni 1990 der Regierung ein Vorschlag zur Dezentralisierung übergeben, welche nur eine administrative Dezentralisierung (im Sinne einer Dekonzentration) ausgesuchter Sektoren (Gesundheit, Erziehung, Transport) vorsah. Dieser Vorschlag wurde von den armen Departamentos abgelehnt, da die Finanzierung der übertragenen Aufgaben noch ungeklärt blieb und sie befürchteten, daß sich der Zentralstaat auf Kosten der Departamentos von seinen kostspieligsten Verpflichtungen lösen möchte (vgl. Palesch 1993, S.287-288).

<sup>104</sup> Über die Diskussion Departamentos versus Municipios siehe z.B. Barrón 1996, S.8 sowie Dabdoub, Carlos: *Descentralización: Via municipios o departamentos?*, in: *Municipio y Partizipación* N° 2, S.10-15.

das erste verabschiedete Gesetz *la Ley de Participación Popular* vom 20. April 1994 definiert diese Beziehung.

Im Gegensatz zu anderen Ländern, wo die Zentralregierungen die maßgeblichen Initiatoren von Dezentralisierungsmaßnahmen waren (siehe u.a. Knoop 1993, S.211), haben in Bolivien Regierung und Parlament den Prozeß eher verschleppt. Entscheidend bei diesem Prozeß waren die *Comités Cívicos* einzelner Departamentos<sup>105</sup>, die eine weitgehende Dezentralisierung forderten. Während der Endphase der Wirtschaftskrise wurden die Stimmen der „*movimientos regionales*“ immer lauter. Diese regionalen Bewegungen<sup>106</sup>, die von den *Comités Cívicos*<sup>107</sup> geführt werden, verlangten eine Gewährung größerer regionaler Autonomie, eine Übertragung von Kompetenzen und Ressourcen sowie eine Einführung neuer politischer Partizipations- und Repräsentationsmechanismen (vgl. Palesch 1993 sowie Boye 1991, S.218).

Es gibt nach Boye (1991, S.218) noch weitere Tatsachen bzw. Prozesse, die die Dezentralisierung förderten und letztendlich im Gang setzten. Die zweite Grundlage kam auf der *politischen Ebene* (Regierung, Parlament, Parteien) zustande und drückte sich als *la Ley Orgánica de Municipalidades* aus. Das Gesetz

„...terminó con varias décadas de gobiernos locales de facto, en que dependían absolutamente del poder central. En ella se crean dos órganos básicos para gobernar conjuntamente en el municipio: el Consejo Municipal y el alcalde. El primero está a cargo de las funciones legislativa, fiscalizadora y jurisdiccional; mientras el segundo es la cabeza de la Alcaldía y el encargado de ejecutar y administrar. El Concejo se genera por elección popular. El alcalde, en cambio, es designado por el Concejo y no lo preside, ni tiene derecho a voto dentro del mismo. Aunque las atribuciones de cada uno están claramente establecidas en

---

<sup>105</sup> Bolivien ist in neun Regionen, sog. Departamentos, eingeteilt: Beni, Cochabamba, Chuquisaca, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz und Tarija.

<sup>106</sup> Quiroga definiert diese Bewegungen, die in der bolivianische Gesellschaft relativ neu sind, als „acción colectiva mediante la cual, a partir de una identidad de referencia, sobre todo espacial, pero también cultural, de origen y tradición comunes, se constituye un sujeto colectivo socialmente heterogéneo.“ (Quiroga, Carlos: *Crisis institucional y movimientos regionales, en: ILDIS, Municipalidad y democracia*, La Paz 1987, S.21; hier nach Boye 1991, S.218)

<sup>107</sup> Nach Quiroga sind *Comités Cívicos* als Ausdruck und Führung der regionalen Bewegungen „la Asamblea Democrática y Participativa de las fuerzas vivas y organizadas de una región“. (ebd., S.219)

la legislación vigente (Constitución y Ley Orgánica), el Ejecutivo sigue controlando las finanzas de un modo abrumador y se niega a ceder terreno..." (Boye 1991, S.220 über *la Ley Orgánica de Municipalidades* vom 10. Januar 1985)

Das Gesetz gab der Lokalverwaltung eine ganz neue Form: ein Gemeinderat sowie ein Bürgermeister sollen auf der Gemeindeebene regieren, und die Einwohner der Gemeinde dürfen den Gemeinderat wählen. Dieses Gesetz wurde schon vor der Regierung Siles Suazo diktiert und hat viel Kritik erhalten: Den Gemeinden fehlt es an Ressourcen und an eigenen Einnahmen; sie müssen weiterhin alles in La Paz beantragen. Es haben sich außerdem Konflikte zwischen dem Gemeinderat und dem Bürgermeister ereignet (so Boye 1991, S.221). Trotz aller Unzufriedenheiten und Beschwerden brachte das Gesetz nach Boye einen Beginn „de una nueva vida municipal en Bolivia“ mit sich, ist immer noch gültig und kann als Grundlage für die umfassendere Dezentralisierung betrachtet werden.

Als dritte Grundlage diente die neoliberale *Wirtschaftspolitik von Paz Estenssoro*, insbesondere der Teil, der die Größe und die Rolle des Staates verringern wollte.<sup>108</sup>

Eine Privatisierung einiger öffentlicher Dienstleistungen sowie der Staatsunternehmen, welche als eine Dezentralisierungsmaßnahme galt (Boye 1991, S.222; Kremplin 1989, S.94), brachte mehr Schwung in die Dezentralisierungsdebatte. Der Prozeß wurde auch indirekt durch die Wirtschaftspolitik Paz Estenssoros beeinflusst: Die Reduzierung der Größe des Staates beinhaltete u.a. eine Entlassung tausender Beschäftigter des öffentlichen Dienstes, was wiederum die Motivation der regionalen Bewegungen verstärkte, eine Lösung für die bolivianischen Probleme zu finden.<sup>109</sup>

*Gegner* der Dezentralisierungsbemühungen waren am Anfang die starke Gewerkschaftsbewegung und ihr traditioneller Bündnispartner die MNR<sup>110</sup>, die den Dezentralisierungsprozeß wirkungsvoll bremsten. Die sich ewig hinziehende Diskussion

---

<sup>108</sup> Paz Estenssoro war Präsident von 1985 bis 1989. Er führte eine strikt neoliberale Wirtschaftspolitik ein, die seitdem in Bolivien verfolgt wird. Hierüber mehr in Kremplin 1989, Cariaga 1990 und Dunkerley 1990)

<sup>109</sup> „Podría decirse entonces que la política económica aplicada desde 1985 hasta ahora ha abierto una especie de brecha estructural, que podría permitir el desarrollo de un cierto potencial descentralizador que existe naturalmente en las regiones y que ya se expresa en la movilización de los movimientos aludidos.“ (Boye 1991, S.221)

<sup>110</sup> MNR = Movimiento Nacionalista Revolucionario (Nationalistisch-Revolutionäre Bewegung); eine im Jahr 1941 gegründete Partei, die die Revolution von 1952 anführte.



um die „Reichweite“ der Dezentralisierung brachte aber auch den fehlenden Willen der Politiker (Verwaltungsapparate und Zentralministerien bremsen den Prozeß, da die Entscheidungsträger ihre Privilegien und Machtpositionen nicht gefährden wollten; vgl. Fuhr 1991, S.67) ans Tageslicht. In einer Meinungsumfrage (Anfang der 90er) wurde die Dezentralisierung von der Mehrheit der Landbevölkerung noch abgelehnt.<sup>111</sup> Das Hauptargument war, daß Dezentralisierung gleich Privatisierung bedeute und die Bevölkerung immer ärmer, kränker und ungebildeter zurücklasse. Seit die Bürger jedoch besser informiert sind, verläuft der Prozeß zügiger.

#### 5.1.1.3. Ziele der Dezentralisierung

Die jetzige Dezentralisierung in Bolivien könnte man sowohl unter dem Begriff *Devolution* als auch *Dekonzentration* von Rondinelli und Cheema einordnen (siehe Abschnitt 4.2.1.). Teilweise werden Aufgaben auch an Bürgerinitiativen, sog. *Organisaciones Territoriales de Base*, übertragen, was eine noch weitergehende Dezentralisierungsform andeutet. Aufgaben-, Finanzierungs- und Entscheidungskompetenzen werden auf niedrigere Ebenen verlagert. Ziel ist es, mit größerer Sensibilität die örtlichen Bedarfe feststellen und befriedigen zu können: Ob eine Gemeinde jetzt eine Schule, ein Krankenhaus oder eher eine bessere Straße braucht, können die Einwohner einer jeweiligen Gemeinde besser entscheiden als die Abgeordneten in La Paz. Außerdem soll die Regierbarkeit, „*governabilidad*“, verbessert werden (vgl. Blanes 1992). Durch Dezentralisierung soll die Entscheidungsfindung allgemein erleichtert und beschleunigt werden, sowie die Verwaltung bürgerfreundlicher und – näher gemacht werden.<sup>112</sup> Aufgrund der Nähe zwischen Entscheidungsträgern und Betroffenen ist der soziale Druck, die soziale Kontrolle effektiver; es wird zudem versucht, die traditionellen lokalen Eliten, deren Geschichte bis in die vorkolumbianische Zeit zurückreicht, in ein modernes Gemeindeverwaltungssystem zu integrieren. Die Übertragung der Entscheidungskompetenz vom zentralen auf das lokale Niveau soll außerdem die Kreativität steigern.

Die Erweiterung der politischen Partizipation auf lokaler Ebene ist ein vorrangiges Ziel der Dezentralisierung in Bolivien, weswegen in folgendem das Gesetz über die

---

<sup>111</sup> Die Umfrage wurde 1993 von PROADE (siehe Fußnote 113) durchgeführt. Ergebnisse z.B. in *Municipio y Participación* N° 1, S.9.

Basispartizipation genau untersucht wird. Mit einer quantitativen Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten erhofft man einen qualitativen Ausbau der Demokratie.<sup>113</sup>

### 5.1.2. Der Dezentralisierungsprozeß und die ersten Erfahrungen

Am Anfang des Dezentralisierungsprozesses wurde die Rolle der *Departamentos* betont.<sup>114</sup> Die Implementierung der Dezentralisierung war eine Aufgabe des Planungsministeriums. Hier hat es jedoch Verzögerungen gegeben: Für die Entwicklung und Implementierung der Dezentralisierung war das Planungsministerium zuständig, und die *Departamentos* sind dem Finanzministerium untergeordnet.<sup>115</sup> Gleichzeitig diskutierte man über die Reichweite der Dezentralisierung weiter. Aus unterschiedlichen Gründen, v.a. aus Angst, daß eine Dezentralisierung auf der regionalen Ebene einen neuen, eben departamentalen Zentralismus hervorrufen könnte sowie aufgrund der Tatsache, daß sie diejenigen staatlichen Einheiten sind, die den Bürgern am nächsten sind, wurden den *Gemeinden* zuerst mehr Kompetenzen und Ressourcen übertragen.<sup>116</sup> Kommunalregierungen (*Gobierno Municipal*) mit eigener territorialer Hochheit wurden gegründet sowie Basisorganisationen (*Organizaciones Territoriales de Base*) als juristische Personen anerkannt.<sup>117</sup> Die Er-

<sup>112</sup> Über die Ziele siehe Barrón 1996 sowie die Gesetze Ley de PP und Ley de DA.

<sup>113</sup> Örtliche Politik wird vom Bürger mit erhöhtem Interesse und größerer Intensität wahrgenommen als Themen der nationalen Politik, da lokale politische Entscheidungen leichter zu beeinflussen sind und man ein höheres Stimmengewicht in Kommunalwahlen verglichen mit nationalen Wahlen sowie eine bessere Möglichkeit hat, das passive Wahlrecht zu verwirklichen.

<sup>114</sup> Suche nach Formeln für die Wahl des höchsten Repräsentanten der *Departamentos*, Einführung von Partizipations- und Kontrollmechanismen in den *Departamentos*, Einführung einer organischen Struktur der *Departamento*-Regierungen sowie Übertragung von Kompetenzen auf diese, Transformationen innerhalb der nationalen Exekutive in Funktion der Dezentralisierung, nationale und regionale Planung und Koordination sowie Schaffung von finanziellen Einnahmemöglichkeiten für die *Departamentos*-Regierungen waren die Schwerpunkte des Prozesses am Anfang der 90er Jahre (vgl. Hofmeister 1992, S.9).

<sup>115</sup> In dieser Phase hat auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zu helfen versucht und intensiv mitgearbeitet. Deutsche Experten waren im Ministerium integriert und haben den Prozeß, wenn nicht direkt lenken, so doch auf jeden Fall durch Strategienentwicklung stark beeinflussen können. Das deutsch-bolivianische Projekt zur Unterstützung der Dezentralisierung, „*Proyecto Apoyo a la Descentralización*“ (PROADE), förderte den Prozeß ebenso.

<sup>116</sup> Um eine bereits *existierende Instanz* zu nutzen, mit der die Bevölkerung *vertraut* ist (es müssen keine völlig neuen Institutionen gegründet werden), hat man die Gemeinde als „Treffpunkt“ zwischen der Gesellschaft und dem Staat gewählt; gewählt „...por la decesidad de fortalecer un instrumento de gobierno, legítimo, al alcance del común de la población, ajustando a su posibilidades y recursos, que representa el interés de sus grupos sociales, y es eminentemente democrático y participativo“ (*Municipio y Participación* N° 1, S.3).

<sup>117</sup> Ley de PP institutionalisiert die Rolle der Zivilgesellschaft in der Entscheidungsfindung. Es macht nicht nur die regionalen Basisorganisationen zu juristischen Personen mit großer Einflußmöglichkeit auf kommunale Entscheidungen, sondern definiert sowohl die neuen Kompetenzen der Gemeinden, die

weiterung der Bürgerbeteiligung, Basispartizipation, auf lokaler Ebene wurde ein vorrangiges Ziel. Die Umsetzung der ersten Dezentralisierungsmaßnahmen folgte der Veröffentlichung des Gesetzes *Ley de Participación Popular* (Ley de PP) am 21. April 1994.

Eine technisch-administrative Dezentralisierung der staatlichen Verwaltung folgte erst später. „Im Rahmen von Bewahrung der nationalen Einheit“ legte das Gesetz *Ley de Descentralización Administrativa* (Ley de DA) vom 28. Juli 1995 die Organisationsstruktur der Exekutive auf den departamentalen Ebene fest. Es hatte u.a. die Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Effizienz der öffentlichen Verwaltung sowie eine direkte und bürgernahe Erbringung der Dienstleistungen als Ziel.<sup>118</sup> Außerdem sollte durch die Gründung der Präfektur (Prefectura) „el caos institucional público“ beseitigt werden, in dem die Departamentos sich befanden (vgl. Barrón 1996, S.3).<sup>119</sup> Für die Verwaltung der Entwicklung (im Zusammenhang mit der erweiterten partizipativen Demokratie) wurde dieser institutionelle Rahmen als unabdingbar angesehen; jede Präfektur soll v.a. den Prozeß der Basispartizipation befördern und unterstützen (vgl. ebd., S.4 und 8). Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDEs), denen zu Beginn durch Dezentralisierung eine wichtige Rolle zugesprochen wurde und die noch im Ley de PP viele Aufgaben erhalten hatten<sup>120</sup>, wurden durch das neue Gesetz ganz aufgelöst.<sup>121</sup> Gleichzeitig verloren die Comités Cívicos an Bedeutung.<sup>122</sup>

## 5.2. Dezentralisierung und Demokratie

---

Teilnahmemöglichkeiten der einzelner Bürger an den gemeinsamen Interessen, die Verteilung der Ressourcen als auch die Rollen der Exekutive und der Departamentos und ihre Beziehungen zu den Gemeinden sowie die Aufgabenmuster auf die Gemeinden. Mehr darüber in Punkt 5.2.1.

<sup>118</sup> Ley de DA, Título 1, Capítulo 1, Art.1 und Art.2.

<sup>119</sup> Dieses Chaos war „...caracterizado por numerosas instituciones desconcentradas, descentralizadas, autárquicas, etc., que competían entre sí por atender (con débiles aparatos de apoyo) complejos problemas de desarrollo, funcionando hacia adentro y respondiendo a directrices e instrucciones de sus mandantes centrales, sin compartir visión, sin distribuirse responsabilidades, sin generar impacto y complicando a la sociedad civil.“ (Barrón 1996, S.3)

<sup>120</sup> Ley de PP, Título 4, Capítulo 2, Art.28, 29, 30, und 31.

<sup>121</sup> Ley de DA, Título 3, Capítulo Unico, Art.26. Sie wurden suspendiert am 7.10.1995 anhand Art.6 der Decreto Supremo N° 24144.

<sup>122</sup> Sie verloren die ihnen durch das Gesetz Ley de PP zugesprochene wichtige Stelle in der Führung der Entwicklungskörperschaften (CORDEs). Der Präsident der regionalen Comité Cívico wäre einer der elf Direktoren gewesen, die für die gesamte Verwaltungsarbeit hätten persönlich verantwortlich sein sollen (vgl. Ley de PP, Título 4, Capítulo 2, Art.31.1. und 31.2.).

Über die letztlichen Auswirkungen der Dezentralisierung auf die bolivianische Demokratie läßt sich noch nichts definitives sagen, da der Prozeß noch nicht abgeschlossen ist. (Demokratie an sich ist ja auch nichts festes oder letztendliches, was sich irgendwann erreichen läßt und in der Form erhalten bleibt, sondern ein sich immer veränderndes Phänomen!) Meine Aussagen über die *Möglichkeiten der Dezentralisierung* zur Konsolidierung bzw. Förderung der Demokratie beziehen sich ausschließlich auf die normative Seite des Dezentralisierungsprozesses: Auf die Gesetze und Regelungen. Mit welchen Interessen und Hintergedanken oder wie „ernst“ die bolivianische Legislative die Erweiterung der Basispartizipation tatsächlich gemeint hat, ist unmöglich zu wissen.<sup>123</sup> Es wird hier davon ausgegangen, daß das, was die Gesetze beinhalten und festlegen, auch zur Verwirklichung gedacht worden sind.

### 5.2.1. Bewertung der bolivianischen Dezentralisierung

„Bezogen auf den Anspruch der Demokratieförderung kommt es darauf an, eine bürgernahe Verwaltung zu schaffen, ihre Effektivität im gesamtgesellschaftlichen Interesse zu steigern und durch Dezentralisierung Entscheidungsfindung und Aufgaben möglichst weitgehend an die lokale Ebene zu delegieren“ (Heinz 1994, S.8). Hier wird die bisherige bolivianische Dezentralisierung genauer analysiert und deren Möglichkeiten einer Demokratieförderung anhand der Indikatoren (in Abschnitt 3.3.2.) gemessen. Diese Möglichkeiten werden v.a. mittels Gesetze Ley de PP sowie Ley de DA dargestellt, deren Ziele durchaus auf mehr Demokratie hindeuten.<sup>124</sup>

---

<sup>123</sup> Über diese möglichen negativen Eigenschaften lateinamerikanischer Regulierungen siehe z.B. Wiaranda (1990, S.37): „On the negative side, most of the Latin American constitutions – including those currently being enacted in the new democratic era – are symbols rather than necessarily evolving from experience as in the United States or Great Britain. The Latin American constitutions are *logical* (stemming from a code law tradition), *anticipatory* (preceding reality rather than reflecting it), and *idealistic*, in the sense of presenting goals to aspire to rather than reflecting actual existing circumstances.“

<sup>124</sup> „La presente Ley reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres.“ (Ley de PP, Título 1, Capítulo 1, Art.1.)

Ein Ziel der Ley de DA ist „Mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población.“ Ley de DA, Título 1, Capítulo 1, Art.2.c.

### 5.2.1.1.Rechtsstaatlichkeit

„Von der Person unabhängiges Verwaltungshandeln“ wird in Bolivien durch die Ernennung der zuständigen Verwaltungsbehörden durch gewählte Gemeinderäte einigermaßen gesichert (genauer in 5.2.1.4.). Mit dem Indikator „Kontrolle des staatlichen Handelns“ können ebenfalls positive Entwicklungen in Richtung zu mehr Demokratie gemessen werden: Auf der Ebene der Departamentos (Departamentos sind regionale Einheiten der nationalstaatlichen Verwaltungshierarchie<sup>125</sup>) überwachen und prüfen *Consejos Departamentales* jegliche administrative Handlungen der *Prefectos*<sup>126</sup>; Transparenz der öffentlichen Verwaltung wird insbesondere durch die Berichterstattung (nach Aufforderung) gewährleistet.<sup>127</sup> „Kontrolle der Anwendung öffentlicher Ressourcen“ wird ebenfalls durch *Consejos Departamentales* möglich, da sie den Haushaltsplan sowie Einnahmen und Ausgaben des jeweiligen Departaments genehmigen.<sup>128</sup>

Ratsmitglieder auf der departamentalen Ebene, *Consejeros Departamentales*, werden von den Gemeinderäten gewählt (jede Provinz stellt einen Ratsmitglied).<sup>129</sup> Um eine zusätzliche Sicherheit zur Gewährung der Unabhängigkeit und Parteilosigkeit der *Consejos Departamentales* zu erreichen, dürfen Gemeinderäte oder Angestellte der öffentlichen Verwaltung nicht als *Consejeros Departamentales* ernannt werden.<sup>130</sup> Gewaltenteilung ist aber weder auf der departamentalen<sup>131</sup> noch auf der kommunalen Ebene<sup>132</sup> vollständig vorhanden: Die Juridikative bleibt beim Zentralstaat.

Ley de PP erweitert die Kompetenzen und erhöht die Ressourcen der *Kommunalregierungen*, die als selbstverwaltende, autonome territoriale Einheiten definiert wer-

---

<sup>125</sup> Decreto Supremo N° 24314, Art.1.2.

<sup>126</sup> Ley de DA, Título 1, Capítulo 2, Sección 3, Art.10, Art.14.a, b, c und k sowie Art.16.

<sup>127</sup> ebd., Art.14.k und l.

<sup>128</sup> ebd., Art.14.b. und c.

<sup>129</sup> Ley de DA, Título 1, Capítulo 2, Sección 3, Art.12.

<sup>130</sup> ebd., Art.12.3.

<sup>131</sup> *Consejos Departamentales* als Legislative (Ley de DA, Título 1, Capítulo 2, Sección 3) und *Prefectos* sowie *Subprefectos* und *Corregidores* als Exekutive (Ley de DA, Título 1, Capítulo 2, Sección 1 und 2).

<sup>132</sup> Auf der kommunalen Ebene ist der Bürgermeister (*Alcalde*) mit seinem Bürgermeisteramt (*Alcaldía*) Vertreter der Exekutive (Ley OM, Título 2, Capítulo 1, 2 und 3), der Gemeinderat (*Consejo Municipal*)

den können.<sup>133</sup> Sie werden in der Durchführung ihrer Aufgaben durch die regionalen Basisorganisationen, *Organizaciones Territoriales de Base* (OTBs) auf vielfältige Art und Weise beeinflusst und kontrolliert<sup>134</sup> (siehe Punkt 5.2.1.3. sowie 5.2.1.4.). Um die OTBs und Kommunalregierungen miteinander zu verbinden, wird in jeder Gemeinde ein *Aufsichtskomitee*, *Comité de Vigilancia*, geformt, in dem jeder Kanton bzw. jede OTB repräsentiert ist.<sup>135</sup> Dieses Komitee übt ‚Kontrolle über die Anwendung öffentlicher Ressourcen‘ aus: Es überwacht, daß die Ressourcen für Basispartizipation gleichmäßig zwischen städtischer und ländlicher Bevölkerung verteilt werden<sup>136</sup> und kontrolliert, daß für die laufenden Ausgaben der Kommunalregierung nicht mehr als 10% der Ressourcen ausgegeben werden.<sup>137</sup> Er soll außerdem Stellung nehmen zu der Verwendungsplanung der Ressourcen für Basispartizipation sowie zu der Rechnungslegung der Ausgaben und Investitionen der Kommunalregierung; diese Stellungnahme muß veröffentlicht werden, was wiederum die Transparenz erhöht.<sup>138</sup> Auch den OTBs ist der Zugang zu Informationen über die Ressourcen eingeräumt, die der Basispartizipation zugewiesen werden.<sup>139</sup> Im Falle einer Gesetzverletzung mischt sich die nationale Gewalt in die kommunale Politik ein: Wenn eine Kommunalregierung vom Aufsichtskomitee wegen Verletzung der Regelungen bzgl. Den Ressourcennutzung angeklagt wird, wird die Exekutivgewalt diese (wenn die Anklage begründet ist) bei dem Nationalsenat anzeigen. Dieselben Folgen haben auch andere verfassungswidrige Verhaltensweisen einer Kommunalregierung.<sup>140</sup>

#### 5.2.1.2. Pluralismus der Interessengruppen

Demokratie wird auch dadurch gefördert, daß politische Parteien, als „kennzeichnende Institution des modernen politischen Systems“ (Huntington 1968, S.89), durch Dezentralisierung gefördert werden. In Lateinamerika gibt es einige Signale in diese Richtung: Die meisten Parteien haben sich nach den durchgeführten Dezentralisie-

---

wiederum der Legislative (Ley OM, Titulo 3, Capitulo 1 und 2). *Ley Orgánica de Municipalidades* (Ley 696) de 10 de enero de 1985.

<sup>133</sup> Ley OM, Titulo 1, Capitulo 1, Art.1; Ley de PP, Titulo 1, Capitulo 1, Art.2.b sowie Titulo 2, Capitulo Unico, Art.12, 13 und 14. Kommunalregierungen bestehen aus *Bürgermeister* (Alcalde) und *Gemeinderat* (Consejo Municipal).

<sup>134</sup> Ley de PP, Titulo 1, Capitulo 2, Art.7 und Art.8.

<sup>135</sup> ebd., Art.10.

<sup>136</sup> ebd., Art.10.1.a.

<sup>137</sup> ebd., Art.10.1.b.

<sup>138</sup> ebd., Art.10.1.c.

<sup>139</sup> ebd., Art.7.e.

<sup>140</sup> Ley de PP, Titulo 1, Capitulo 2, Art.11.1. und 11.2.

rungsmaßnahmen auf der politisch-administrativen Ebene an die neuen politischen Strukturen angepaßt und auch das politische Gewicht der lokalen Führer ist größer geworden (vgl. Nolte 1991b, S.80). In Bolivien werden auf der kommunalen Ebene die Gemeinderäte, *Consejales Municipales*, von den Wahllisten der politischen Parteien gewählt (siehe 5.2.1.4.). Durch die Kommunalwahlen ist dort eine öffentliche Diskussion über lokale Probleme und deren mögliche Lösungen zustande gekommen (vgl. Boye 1991, S.222). Politische Parteien haben sich umstellen und für die Probleme der „kleinen Leute“, der ländlichen und armen Bevölkerung, sensibler werden müssen. Das Problembewußtsein außerhalb der „großen“ Themen der nationalen Politik ist durch die Dezentralisierung verstärkt worden; die Parteien haben auch regionale und lokale Angelegenheiten, die die Bevölkerung direkt betreffen und von ihr des öfteren initiiert worden sind, in ihren Programmen hineinnehmen müssen (ebd.). Von den durch Dezentralisierung eingeführten Kommunalwahlen könnten in Bolivien genau wie in Venezuela auch Impulse zur Demokratisierung der Parteien ausgehen (vgl. Werz 1990, S.191 über Venezuela).

Der Aufbau einer zivilen Gesellschaft wird v.a. durch Ley de PP gefördert. Die unterschiedlichsten Gemeinschaften der Indios sowie jegliche Zusammenschlüsse der ländlichen und städtischen Bevölkerung werden „en la vida jurídica, política y económica del país“ miteinbezogen (siehe Fußnote 117) und mit Behörden in Verbindung gebracht. Zu den Aufgaben der *Prefectos* gehört es, die Basispartizipation zu fördern und Anträge der Nachbarschaftsorganisationen, Indio- und Bauerngemeinschaften weiterzuleiten<sup>141</sup> sowie diese als juristische Personen zu registrieren.<sup>142</sup> Die Monopolisierung der Entscheidungen durch eine einzelne gesellschaftliche Gruppe, die politische Elite, wird mit der Ermöglichung der Teilnahme der OTBs verhindert: Diese können eine Durchführung der Aufgaben bzw. Erbringung der Dienstleistungen vorschlagen, beantragen, kontrollieren sowie überwachen.<sup>143</sup> Das Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen wird sowohl durch Ley de PP als auch Ley de DA gefördert. Solche Institutionen der Zivilgesell-

---

<sup>141</sup> Ley de DA, Título 1, Capítulo 2, Sección 1, Art.5.k.

<sup>142</sup> ebd., Art.5.r. Die Verleihung des Status' einer juristischen Person, der überall auf dem nationalstaatlichen Territorium gültig ist, an Organisationen der Zivilgesellschaft (inländische wie ausländische, die ihren Sitz in dem jeweiligen Departamento haben) fördert weiterhin die Entwicklung einer pluralistischen Gesellschaft (vgl. ebd., Art.5.r.).

schaft, die nicht als OTBs gelten (nur eine Organisation je Territorium kann den Status einer juristischen Person erwerben; sie vertritt die ganze Bevölkerung dieser territorialen Einheit<sup>144</sup>), dürfen ihren Aufgaben weiterhin normal nachgehen.<sup>145</sup>

### 5.2.1.3. Soziale Gerechtigkeit

Zur Erreichung oder Förderung der sozialen Gerechtigkeit wird in Bolivien einiges durch die Verwaltungsdezentralisierung getan. Einerseits gehört es zu den Aufgaben der Prefectos, ein einheitliches ‚Angebot an öffentlichen Dienstleistungen‘ zu sichern.<sup>146</sup> (Damit die Einheitlichkeit auch gewährt wird, übernimmt der Staat viele Kosten, die ansonsten auf die Gemeinden zukommen würden.<sup>147</sup>) Andererseits sollen Consejos Departamentales die Aufmerksamkeit der Prefectos auf die Bedürfnisse und Prioritäten des jeweiligen Departaments lenken<sup>148</sup>; außerdem können sie solche Handlungen und Beschlüsse der Prefectos verurteilen, die gegen gültige Gesetze und departamentale Interessen stoßen. (Der Präsident Boliviens muß jedoch die darausfolgende Amtsniederlegung des Prefectos entweder akzeptieren oder ablehnen.<sup>149</sup>)

Das Gesetz zur Basispartizipation, Ley de PP, führt „ein Prinzip der gleichmäßigen Verteilung öffentlichen Ressourcen“ ein und versucht, die bisherigen Ungleichheiten zwischen den ländlichen und städtischen Gebieten zu mildern.<sup>150</sup> Das Aufsichtskomitee überwacht die gerechte Verteilung der Ressourcen für Basispartizipation zwischen der ländlichen und städtischen Bevölkerung auf der kommunalen Ebene.<sup>151</sup> Ein den Bedürfnissen entsprechendes Angebot an Dienstleistungen wird durch die Mitarbeit und das Zusammenwirken der OTBs gesichert (vgl. Punkt 5.2.1.1.). Sie überwachen, daß die Erbringung der Dienstleistungen (in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Sport, Wasser- und Straßenbau sowie der ländlichen und städtischen Entwicklung) in Übereinstimmung mit den gemeinschaftlichen Interessen und Be-

---

<sup>143</sup> Ley de PP, Título 1, Capítulo 2, Art.7.a.

<sup>144</sup> ebd., Art.4.

<sup>145</sup> Ley de PP, Título 4, Capítulo 3, Art.34.

<sup>146</sup> Ley de DA, Título 1, Capítulo 2, Sección 1, Art.5.h.

<sup>147</sup> Decreto supremo N° 24182 definiert z.B. innerhalb der Gesundheitswesen die Bereiche, die von der zentralen Ebene (Gobierno Nacional) bezahlt werden.

<sup>148</sup> Ley de DA, Título 1, Capítulo 2, Sección 3, Art.14.h.

<sup>149</sup> ebd., Art.16.1. und 16.2.

<sup>150</sup> Ley de PP, Título 1, Capítulo 1, Art.2.c.

<sup>151</sup> Ley de PP, Título 1, Capítulo 2, Art.10.1.a.



dürfnissen folgt; wenn etwas gegen die Gemeinschaftsinteressen läuft, muß die Handlung, Entscheidung bzw. Dienstleistung entsprechend geändert werden.<sup>152</sup> Vieles wird hiermit von der Arbeitsweise und –intensität der OTBs als Interessenvertretung der Bevölkerung abhängig gemacht.

#### 5.2.1.4. Politische Partizipation

Auf der Ebene der Departamentos wird das allgemeine Wahlrecht nicht erweitert. Die Prefectos werden vom Präsidenten der Republik ernannt<sup>153</sup> und Concejeros Departamentales von den jeweiligen Gemeinderäte, Concejales Municipales, gewählt.<sup>154</sup> Auf der lokalen Ebene kann aber eine Ausbreitung des Wahlrechts durch den Dezentralisierungsprozeß festgestellt werden: Gemeinderäte werden in den vom Zugang her offenen Wahlen (von den Wahllisten der registrierten Parteien) alle zwei Jahre gewählt.<sup>155</sup> Gemeinderäte wählen wiederum unter sich den Bürgermeister (mit einer einfachen Stimmenmehrheit) für eine Amtszeit von ebenfalls zwei Jahren.<sup>156</sup>

Die Legalisierung und Anerkennung der Nachbarschaftsorganisationen, Indio- und Bauerngemeinschaften (als OTBs) sowie die Institutionalisierung des Zusammenwirkens (siehe oben) fördern die Teilnahme der Bevölkerung an Planung und Entscheidungsfindung. Partizipationsmöglichkeiten sind auch in anderen als in o.g. Bereichen erweitert worden: Partizipation und Beförderung von Handlungen im Bereich des Umweltschutzes, der Ökologie sowie der Entwicklungsplanung gehören ebenfalls zu den Teilhaberechten der OTBs.<sup>157</sup> Durch Ley de PP werden Basisorganisationen aus allen Stadtteilen und allen ländlichen Gemeinschaften die Möglichkeit einer erweiterten Beteiligung gegeben; die einzige Voraussetzung ist, daß sie sich (nach der im Gesetz vorgeschriebenen Vorgehensweise) registrieren lassen.<sup>158</sup> OTBs wählen einen Vertreter je Kanton bzw. Wahlbezirk in das Aufsichtskomitee,

---

<sup>152</sup> ebd., Art.7.a sowie 7.b.

<sup>153</sup> Ley de DA, Título 1, Capítulo 2, Sección 1, Art.4.

<sup>154</sup> Ley de DA, Título 1, Capítulo 2, Sección 3, Art.12.

<sup>155</sup> Ley OM, Título 1, Capítulo 3, Art.13 sowie Art.14.

<sup>156</sup> ebd., Art.16.

<sup>157</sup> Ley de PP, Título 1, Capítulo 2, Art.7.b.

<sup>158</sup> ebd., Art.4.1. und 4.2.

das wiederum bei der Überwachung der Ressourcen direkte Einflußmöglichkeiten hat.<sup>159</sup>

### 5.2.2. Eigenschaften der Dezentralisierung konkret: Ein Exkurs

Nicht alle demokratiefördernde oder –konsolidierende Eigenschaften der Dezentralisierung können mit den oben angewendeten Indikatoren erfaßt werden, da sie miteinander vernetzt sind und eine scharfe Trennung äußerst kompliziert wäre. Folgendes Beispiel erleuchtet konkret *die Verflechtung* und Funktionsweise:

Eine schon immer existierende Eigenschaft des lateinamerikanischen Staates ist die *Pfründensicherung* in der Verwaltung. Der Staat war eine Pfründe für diejenigen, die den Herrschaftsapparat besetzten bzw. ihn als Beamte verwalteten (vgl. u.a. Mols 1987, S.190); auch der postkoloniale Staat ist ein Instrument der Pfründensicherung geblieben. Vor allem kommt in einem im Regelfall ungewöhnlich aufgeblähten öffentlichen Dienst und in seinem Rekrutierungsmechanismus, dem „Beutesystem“, d.h. der Versorgung ganzer politischer Klientelschaften mit Posten in der staatlichen Verwaltung oder im parastaatlichen Wirtschaftssektor (z.B. nach gewonnenen Wahlen), der Pfründencharakter des lateinamerikanischen Staates voll zur Geltung. (ebd.) Staatliche Dienst- und Verwaltungsleistungen werden weniger als öffentliche Verpflichtung, vielmehr eher als persönlicher Gefallen zwischen Beamten und „Bittstellern“ aufgefaßt.

Hier bringt die Dezentralisierung in Bolivien mehr Kontrollmöglichkeiten mit sich: Durch neuere Einflußmöglichkeiten der Bürger (sowohl durch *Wahlen* auf der lokalen Ebene als auch durch *erweiterte Partizipationsmöglichkeiten*) wird das Verwaltungshandeln *transparenter* und nachvollziehbar und ist nicht mehr so willkürlich wie früher, was wiederum die Rechtsstaatlichkeit und dadurch auch die Demokratie fördert. Dadurch wird auch die Korruption wirkungsvoll bekämpft, die eine der Behinderungen der demokratischen Entwicklung darstellt.<sup>160</sup> Wenn die Arbeit in *Bürgerinitiativen* wirkungsvoll wird und konkrete Ergebnisse, d.h. spürbare Veränderungen in Richtung *besserer Bedürfnisbefriedigung* bringt, motiviert dies die Bürger und die

---

<sup>159</sup> ebd., Art.10.1.

Partizipationsquote als auch der Organisationsgrad steigen (vgl. Kreft 1988, S.27). Eine gleichzeitige Privatisierung der öffentlichen Dienstleistungen und Unternehmen mit der (oder als eine) Dezentralisierung bringt zusätzlich die Forderung nach der Wirtschaftlichkeit ins Bild, welche die *Effizienz* betont und dem Beutesystem kaum Freiraum läßt.<sup>161</sup> Außerdem werden die „Bittsteller“ eher *gleich behandelt*, wenn der staatliche- und der Wirtschaftssektor auseinander gehalten werden.

### 5.3. Schlußfolgerungen

Das Argument über demokratiefördernde Eigenschaften der Dezentralisierung in Bolivien basiert hauptsächlich auf einer *Erweiterung der politischen Partizipation* der Bevölkerung. Die Erweiterung der politischen Partizipationsmöglichkeiten benötigt nach Nolte (1991b, S.78)

- eine Übertragung der politischen Kompetenzen von der Zentralregierung auf politische Körperschaften auf der subnationalen Ebene (Gemeinde, Departamentos, Regionen, Länder) sowie
- eine Beteiligung der Bürgerschaft bei der Wahl der zuständigen Behörden („en la elección de las autoridades respectivas“);

beides sind Forderungen, die in Bolivien vorhanden sind. Die Einbeziehung der Basisorganisationen in den Dezentralisierungsprozeß (in Bolivien mittels Ley de PP) unterstützt zusätzlich die positiven Auswirkungen der Dezentralisierung.<sup>162</sup>

Mit der Basispartizipation haben alle mündigen Bürger Boliviens viele neue Partizipationsmöglichkeiten, welche sich mit der Zeit noch einspielen werden. Sie können ihre Interessen artikulieren und vielleicht auch noch zur Geltung bringen. Die Möglichkeiten, Politik mitgestalten zu können, sind für einzelnen in einer Demokratie allgemein am größten (vgl. u.a. Hanisch 1996, S.21); durch eine Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten wird in Bolivien die Grenze zwischen der politischen Eliten

---

<sup>160</sup> Hofmeister 1994, S.15.

<sup>161</sup> *Ley de Capitalización* vom 22. März 1994 definiert diese Prozesse.

<sup>162</sup> „La descentralización político-administrativa es considerada como una condición necesaria para el desarrollo de iniciativas locales“; „La iniciativa es sacralizada como el instrumento del cambio“ (Arocena 1991, S.21). Und weiter: „La descentralización político-administrativa es una condición necesaria pero no suficiente, si se quiere lograr efectos reales de descentralización del sistema. Si no existe una sociedad civil rica en iniciativas, capaz de recibir las transferencias operadas por la reforma político-administrativa, existirá un proceso de cambio institucional con escasos efectos sobre el sistema centralizado de poder.“ (ebd.)

und den übrigen Staatsbürgern fließender und offener gemacht sowie auch die ländliche Bevölkerung intensiver miteinbezogen, da sie jetzt durch ihren eigenen Gemeinschaften teilnehmen können.<sup>163</sup> Welche realen Veränderungen aus den bolivianischen Gesetzen letztendlich resultieren, bleibt noch abzuwarten. Hier einige Überlegungen:

### 5.3.1. Einige mögliche Kritikpunkte

*Zur Rechtsstaatlichkeit:* Der Präsident Boliviens entscheidet letztlich über Amtsniederlegung eines Prefectos (siehe 5.2.1.3.); sie sind aber von ihm ernannt worden, weswegen eine objektive Entscheidung gefährdet sein könnte. Während der Regierung Sánchez de Lozada (1993-1997) kamen alle neun Prefectos aus derselben Partei wie der Präsident.

Kommunalregierungen werden zwar als selbstverwaltende, autonome territoriale Einheiten definiert, ihre Aufgabendurchführung insbesondere im Bereich der Basispartizipation wird aber von der zentralen Ebene vielfach überprüft, bevor diese die zur Basispartizipation vorgesehenen staatlichen Ressourcen bereitstellt.<sup>164</sup> Hier könnten evtl. die Präferenzen der staatlichen Behörden und dadurch der regierenden Parteien einen Einfluß auf die tatsächliche Durchführung der geplanten Maßnahmen haben.<sup>165</sup> Durch eine totale Planungsautonomie der Gemeinden entsteht aber die Gefahr, daß die nationalen Entwicklungsstrategien nicht verfolgt und die – ziele nicht erreicht werden, weswegen die Voraussetzungen für ein anhaltendes Wachstum fehlen würden (vgl. Tuchsneider 1996, S.118).

*Zum Pluralismus von Interessengruppen:* In Bolivien hat der Prozeß der Dezentralisierung den gesellschaftlichen und politischen Pluralismus gestärkt, welcher eines

---

<sup>163</sup> „Community participation is very much part of the way of life among native cultures of Bolivia.“ (Schübeler 1996, S.78 anhand Vance, Irene: *Community Participation in Bolivia: the Danida/UNCHS Training Programme*. La Paz 1994.)

<sup>164</sup> Zum Beispiel überprüft die staatliche *Wohnungsbaubehörde* im Haushaltsplan der Gemeinde, daß alle den neuen Kompetenzen entsprechenden Bereiche aufgeführt werden, bevor sie Gelder zur Verfügung stellt; staatliche *Gesundheits- und Bildungsbehörden* bestätigen zuvor das Vorhandensein der ausreichenden Ressourcen für die festgelegte Zwecke. Die nationale *Behörde für Basispartizipation* bestätigt vor der *Wohnungsbaubehörde* die Projektplanung der NGO's, die für die Kommunalregierungen und Nachbarschafts- und Bauernorganisationen usw. arbeiten (vgl. Decreto supremo N° 24182, Art.2. und Art.3.).

<sup>165</sup> „But there is no absolute value in either central direction or local autonomy. Both are important and more or less important at different moments. Both must coexist.“ (Samoff 1990, S.521; vgl. auch Rondinelli 1990, S.492)

der wichtigsten Merkmalen der Demokratie darstellt: Das Auftauchen der *movimientos regionales* und der *comités cívicos* hat als erstes eine Stärkung der Zivilgesellschaft mitgebracht (vgl. Boye 1991, S.222). Nach der Verabschiedung des Gesetzes *Ley de PP* wurde der Pluralismus noch durch die Anerkennung der OTBs als wichtige politische Akteure gefördert. All diese neuen Akteure sind für die demokratische Entwicklung des bolivianischen Staates bitter nötig, wo sich noch vor kurzem alles um die Gewerkschaften, die Parteien und das Militär drehte. Aber nicht allein die Existenz einer pluralistischen Gesellschaft mit vielfältigen Interessenvertretungen und Institutionen bringt die Stabilität der Demokratie mit sich.<sup>166</sup> Die Zunahme der Interessengruppen kann die Demokratie auch gefährden, insbesondere wenn die erreichten Ergebnisse den Erwartungen nicht entsprechen.<sup>167</sup>

*Zur sozialen Gerechtigkeit:* Das *Ley de PP* sichert eine gleichmäßige Verteilung öffentlicher Ressourcen, wodurch die bisherigen Ungleichheiten zwischen den ländlichen und städtischen Gebieten gemildert werden sollen. Als Verteilungsschlüssel für die zur Verfügung stehenden öffentlichen Ressourcen wird die absolute Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde zugrundegelegt. Die ärmeren Gebiete aber, deren Entwicklung bis jetzt weit unterhalb des Durchschnitts lag, können diesen Abstand zu den weiter entwickelten Gebieten kaum ohne zusätzliche Gelder erreichen. Außerdem haben die ländlichen Gemeinden ein viel größeres Territorium als die städtischen, weswegen sie allein aufgrund der längeren Distanzen höhere Ausgaben z.B. für die Erstellung und Instandhaltung des Straßennetzes oder der Wasserleitungen haben. Dazu kommt noch, daß niemand die genauen Einwohnerzahlen kennt, was

---

<sup>166</sup> Institutionen können nach Mármora und Messner (1992, S.55) nur dann erfolgreich zu politischer Stabilität beitragen, wenn zugleich „ein Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit und Chancengleichheit, Partizipationsmöglichkeiten und ein Set von gemeinsamen Wertvorstellungen (Leitbildern, Visionen mittlerer Reichweite) existieren, die zur Kompromißfähigkeit aller gesellschaftlichen Akteure beitragen...“ (Hier ist der Einfluß der Dezentralisierung in langer Sicht freilich positiv zu bewerten.)

<sup>167</sup> „Die Zunahme von sozialen Bewegungen und von Formen der Selbsthilfe in den 80er Jahren sind jedoch nicht bloß – wie vielfach angenommen – ein Indiz für gesellschaftliche Demokratisierung. Sie sind ein Reflex einer rapiden Ausbreitung des informellen Sektors, der langfristig die Stabilität demokratischer Institutionen und ein auf die Gemeinschaft bezogenes Regierungshandeln erschwert.“ (Rüland/Werz 1991, S.250) Die Interessenvertretung des informellen Sektors kann lediglich durch Basispartizipation kanalisiert werden. Von den Bolivianern waren im Jahr 1994 schätzungsweise 61.3 % im informellen Sektor beschäftigt, mit steigender Tendenz; 1990 waren es „nur“ 56.9 % gewesen (World Employment Report 1996/97). Mit einer Ermöglichung und Erweiterung der Einflußmöglichkeiten können auch die Bedürfnisse der Informellen besser erfüllt werden. (Über gute Eigenschaften des informellen Sektors siehe de Soto, Hernando: *Marktwirtschaft von unten. Die unsichtbare Revolution*, Zürich u.a. 1992.)

die Festlegung der Ressourcen für die Basispartizipation erschwert und die vorgekommene Verteilungsgerechtigkeit manipuliert.

*Zur Partizipation:* In der bolivianischen Dezentralisierung wird vieles von der Funktionsweise der OTBs abhängig gemacht. Die aktive Teilnahme hängt aber davon ab, wie aktiv die Bürger sich beteiligen *wollen* bzw. *können*; erst ihr *Dürfen* ist gesichert (mehr darüber in 5.4.).

Wenn die Prioritäten der OTBs trotz Zusammenarbeit und Einwirkungsmöglichkeiten in der Planung nicht genügend berücksichtigt werden, wie sich durch die Erfahrungen der ersten 94 Gemeinden mit einem operativen Jahrensplan (Plan Anual Operativo, PAO) herausstellte<sup>168</sup>, hat die Erweiterung der Basispartizipation kaum eine Bedeutung und die Teilnahme der Bevölkerung verringert sich. Oder die Bürger zeigen ihre Unzufriedenheit bei den nächsten Kommunalwahlen.<sup>169</sup>

### 5.3.2. Ein Schritt Richtung mehr Demokratie

Der Staat hatte den Menschen der Möglichkeit beraubt, in ihren gewachsenen Gemeinschaften die sie berührenden Entscheidungen zu treffen; darum bildet die Dezentralisierung der Entscheidungsebenen und Zuständigkeiten, die natürlich mit einer Zuweisung der erforderlichen Ressourcen verbunden sein muß, die erste Priorität für eine richtig verstandene demokratische Entwicklung. Nur dadurch läßt sich auch der Zugriff der zentralen Eliten auf die staatlichen Ressourcen wirksam unterbinden. In Bolivien fließen jetzt drei Viertel des Haushalts an die Gemeinden, während der Zentralregierung nur etwa ein Viertel der Ausgaben zur Verfügung steht. Dort versucht man durch Dezentralisierung außerdem die Integration der traditionellen lokalen Eliten in ein modernes Gemeindeverwaltungssystem zu erreichen,

---

<sup>168</sup> Tuchsneider (1996) vergleicht die PDMs (Planes de Desarrollo Municipal; Ergebnisse der Prozesse der kommunalen Planungspartizipation PPM, an der die Bevölkerung beteiligt ist) und PAOs (Plan Anual Operativo der Kommunalregierung) der ersten Gemeinden (94 aus 331) und kommt zu dem Ergebnis, daß die Prioritäten der Bevölkerung nur teilweise berücksichtigt wurden. U.a. haben die Gobiernos Municipales die Investitionen im sozialen Bereich bevorzugt, während die Bürger eher den produktiven Sektor entwickelt hätten. Nur in 5 Sektoren aus 12 stimmten die verglichenen Pläne miteinander überein (vgl. Tuchsneider 1996, S.115).

<sup>169</sup> Die Umsetzung des Gesetzes Ley de PP begann in der Mitte der Wahlperiode und die alten Machtstrukturen waren noch vorhanden. „...es imaginable que los nuevos gobiernos municipales que, a diferencia de la situación actual, sí van a representar a la mayoría de la población, van a respetar las demandas de la gente; sin embargo la única manera en que realmente esto se va a poder garantizar hacia el futuro es con los Comités de Vigilancia operando de la manera más eficiente posible.“ (ebd., S.117)

sodaß die Stärkung der Macht lokaler Eliten unmöglich wäre, welche aus einer Dezentralisierung sonst möglich wäre (vgl. u.a. Rondinelli 1990, S.492). Der Reformansatz „Participación Popular“ mit einer besseren Ressourcenverteilung und einer demokratischen Mitbestimmung läßt wenig Konfliktpotential aufkommen (vgl. Schmidt 1996, S.371), das die bestehende Demokratie gefährden würde.

Die ersten *Erfahrungen mit der Durchführung der Gesetze* zur Dezentralisierung und Basispartizipation können einige positive Hypothesen bestätigen, die – wie schon oft genug gesagt – Hypothesen bleiben, da die Messung der realen Demokratie in Bolivien äußerst schwierig und die der Auswirkungen der Dezentralisierungsmaßnahmen noch unmöglich ist. Diese positiven Ergebnisse lassen das Thema aber weiterhin auf der Tagesordnung stehen: Die Dezentralisierung wird nach wie vor als eine der aktuellsten Reformen innerhalb des Staates verstanden und in der Praxis umgesetzt.<sup>170</sup> Die Wirkungen dieser Prozesse (Dezentralisierung und Partizipationserweiterung) auf die Demokratie werden erst in den nächsten Jahrzehnten sichtbar.

Die Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung hat indirekt eine maßgebende Wirkung auf die *Demokratie als Wert an sich*, was bei den Lateinamerikanern meist noch fehlt: Nicht eine bereits etablierte politische Kultur bringt Demokratie hervor, sondern eine kontinuierliche demokratische Praxis läßt langfristig eine demokratische politische Kultur entstehen (vgl. Fanger nach Schmitter<sup>171</sup>, S.99 sowie Hofmeister 1994, S.18).

„Die Praxis eines durch schrittweise Reformen herbeigeführten Wandels der Institutionen und die darauf aufbauende historische Erfahrung verändern schließlich den Politikstil...“ (ebd.)

Die Demokratie gewinnt Vertrauen und bleibt bestehen, auch wenn ihre ökonomische und sozialpolitische Leistungsfähigkeit (noch) nicht auf dem erwarteten Niveau wäre. Möglichen Demokratiehemmenden Einflüssen der Verfassungen und der poli-

---

<sup>170</sup> Präsident Sánchez de Lozada stellte in seinem Rechenschaftsbericht am 6. August 1996 die Notwendigkeit der von seiner Regierung begonnenen Reformen heraus. Er betonte v.a. die Gesetze über Bürgerbeteiligung (Ley de PP) und Dezentralisierung, die zu einer Neuverteilung der Staatsausgaben geführt hätten (vgl. Archiv der Gegenwart von 6. und 7. August 1996).

<sup>171</sup> Schmitter, Philippe: *Reflexiones sobre la cuarta onda de democratización*, in: Barba Solano, C. u.a. (Hg.): *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. Mexico 1991, S.101-118.

tischen Tradition kann durch die Dezentralisierung wirksam entgegengesteuert werden, da sie die Demokratisierung der Gesellschaft beschleunigt. Angenommen, die vorgesehenen Maßnahmen werden auch durchgeführt, dann *kann die Demokratie durch die Gesetze der DA und PP konsolidiert werden.*<sup>172</sup> Hiermit wird die Anfangshypothese bestätigt, daß *mit der jetzigen Dezentralisierung in Bolivien ein sicherer Schritt zur Konsolidierung der Demokratie genommen wird.*

#### 5.4. Die Grenzen von Dezentralisierung

Die Errichtung dezentralisierter Strukturen und neue Möglichkeiten der Partizipation in der Entwicklungsplanung und –durchführung garantieren jedoch nicht, daß sie effektiv sein werden oder daß sie ein wirtschaftliches Wachstum oder soziale Gleichheit erzeugen sowie dadurch bessere Chancen für die Demokratie herstellen werden. Ein Staat ist ein offenes System und „everything is related to everything else“: Die Durchführung einer Dezentralisierung ist kein einfacher technischer Prozeß, sondern ein Prozeß mit unvorhersehbaren politischen Interaktionen. Verwaltungen befinden sich in einem *Interaktionsprozeß* mit ihrer Umwelt und „sind abhängig von einem funktionstüchtigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext, der von diesen Verwaltungen entscheidend mitgeprägt wird bzw. verändert werden soll.“ (Fuhr 1991, S.71)

Diesbezüglich werden hier einige Faktoren genannt, die die demokratiefördernden Eigenschaften der Dezentralisierung bremsen, verhindern oder vielleicht noch zu nichte machen können:

- Mit der Dezentralisierung wird versucht, gegen die „typischen“ und traditionellen *nicht-demokratischen Merkmale der lateinamerikanischen Gesellschaften* zu steuern. Dies wird aber gerade von denselben Merkmalen gebremst: „Entscheidend dürfte es sein, daß die politischen Systeme des Subkontinents wohl in der Regel über die notwendigen formalen (verfassungsrechtlichen und strafrechtlichen) Instrumente, selten aber über in der Praxis greifende Kontroll- und Sankti-

---

<sup>172</sup> Bedenken über die Verfassungen hat u.a. Wiarda (1990, S.37): „The president (and the executive branch) is still extremely powerful; and even where there is the constitutional possibility of having elected governors, these are usually appointed by the president. There is no belief in or even comprehension of coequal branches, except perhaps in Costa Rica. Local government is weakly provided for, and the



onsmechanismen verfügen, die geeignet wären, dem Weiterwirken dieser Verhaltensmuster systematisch entgegenzusteuern, ohne selbst wieder durch informelle Beeinflussungsmöglichkeiten abgebremst zu werden.“ (Fanger 1994, S.93)

- Es gibt Faktoren, die die *Implementation der Dezentralisierung* negativ beeinflussen können.<sup>173</sup> „Although decentralization fosters democracy, there are many political and economic factors influencing its outcomes, exposing the many limits of decentralization: the limits of financial decentralization in countries affected by regional inequalities; the limits of political decentralization when old political coalitions live on; the limits of decentralization on policy results when there is a lack of social consensus on what is to be achieved by decentralization“ (Souza 1996, S.551).
- Dezentralisierung ist in den meisten Ländern Lateinamerikas ein Thema der *akademischen Diskussion* gewesen, mit begrenzter Resonanz innerhalb der politischen Klasse und mit wenig Anklang bei der Bevölkerung (vgl. Nolte 1991b, S.79). Dazu kommt noch, daß Dezentralisierungsmaßnahmen wenig zur Verstärkung politischer Partizipation in den Entwicklungsländern beigetragen haben (vgl. u.a. Schimitzek 1986, S.75). Aber selbst beschränkte Maßnahmen können Auswirkungen auf die *Intensität* der politischen Partizipation sowie *indirekte Wirkungen* haben: Dezentralisierung und Partizipation erhalten mehr Aufmerksamkeit, werden „Thema des Tages“. Die Diskussion über institutionelle Reformen erzeugt mehr Bewußtsein hinsichtlich der Funktionsschwächen der bestehenden Systeme (vgl. Nohlen 1989, S.16), und das Interesse steigt, das System zu verändern sowie aktiv an diesem Prozeß teilzunehmen.
- Eine demokratiefördernde Eigenschaft der Dezentralisierung ist die Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten. Eine politische Partizipation setzt voraus, daß die Bürger dazu *fähig*<sup>174</sup> sowie *willig*<sup>175</sup> sind. Sie müssen Probleme wahrnehmen

---

reality is a system of strict centralization. *Personalismo* – whether in the capitalist countries or in socialist Cuba or Nicaragua – remains the dominant tradition regardless of what the constitutions say.“

<sup>173</sup> Rondinelli und Cheema (1983, S.26ff) nennen vier Bereiche, die *Einfluß auf die Planung und Durchführung von Dezentralisierungsmaßnahmen* ausüben: Umweltbedingungen, Interorganisatorische Beziehungen, Ressourcen für die Programmimplementation sowie Charakteristika der implementierenden Organisationseinheit.

<sup>174</sup> Das „Können“ der Bevölkerung ist in Bolivien z.B. durch das Projekt Danida/UNCHS Community Participation Training Programme erhöht und dadurch „a higher degree of community organizations, a more active role in project planning and implementation...“ erreicht worden.

sowie eigene Interessen artikulieren können. Der Bevölkerung wird durch Dezentralisierung vieles eingeräumt und der Eigenverantwortlichkeit überlassen; wenn sie aber schlecht motiviert ist und nicht partizipiert, sind die demokratiefördernden Eigenschaften der Dezentralisierung begrenzt.

Es wäre sicherlich falsch, einen automatischen Zusammenhang zwischen einer erfolgreichen Dezentralisierung und einer stabilen Demokratie anzunehmen. Dezentralisierung kann Demokratie vertiefen und konsolidieren sowie das staatliche Handeln effizienter machen; die lateinamerikanischen *Demokratien* können aber noch durch andere Tendenzen *gefährdet* werden.<sup>176</sup> Hier sind v.a. die extreme soziale Ungleichheit<sup>177</sup> und die hohe Arbeitslosigkeit<sup>178</sup> zu erwähnen.

Schließlich kommt es ja auf das „timing“ an (Rüland 1993, S.192), das heute z.B. in Bolivien viel besser als noch vor zehn Jahren zu sein scheint:

- Die *wirtschaftliche Lage* Boliviens und dessen Leistungskraft haben sich verbessert (vgl. Hofmeister 1994, S.18 und Mayorga 1994, S.40) und die Stabilisierungsprogramme der letzten Regierungen haben die gewünschten Ergebnisse

---

<sup>175</sup> Die Einschätzung von Erfolgsaussichten einer Beteiligung gehört u.a. zu den Bestimmungsfaktoren für die Interessendurchsetzungsbereitschaft (vgl. Kreft 1988, S.26ff). Persönlich erlebte Einflußmöglichkeiten beeinflussen die Partizipation positiv. Viele Selbsthilfeorganisationen haben auch schon vor der Dezentralisierung viele Funktionen ausgeübt, die normalerweise öffentliche sind (vgl. u.a. Simon et.al. 1993, S.324), was für eine gute Motivation spricht.

<sup>176</sup> Unter Strukturprobleme, die lateinamerikanische Demokratien labil machen, faßt Hofmeister (1994, S.15ff) folgende Eigenschaften zusammen, von denen einige schon in Abschnitt 3.4. angesprochen wurden: Die unterentwickelte und defizitäre demokratische Infrastruktur; eingeschränkte Leistungsfähigkeit der demokratischen Regierungen; die weiter bestehenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme; die Gefahr aus Korruption und Gewalt; die mühsame Eingliederung der Militärs in die demokratische Gesellschaft sowie das Fortdauern traditioneller Einstellungsmuster.

<sup>177</sup> Die in vielen lateinamerikanischen Ländern herrschende extreme *soziale Ungleichheit* kann als strukturelles Hindernis gelten, das einer erfolgreichen nachholenden sozio-ökonomischen Entwicklung im Wege steht. Dies kann wiederum negativ auf die Demokratie wirken. (Durch Dezentralisierung ist hier eine Verbesserung zu erwarten, die jedoch eher langsam sichtbar wird.)

<sup>178</sup> In Bolivien betrug die Arbeitslosenquote 1986-1993 19,5% (trotz knappem, aber immerhin anhaltendem Beschäftigungswachstum: 1986-93 1,97%). Während des Autoritarismus war die Arbeitslosigkeit deutlich niedriger gewesen, 1975-80 „nur“ 5,48%, und sie war gleich nach der Transition (und infolge der radikalen Wirtschaftsreformen) gestiegen: 1981-85 betrug sie durchschnittlich 13,5% jährlich (vgl. World Employment Report 1996/97).

gebracht.<sup>179</sup> Die Leistungsfähigkeit der Regierung Sánchez de Lozadas kann durchaus als gut bezeichnet werden.<sup>180</sup>

- Das Regime Boliviens ist *glaubwürdig*, wie auch der Präsident (vgl. Schmidt 1996, S.370), da er der reichste Mann des Landes ist, „was ihn pikanterweise davor schützt, sein Amt zur persönlichen Bereicherung zu mißbrauchen“ (Das Parlament von 22./29. November 1996). In Bolivien sind tiefgreifende Reformen in „außerordentlicher Weise“ politisch umgesetzt worden (vgl. Neue Zürcher Zeitung von 11. April 1996). Die Richtung der Reformen kann auch durch eine neue Regierung nicht mehr grundsätzlich geändert werden, da die „neue politische Generation“ schon regiert (ebd.).<sup>181</sup>
- Die Möglichkeiten zur Durchsetzung von Dezentralisierung sind angesichts der *Veränderungen sowohl in politischen, sozialen als auch in wirtschaftlichen Systemen* der lateinamerikanischen Länder sowie im internationalen System heute eher als gut einzuschätzen. „The structure of government in all countries changes constantly, sometimes rapidly and dramatically through administrative reforms and reorganization, sometimes slowly and imperceptibly through the interaction of social, administrative, and political forces.“ (Rondinelli/Cheema 1983, S.9) In Bolivien geht es um beide Prozesse. Am Anfang dieses Jahrzehnts hat man im politischen Bereich demokratisierende Reformen eingeführt. Die Durchsetzung solcher Reformen ist aber erst durch einen langsamen Wandlungsprozeß innerhalb der bolivianischen Gesellschaft, in den sozialen, administrativen und politische Kräften, möglich geworden: Die gesellschaftlichen Schichten und die politischen Akteure haben zugenommen, die im Prozeß staatlicher Willensbildung eine bedeutende Rolle spielen; die Einstellung der Bürger sowie die poli-

---

<sup>179</sup> Die bolivianische Wirtschaft hat einen hohen Grad an Stabilität bewahrt: die Inflationsrate 1989-1993 betrug nur 13,5%, Bankeinzahlungen und Devisenreserven nahmen zu sowie auch die Bedienung der staatlichen Auslandsschulden (vgl. Mayorga 1994, S.40; auch Krempin 1990, Dunkerley 1990 und Cariaga 1990).

<sup>180</sup> Die Kritik, daß Dezentralisierungspolitiken ein Ablenkungsmanöver wären, um in einer Zeit knapper werdender Ressourcen von Leistungs- und Legitimationsdefiziten der Zentralregierung abzulenken sowie das soziale und politische Konfliktpotential auf die lokale Ebene zu verlagern (vgl. u.a. Nolte 1991, S.17), wird hier zurückgewiesen.

<sup>181</sup> Nicht mal die hochwahrscheinliche Wahl des Ex-Diktators Hugo Banzer zum nächsten Präsidenten Boliviens kann m.E. das Land in der Geschichte zurücksetzen. Er, sowie alle anderen Kandidaten, versprechen ohne wesentliche Differenzen eine Fortsetzung der neoliberalen Wirtschaftspolitik, die bis jetzt ein konstantes Wachstum der Ökonomie um etwa vier Prozent jährlich ermöglicht hat (vgl. Frankfurter Rundschau am 21. Mai 1997). Außerdem unterstützt das bolivianische Militär die Demokratie schon seit 1982 (vgl. Malloy/Gamarra 1990, S.376).

tische Kultur haben sich verändert (vgl. auch Wiarda 1990, S.243). Die „Megatendenzen“<sup>182</sup>, die am Anfang der Arbeit als Teile der sozialen Transformation gehandelt wurden, begünstigten die Dezentralisierungsprojekte in einer ausschlaggebende Weise: Ohne sie wäre eine Dezentralisierung des bolivianischen Staatsapparats kaum möglich gewesen. Diese Faktoren begründen die konkreten Dezentralisierungsmaßnahmen in Bolivien sicher nicht, aber sie „fangen den strukturellen Wandel ein“, wie Hofmeister es formuliert (1992, S.6), und tragen das „Ihre“ dazu bei, sowohl die Dezentralisierung als auch die Konsolidierung der Demokratie in der jetzigen Situation optimistisch zu sehen.

---

<sup>182</sup> Der Dezentralisierungsbedarf in Lateinamerika in den 80er Jahren lässt sich nach Boisier (1991, S.24ff) aus folgenden „Megatendenzen“ (zuzüglich jeweiliger länderspezifischer Umstände) ableiten:

1. „la actual revolución científica y tecnológica como un fenómeno que, a través de sus efectos en la esfera de la producción, de la información y del transporte, está produciendo un nuevo paisaje industrial, o una nueva geografía industrial“
2. „el proceso de reestructuración política del Estado y administrativa del gobierno, como una fuerza verdaderamente transideológica que empuja la descentralización“ (este proceso estaría vinculado muy especialmente „a la necesidad de legitimar un nuevo orden político reemergente en todo el mundo: la democracia“
3. „la creciente y universal demanda de los cuerpos organizados de la sociedad civil (muchos de ellos de naturaleza territorial) por mayores espacios de autorrealización, lo que supone tanto descentralización (cesión de poder) como autonomía (campos específicos de competencia)“
4. „la tendencia a la privatización de actividades productivas y de servicios“ con la consiguiente disminución del tamaño del Estado.“

## 6. Resumee und Ausblick

„The promise of democracy is not that of automatic improvement in areas of life that are not narrowly connected with political freedoms; it is the creation of a window of opportunity, a political framework where groups struggling for development and human rights have better possibilities than before for organizing and expressing their demands. Democracy offers opportunity; it does not offer guarantees of success.“ (Sorensen 1993, S.89; siehe Fußnote 52)

Nach der Einführung der Demokratie standen lateinamerikanische Länder vielen Problemen gegenüber. Innerhalb der *Modernisierung des Staates* wurde u.a. über ihre zentrale Rolle diskutiert, die noch nie früher ernsthaft in Frage gestellt worden war. Der lateinamerikanische *Zentralismus* äußert sich im Typus des Regierungssystems als Präsidialsystem sowie in der administrativen und regionalen Konzentration des Verwaltungsapparates in der Hauptstadt (vgl. Reichard 1993, S.247). Diese zentralistischen politisch-administrativen Strukturen werden heute zunehmend defizitär wahrgenommen, weswegen die Forderung nach Dezentralisierung immer lauter geworden ist:

- Zentralismus stellt ein *Effizienzhemmnis* dar: Die überbürokratisierten Strukturen der Zentralverwaltung haben sich als unfähig erwiesen, auf Bedürfnisse und Probleme der Bevölkerung angemessen zu reagieren; sie sind auch nicht in der Lage, in der komplexen, marktorientierten Welt von heute leistungsfähig genug zu agieren.<sup>183</sup>
- Zentralismus stellt auch ein *Partizipationshemmnis* da: Zentralisierte Verwaltungsstrukturen mit ihrer großen Distanz zur (v.a. ländlichen) Bevölkerung bieten nur geringe Chancen zur Teilhabe am politischen Willensbildungsprozeß. Dieses Bedürfnis und die Möglichkeit zur Partizipation ist durch die Redemokratisierung in Lateinamerika wieder aktuell geworden.

---

<sup>183</sup> Dezentralisierung beinhaltet einen Umbau der Staatsorganisation und ist bestenfalls eng verbunden mit einem Ausbau der Demokratie und einer Stimulierung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Für Industrieländer gibt es Befunde, die dezentrale Strukturen als leistungs- und modernisierungsfähiger zeigen als zentralistische. Diese Thesen und positive Befunde werden auch auf die Ent-

*Die Chancen für eine stärkere Dezentralisierung der Verwaltung* haben sich durch den sozialen Wandel verbessert. Während 1990 in einem Symposium zur politischen Reform in Lateinamerika<sup>184</sup> die Aussichten dezentralisierender Verwaltungsreformen noch eher pessimistisch gesehen wurden, sieht die Verfasserin die Zukunft der Reformen (und dadurch der lateinamerikanischen Länder allgemein) heute optimistischer. Das Umfeld und die Bedingungen für Verwaltungsreformen und Dezentralisierungspolitiken haben sich deutlich gewandelt (vgl. Fuhr 1991, S.62) und es bestehen gute Chancen, lateinamerikanische Verwaltungen „in vielfacher Hinsicht

nachhaltig leistungsfähiger und transparenter zu gestalten, sie aber auch einer stärkeren demokratischen Kontrolle zu unterziehen“ (ebd.).

Langsam kommt es in allen Ländern Lateinamerikas zu einem Wechsel von den herrschenden bürokratischen Eliten zu neuen, stärker marktbezogen handelnden Eliten, die vorgeschlagene Reformmaßnahmen auch durchführen wollen.

Nach der Auswertung unterschiedlicher Dezentralisierungsformen in Kapitel 4 dieser Arbeit wurde die Schlußfolgerung gezogen, daß die sog. *Devolution* Demokratie *am besten fördern* könnte.<sup>185</sup> Ihr größter Vorteil gegenüber anderer Arten der Dezentralisierung ist die deutliche Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung. Im Gegenteil dazu wird die *Dekonzentration*, als eine der meist angewendeten Dezentralisierungsformen in den Entwicklungsländern, als *nicht geeignet* angesehen, die jungen Demokratien in Lateinamerika zu konsolidieren.

Innerhalb der Möglichkeiten, die demokratischen Ansätze in der lateinamerikanischen Gesellschaft zu stärken, kommt der Stärkung der örtlichen Selbstverwaltung eine Schlüsselrolle zu. Ein guter Versuch in diese Richtung ist die *bolivianische Dezentralisierung*, die Merkmale sowohl der Dekonzentration als auch besonders der

---

wicklungsländer angewandt; es ist jedoch unklar, ob sie sich so einfach übertragen lassen (siehe u.a. Simon 1993, S.46-47).

<sup>184</sup> Das zweite internationale Symposium zur politischen Reform in Lateinamerika fand 29.-31. März 1990 in Canelones, Uruguay, statt. Dort wurde darüber nachgedacht, welche Maßnahmen zum Abbau des Etatismus und zu einer besseren Partizipation führen könnten; hauptsächlich ging es um Dezentralisierung. Über das Symposium siehe Werz 1990.

Devolution beinhaltet. Die *Modernisierung des bolivianischen Staates* erfolgt durch umfassende wirtschaftliche und politische Reformen; eine *Modernisierung und Demokratisierung der Gesellschaft* wäre nicht möglich, wenn ein Teil der Bevölkerung, z.B. die ländliche, politisch und wirtschaftlich marginalisiert werden würde. In diesem Zusammenhang wurde in Bolivien eine Munizipalisierung des Landes realisiert sowie eine weitumfassende Basispartizipation ermöglicht: Die „Dezentralisierung von oben nach unten“ beinhaltete eine Dekonzentration der Verwaltung und die „Dezentralisierung von unten nach oben“ eine Erweiterung der Teilnahmemöglichkeiten der Bürger am politischen Geschehen. Das Argument über demokratiefördernde Eigenschaften der Dezentralisierung in Bolivien basierte hauptsächlich auf einer Erweiterung der Partizipation der Bevölkerung.

Die Konzentration auf der lokalen Ebene kann die Demokratie auch dadurch fördern, daß der „Geist“ der Demokratie eher dort zu finden oder zu erreichen ist. Der Wertewandel in den Entwicklungsländern hat Erscheinungen der Moderne und Postmoderne mit sich gebracht, mit der Betonung des Individualismus: Selbstsüchtige Interessen werden verfolgt und das Gemeinwohl wird aus den Augen verloren (vgl. Hanisch 1996, S.20; Vorländer 1995; Lechner 1996). Länder des Südens sind ausdifferenzierte und komplexe Gesellschaften mit unterschiedlichen materiellen Interessen und einem kulturellen Pluralismus; sie sind genauso schwierig unter eine von allen Gesellschaftsmitgliedern geteilte „Idee der Gerechtigkeit“ zu verpflichten wie unsere Industrieländer. Die zur Demokratie gehörende soziale Zusammengehörigkeit, der „Bürgergeist“ und der „Gemeinschaftssinn“ könnten vielleicht erreicht werden durch

„eine gemeinschaftliche, politische Praxis, etwa auf lokaler Ebene und in freiwilligen Assoziationen, in politischen Repräsentativkörperschaften wie auch in politischen Parteien auf der Grundlage egalitärer Grund- und Bürgerrechte.“ (Vorländer 1995, S.267; hier zit. nach Hanisch 1996, S.20)

Auch der „Geist“ der Demokratie könnte somit durch die Dezentralisierung auf die lokale Ebene gefunden werden.

---

<sup>185</sup> Die anzuwendende, „richtige“ Dezentralisierungsstrategie muß je nach Land und Situation definiert werden (vgl. Samoff 1990, S.523); hier geht es ausschließlich um die Förderung und Konsolidierung der bereits existierenden Demokratie.

Das Fallbeispiel Bolivien erweckt noch viele, unbeantwortete Fragen. Um die tatsächlichen Wirkungen der Dezentralisierung untersuchen zu können, müssen noch einige Jahre vergehen; als weitere Forschungsfrage gilt, *ob und wie die Dezentralisierungsmaßnahmen durchgeführt worden sind sowie ob diese bei der Konsolidierung der Demokratie geholfen haben*. Für künftige Analysen läßt sich aus dieser Arbeit außerdem Fragestellungen gewinnen, die die lokale Ebene unter genauere Betrachtung nehmen: Wie sollte die lokale Verwaltung *intern* aussehen, damit die hier erläuterten normativen Ansprüche erfüllt werden würden? Diejenigen Gruppen, die am intensivsten auf die politischen Entscheidungsprozesse einwirken, ziehen den größten Nutzen aus den Ergebnissen; diesbezüglich wäre es sehr interessant zu wissen, *wer an den OTBs beteiligt und wessen Interessen letztendlich vertreten werden*.

In dieser Arbeit war des öfteren die Rede von den vielseitigen und –schichtigen Veränderungen und Reformen der lateinamerikanischen Gesellschaften, die miteinander verflochten und voneinander abhängig sind. Es ist deutlich geworden, daß es nicht genügt, nur Teilbereiche des politischen oder des Wirtschaftssystems zu reformieren, wenn man die Effizienz des Staates steigern und die Konsolidierung der Demokratie sichern will. Es geht viel mehr darum, eine *Reform des Staates* selbst, seiner Funktionen und seiner Struktur sowie *seines Verhältnisses zu Gesellschaft und Wirtschaft* voranzutreiben und zu sichern, wobei mir das Konzept der Dezentralisierung äußerst hilfreich und notwendig zu sein scheint.



## Literaturverzeichnis

**Arocena, José:** Algunas dimensiones del concepto de descentralización, in: Nohlen, Dieter (ed.): Descentralización Política y Consolidación Democrática, Caracas 1991, S.17-22.

**Archiv der Gegenwart** von 6. August 1996 (41301) und 10. April 1996 (40952).

**Barrón, Marcelo/Ministerio de la Presidencia:** Descentralización a diez meses de inicio efectivo. Algunos conclusiones generales, preocupaciones y desafíos, La Paz 1996.

**Bau, M.:** Politische Partizipation und Entwicklung. Kritik theoretischer und empirischer Befunde zur politischen Partizipationsforschung unter besonderer Berücksichtigung der politischen Partizipation marginaler städtischer Gruppen in Lateinamerika, Heidelberg 1981.

**Berg-Schlosser, Dirk/Kersting, Norbert:** Warum weltweit Demokratisierung? Zur Leistungsbilanz demokratischer und autoritärer Regime, in: Hanisch, Rolf (Hg.): Demokratieexport in die Länder des Südens? Hamburg 1996, S. 93-143.

**Blanes, José:** Descentralización político-administrativa y gobernabilidad, in: Mayorga, René Antonio: Democracia y gobernabilidad en América Latina, Caracas 1992, S.111-128.

**Boisier, Sergio:** La Descentralización: un tema difuso y confuso, in: Nohlen, Dieter (ed.): Descentralización Política y Consolidación Democrática, Caracas 1991, S.23-40.

**Boye Soto, Otto:** Descentralización en Bolivia, in: Nohlen, Dieter (ed.): Descentralización Política y Consolidación Democrática. Caracas 1991, S.217-223.

**Cariaga, Juan L.:** Three Policy Experiments: Bolivia, in; Williamson, John (ed.): Latin American Adjustment. How much has happened? Washington 1990, S.41-53.

**Das Parlament** vom 22./29. November 1996.

**de Soto, Hernando:** Marktwirtschaft von unten. Die unsichtbare Revolution, Zürich u.a. 1992.

**Domínguez, Jorge I.:** Latin America's Crisis of Representation, in: Foreign Affairs January/February 1997, New York, S.101-113.

**Dunkerley, James:** Political Transitions and Economic Stabilisation: Bolivia 1982-1989, London 1990.

**Eßer, Klaus:** Anmerkungen zur wirtschaftlichen und politischen Transition in Lateinamerika, in: Nolte, Detlef (Hg.): Lateinamerika im Umbruch? Wirtschaftliche und politische Wandlungsprozesse an der Wende von den 80er zu den 90er Jahren, Hamburg 1991, S.43-60.

**Evans, Peter:** The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change, in: Haggard, Stephan/Kaufman, Robert R.(eds.): The Politics of Economic Adjustment, Princeton 1992, S.139-181.

**Fanger, Ulrich:** Demokratisierung und Systemstabilität in Lateinamerika, in: Oberreuter, Heinrich/Weiland, Heibert (Hg.): Demokratie und Partizipation in Entwicklungsländern. Politische Hintergrundanalysen zur Entwicklungszusammenarbeit, Paderborn u.a. 1994, S.81-102.

**Frankfurter Rundschau** vom 21. Mai 1997.

**Fuhr, Harald:** Globale Herausforderungen, internationale Beziehungen und Entwicklungspolitik: offene Fragen und einige Anregungen, in: asien afrika lateinamerika, Vol.24, Amsterdam 1996, S.157-175.

**Fuhr, Harald:** Strukturanpassung und Dezentralisierungspolitiken in Lateinamerika. Implementationsversuche und ihre Folgen in Bolivien, Ekuador, Peru und Venezuela, in: Nolte, Detlef (Hg.): Lateinamerika im Umbruch? Wirtschaftliche und politische Wandlungsprozesse an der Wende von den 80er zu den 90er Jahren, Hamburg 1991, S.61-74.

**Gaceta Oficial de Bolivia:** Ley de Descentralización Administrativa (Ley N° 1654) de julio de 1995, La Paz.

**Gaceta Oficial de Bolivia:** Ley de Participación Popular (Ley N° 1551) de abril de 1994, La Paz.

**Gaceta Oficial de Bolivia:** Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 696) de enero de 1985, La Paz.

**Gaceta Oficial de Bolivia:** Organización del Poder Ejecutivo a Nivel Departamental (Decreto Supremo N° 24206) de diciembre de 1995, La Paz.

**Gaceta Oficial de Bolivia:** Decreto Supremo N° 24314 de junio de 1996, La Paz.

**Gaceta Oficial de Bolivia:** Decreto Supremo N° 24182 de diciembre de 1995, La Paz.

**Gaceta Oficial de Bolivia:** Reglamento de la ley de Participación Popular (Decreto Supremo N° 23813) de Julio de 1994, La Paz.

**Gaceta Oficial de Bolivia:** Ley de Capitalización (Ley N° 1544) de Marzo de 1994, La Paz.

**Gamarra, Eduardo/Malloy, James A.:** Bolivia: Revolution and Reaction, in: Wiarda, Howard J./ Kline, Harvey F. (eds.): Latin American Politics and Development, Boulder, Colorado & Oxford 1990, S.359-377.

**Haggard, Stephan/Kaufman, Robert R.**(eds.): Economic Adjustment and the prospects for Democracy, in: Haggard, Stephan/Kaufman, Robert R.(eds.): The Politics of Economic Adjustment, Princeton 1992, S.319-350.

**Hanisch, Rolf:** Internationale Demokratieförderung: Gründe, Motive, Instrumente, Möglichkeiten und Grenzen, in: ders (Hg.): Demokratieexport in die Länder des Südens? Hamburg 1996, S.3-91.

**Heinz, Wolfgang S.:** Positive Maßnahmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit. DIE – Berichte und Gutachten 4/1994, Berlin 1994.

**Hofmeister, Wilhelm:** Die Entwicklung der Demokratie in Lateinamerika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B4-5/94, S.11-18.

**Hofmeister, Wilhelm:** Dezentralisierung in Lateinamerika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B28/92, S. 3-13.

**Huntington, Samuel P.:** Will more Countries become Democratic? in: Political Science Quarterly Vol.99, No 2, 1984, S.193-218.

**Huntington, Samuel P:** The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, Norman and London 1991.

**Huntington, Samuel P:** Political Order in Changing Societies, New Haven 1968.

**ILDIS/PROADE:** Reflexiones sobre la Descentralización, La Paz 1993.

**ILDIS:** Las IPDS y la Descentralización, La Paz 1993.

**Illy, Hans F.:** Dezentralisierung und Entwicklung. Anmerkungen zu einigen neuen Ansätzen, in: Illy, Hans F./Schimitzek, Klaus: Entwicklung durch Dezentralisierung? München 1986, S.9-23.

**Illy, Hans F./Schimitzek, Klaus:** Entwicklung durch Dezentralisierung? München 1986.

**ILO:** World Employment Report 1996/97: National Policies in a global context, Geneva 1996.

**INIDEM/PROADE:** Municipio y Participación N° 1, La Paz 1993.

**INIDEM/PROADE:** Municipio y Participación N° 2, La Paz 1993.

**Kiggundu, Moses N:** Managing Organizations in Developing Countries, Boulder, Colorado 1989.

**Knoop, Joachim:** Dezentralisierung und politische Reform in Lateinamerika, in: Simon/Stockmayer/Fuhr (Hg.): Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit. Dezentrali-

sierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe, Baden-Baden 1993, S.209-216.

**Kreft, Heinrich:** Entwicklung durch Partizipation, Münster 1988.

**Krempin, Michael:** Keine Zukunft für Bolivien? Saarbrücken 1989.

**Krumwiede, Heinrich-W./Nolte, Detlef:** Welche Lateinamerikapolitik entspricht deutschen Interessen? In: Aus Politik und Zeitgeschichte B4-5/94, S.3-10.

**Lechner, Norbert:** Lateinamerikanische Politik zwischen Demokratisierung und Modernisierung, in: Politik und Gesellschaft 4/1996, S.378-388.

**Löwenthal, Richard:** Staatsfunktion und Staatsform in den Entwicklungsländern, in: ders. (Hg.): Die Demokratie im Wandel der Gesellschaft, Berlin 1963.

**Malloy, James/Gamarra, Eduardo A.:** The Transition to Democracy in Bolivia, in: Malloy, James/ Seligson, Mitchell (eds.): Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America, Pittsburg 1987, S.93-119.

**Mansilla, H.C.F.:** Ausdehnung staatlicher Funktionen und Bürokratisierungstendenzen in Bolivien, Saarbrücken 1987.

**Mármora, L./Messner, D.:** Jenseits von Etatismus und Neoliberalismus, Hamburg 1992.

**Mayorga, René Antonio:** Democracia y gobernabilidad en América Latina, Caracas 1992.

**Mayorga, René Antonio:** Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen von 1993 und das Politische System Boliviens, in: Lateinamerika. Analysen - Daten - Dokumentation, Hamburg 11(1994)25/26, S.39-57.

**Ministerio de la Presidencia/Barrón, Marcelo:** Descentralización a diez meses de inicio efectivo. Algunos conclusiones generales, preocupaciones y desafíos, La Paz 1996.

**Ministerio de la Presidencia:** Seminario-Taller de analisis de gestión Descentralización Administrativa, 8 y 9 de noviembre de 1996. Acta de conclusiones, La Paz 1996.

**Mols, Manfred:** Begriff und Wirklichkeit des Staates in Lateinamerika, in: Hättich, Manfred (Hg.): Zum Staatsverständnis der Gegenwart, München 1987, S.185-220.

**Mols, Manfred:** Demokratie in Lateinamerika, Stuttgart u.a. 1985.

**Neue Zürcher Zeitung** vom 11. April 1996.

**Neyer, Jürgen:** Spiel ohne Grenzen. Wirtschaftliche Strukturveränderungen und das Ende des sozial kompetenten Staates, Marburg 1996.

**Nohlen, Dieter** (ed.): *Descentralización Política y Consolidación Democrática*, Caracas 1991.

**Nohlen, Dieter**: Mehr Demokratie in der Dritten Welt? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B25-26/88, S.5ff.

**Nohlen, Dieter**: Descentralización política. Perspectivas comparadas, in: ders. (ed.): *Descentralización Política y Consolidación Democrática*, Caracas 1991, S.357-369.

**Nohlen, Dieter/Mayorga, René Antonio**: Bolivien, in: Nohlen/Nuscheler (Hg.): *Handbuch der Dritten Welt, Band 2, Südamerika*, Bonn 1995, S.181-218.

**Nohlen, Dieter/Thibaut, Bernhard**: Struktur- und Entwicklungsprobleme Lateinamerikas, in: Nohlen/Nuscheler (Hg.): *Handbuch der Dritten Welt, Band 2, Südamerika*, Bonn 1995, S.13-92.

**Nohlen, Dieter/Barrios, Harald**: Redemokratisierung in Südamerika, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B4/89, S.3-25.

**Nolte, Detlef** (Hg.): *Lateinamerika im Umbruch? Wirtschaftliche und politische Wandlungsprozesse an der Wende von den 80er zu den 90er Jahren*, Hamburg 1991(a).

**Nolte, Detlef**: Procesos de descentralización en América Latina: enfoque comparativo, in: Nohlen, Dieter (ed.): *Descentralización Política y Consolidación Democrática*, Caracas 1991(b), S.73-85.

**O'Donnell, Guillermo A.**: Delegative Democracy, in: *Journal of Democracy* 5 (1994)1, S.54-69.

**Palesch, Peter**: Probleme und Erfahrungen des Dezentralisierungsprozesses in Bolivien am Beispiel der Regionalen Entwicklungskörperschaft Oruro (CORDEOR), in: Simon/Stockmayer/Fuhr (Hg.): *Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit. Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe*, Baden-Baden 1993, S287-295.

**Pritzl, Rupert F.J.**: Verteilungskonflikte und Interessengruppen in Lateinamerika, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B48-49/96, S.38-46.

**Przeworski, Adam**: *Democracy and The Market. Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge 1992.

**Reichard, Christoph**: Institutionelle Arrangements auf der regionalen Ebene, in: Simon/Stockmayer/Fuhr (Hg.): *Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit. Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe*, Baden-Baden 1993, S.247-269.

**Rojas Ortuste, Gonzalo** (ed.): La Participación Popular: avances y obstáculos, La Paz 1996.

**Rondinelli, Dennis A.:** Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response, in: Development and Change, Vol.21, London u.a. 1990, S.491-500.

**Rondinelli, Dennis A./Cheema, G.Shabbir:** Decentralization and Development, Nagoya 1983.

**Rüland, Jürgen:** Politisch-institutionelle Reformen und Dezentralisierung: Thesen zum Forschungsstand, in: Simon/Stockmayer/Fuhr (Hg.): Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit. Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe, Baden-Baden 1993, S.181-195.

**Rüland, Jürgen/Werz, Nikolaus:** Mehr Chancen für Demokratie in der Dritten Welt? in: Opitz, Peter J.: Grundprobleme der Entwicklungsländer, München 1991.

**Rüland, Jürgen/Werz, Nikolaus:** Von der „Entwicklungsdiktatur“ zu den Diktaturen ohne Entwicklung – Staat und Herrschaft in der politikwissenschaftlichen Dritte-Welt-Forschung, in: Nuscheler, Franz (Hg.): Dritte Welt Forschung. Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik. PVS-Sonderheft 16/1985, Braunschweig 1985, S.211-232.

**Samoff, Joel:** Decentralization: The Politics of Interventionism, in: Development and Change, Vol.21, London u.a. 1990, S.513-530.

**Sangmeister, Hartmut:** Das Verschuldungsproblem, in: Nohlen/Nuscheler (Hg.): Handbuch der Dritten Welt, Band 1, Grundprobleme – Theorien - Strategien, Bonn 1993, S.328-358.

**Sangmeister, Hartmut:** Lateinamerikas soziale Schuld, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B4-5/94, S.19-27.

**Sangmeister, Hartmut:** Wirtschaftsreformen in Lateinamerika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B12-13/93, S.29-39.

**Schimitzek, Klaus:** Strukturelle Defizite der Kommunalverwaltung in Ländern der Dritten Welt: Ein Überblick, in: Illy, Hans F./Schimitzek, Klaus: Entwicklung durch Dezentralisierung? München 1986, S.25-86.

**Schmidt, Heidulf:** Das neue Gewand der lateinamerikanischen Krise, in: Politik und Gesellschaft 4/1996, S.368-377.

**Schubert, Gunter/Vennewald, Werner:** Zum Stand der politikwissenschaftlichen Demokratisierungsforschung, in: Tetzlaff, Rainer (Hg.): Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern, Hamburg 1995, S.271-287.

**Simon, Klaus:** Partner für Subsidiarität, Berlin 1994.

**Simon, Klaus/Stockmayer, Albrecht/Fuhr, Harald:** Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit. Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe, Baden-Baden 1993.

**Simonis, Georg:** Der Entwicklungsstaat in der Krise, in: Nuscheler, Franz (Hg.): Dritte Welt Forschung. Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik. PVS-Sonderheft 16/1985, Braunschweig 1985, S.157-183.

**Smith, Brian C.:** Decentralization: the Territorial Dimension of the State, London 1985.

**Souza, Celina:** Redemocratization and Decentralization in Brasil: The Strength of the Member States, in: Development and Change Vol.27, London u.a. 1996, S.529-555.

**Tetzlaff, Rainer:** Der Trend zur pluralistischen Demokratie – eine Perspektive für dauerhafte Herrschaft in Entwicklungsländern? In: ders.(Hg.): Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern, Hamburg 1995, S.1-31.

**Tetzlaff, Reiner:** Strukturanpassung – das kontroverse entwicklungspolitische Paradigma in den Nord-Süd-Beziehungen, in: Nohlen/Nuscheler (Hg.): Handbuch der Dritten Welt, Band 1, Grundprobleme – Theorien - Strategien, Bonn 1993, S.420-445.

**Toranzo Roca, Carlos:** Bolivia y la modernidad: una democracia para todos, no una isla para pocos, in: Mayorga, René Antonio: Democracia y gobernabilidad en América Latina, Caracas 1992, S.177-180.

**Tuschschneider, David:** Una visión desde la Planificación Participativa Municipal, in: Rojas Ortuste, Gonzalo (ed.): La Participación Popular: avances y obstáculos. La Paz 1996, S.105-126.

**Werz, Nikolaus:** Dezentralisierung und regionale Entwicklung in Lateinameika. Kurzbericht über das 2. internationale Symposium zur politischen Reform in Lateinamerika, in: Verfassung und Recht in Übersee, 2/90, S. 190-192.

**Wiarda, Howard J./Kline, Harvey F. (eds.):** Latin American Politics and Development, Boulder, Colorado & Oxford, 1990.

**Wiarda, Howard J.:** The Democratic Revolution in Latin America, New York/London 1990.

**Williamson, John:** The Progress of Policy Reform in Latin America, Washington 1990.

**Williamson, John (ed.):** Latin American Adjustment. How much has happened? Washington 1990.

**Zehnter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung.** BMZ 1996.