

Diskussion

Theo Rauch

Südafrikas Balanceakt zwischen demokratischer Dezentralisierung und technokratischem Zentralismus Eine Replik auf den Artikel von Patrick Heller in *PERIPHERIE* Heft 87

Einleitung: Zwei unterschiedliche Sichtweisen des dezentralen Planungsprozesses in Südafrika

In seinem äußerst interessanten Vergleich dezentraler Planungsprozesse in Kerala (Indien), Porto Alegre (Brasilien) und Südafrika in *PERIPHERIE* Heft 87 gelangt Patrick Heller zu dem Schluss, dass der Prozess der demokratischen Dezentralisierung in Südafrika aufgrund zunehmender technokratisch-zentralistischer Tendenzen der ANC-Regierung gescheitert sei. Er habe – im Gegensatz zu Kerala und Porto Alegre – nicht zu einem partizipativen Partnerschaftsverhältnis zwischen Gemeinderegierungen und Zivilgesellschaft geführt (S. 340). In meinem (etwa gleichzeitig und ohne Kenntnis des Artikels von P. Heller entstandenen, aber erst im darauffolgenden Heft der *PERIPHERIE* veröffentlichten) Artikel zum Thema Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit hatte ich die kommunale Entwicklungsplanung in Südafrika als Beispiel gewählt und war dabei zu einer in wesentlichen Aspekten anderen Einschätzung als P. Heller gekommen.

Danach wurde der durch „repräsentative Foren“ geschaffene Raum für „strukturierte Beteiligung“ durch legitime Repräsentanten und Repräsentantinnen der Zivilgesellschaft auf breiter Basis genutzt und positiv bewertet, hat aber die Ziele von Basispartizipation „erst mal nur in begrenztem Umfang erreicht“: Zwar spiegeln die kommunalen Budgets die Prioritäten der Bevölkerung wider und wurde eine Beziehung zwischen lokalen Gruppen und Gemeinderat hergestellt. „Eine starke, ... stabile Interessenvertretungsmacht besitzen jedoch nur organisierte Gruppen“.

Die Unterschiede in den Sichtweisen zwischen mir und P. Heller gehen tiefer als die Differenz zwischen dem Berufsoptimismus der Planer und Macher, die das Glas immer halb voll sehen und dem Berufspessimismus kritischer Wissen-

schaftler, die dasselbe Glas halb leer sehen. Der wesentliche Unterschied scheint mir darin zu liegen, dass P. Heller einen negativen Trend feststellt (in Richtung technokratischem Zentralismus), während ich – mit all den Vor- und Nachteilen von jemandem, der den Prozess von Innen heraus miterlebt hat und z.T. mitgestaltet hat¹ – einen positiven Trend mit noch ungewissem Ausgang glaube diagnostizieren zu können.

Die Wahrnehmungsdifferenzen erscheinen mir für die Gestaltung und Bewertung des Transformationsprozesses im Post-Apartheid Südafrika typisch und deshalb auch für eine weitere an den Entwicklungen in Südafrika interessierte Leserschaft von Interesse.²

Die zentralen Ergebnisse von P. Hellers Analyse

Der von P. Heller angestellte Vergleich ist für alle an demokratischer Dezentralisierung und Partizipation interessierten LeserInnen höchst relevant und analytisch anspruchsvoll. Bei allen drei Fällen handelt es sich um Transformationsprojekte demokratischer Parteien aus dem linken Spektrum. In allen drei Fällen geht es um die Praxis der Demokratisierung auf lokaler Ebene. Analytisch reizvoll wird der Vergleich dadurch, dass er sich explizit an einem normativ-konzeptionellen Bezugspunkt orientiert, nämlich der (von mir geteilten) Vision einer Synthese zwischen einem technokratischen, auf rationalen Planungstechniken bauenden und einem politischen, auf die Dynamik sozialer Bewegungen setzenden Verständnis von demokratischer Dezentralisierung. Analytisch reizvoll erscheint mir auch die historische Perspektive, die P. Heller bei der Begründung der Unterschiede einnimmt.

P. Heller kommt bei seinem Vergleich zu einem sehr eindeutigen Ergebnis: Kerala und Porto Alegre erscheinen als Musterbeispiele, Südafrika als Fehlschlag. *Kerala* und *Porto Alegre* entsprechen Hellers Vision einer Synthese zwischen demokratischer Mobilisierung von Unten und technokratischem Management seitens dezentraler Staatsmacht weitestgehend. Dort entstanden durch partizipative Planungs- bzw. Budgetierungsprozesse positive Synergien aus der Partnerschaft von reformorientiertem Staat und lokalen sozialen Bewegungen (S. 371). In *Südafrika* hingegen kippte nach P. Hellers Einschätzung die stets prekäre Balance zwischen Staatsmacht und Zivilgesellschaft zugunsten zentralistischer Staatsmacht. Entsprechend setzte sich technokratische top-down Transformation im Verbund mit neoliberaler „Vermarktwirtschaftlichung staatlicher Herrschaft“ (S. 340) einseitig durch, gegenüber einem von Unten durch gesellschaftliche Gruppierungen gestalteten Prozess des Wandels (S. 372). P. Heller kommt so zu dem Fazit von „Südafrikas Versagen bei der Vertiefung der Demokratie“ (S. 340) bzw.

der Behauptung, dass „sich Südafrika von der demokratischen Dezentralisierung zurückgezogen hat“ (S. 357).

Die zu starker Kontrastierung neigende Diagnose fügt sich in ein sehr plausibel erscheinendes Gesamtbild durch die Erklärung P. Hellers. Als Gründe für das „Scheitern“ Südafrikas führt er an:

- Die vergleichsweise begrenzte Erfahrung der Normalbürger Südafrikas in der Praxis lokaler Demokratie: Vorhandene lokale soziale Bewegungen waren eher in Strategien des Widerstandes als in konstruktiv-kritischer Partnerschaft mit Gemeinderegierungen geübt (S. 358). Viele Kapazitäten aus den demokratischen Bewegungen wurden zudem nach 1994 vom ANC und dem Staatsapparat absorbiert.
- Die rasche Abkopplung des ANC von der Zivilgesellschaft: Diese wird vom ANC legitimiert durch seine unangefochtene Mehrheit bei der schwarzen Bevölkerung und durch zahlreiche Rationalisierungen für die behauptete Notwendigkeit zentraler Kontrolle zwecks schneller Überwindung der Strukturen der Apartheid. Dieses vorrangige Ziel ließ es – so P. Hellers Interpretation der ANC-Politik – geboten erscheinen, den (partizipativen) Prozess dem Produkt (der Verbesserung der Lebensbedingungen der benachteiligten schwarzen Mehrheit) zu opfern (S. 363).
- Einen weiteren zentralen Grund für die Partizipationsdefizite in Südafrika sieht Heller in der zentralistischen Tradition des ANC aus Zeiten des Befreiungskampfes welcher aus dem Exil bzw. im Untergrund geführt werden musste (S. 368f.). Demgegenüber sahen sich die Parteien in Kerala und Porto Alegre im demokratischen Konkurrenzkampf der Parteien dazu gezwungen, ihre Basis durch Kooperation mit den sozialen Bewegungen zu erweitern.

Kommentar: Der südafrikanische Prozess der demokratischen Dezentralisierung verdient ein geduldiges und abgewogenes Urteil

P. Hellers Analyse spiegelt die verbreitete (und in mancher Hinsicht nachvollziehbare) Frustration vieler südafrikanischer Linker über den tendenziell neoliberalen Kurs und über gewisse autokratische Tendenzen der ANC-Regierung wider. Dies verführte ihn m. E. zu einer – dem Niveau seiner insgesamt erhellenden und vielen Aspekten zutreffenden Analyse nicht entsprechenden – undifferenziert negativistischen Sicht der Situation in Südafrika, die weder der Vielfalt lokaler Prozesse, noch der Vielschichtigkeit der Auseinandersetzung in P. Hellers Herkunftsland gerecht wird. Ich will zunächst auf einige empirische Mängel von P. Hellers Analyse eingehen, welche zu seinem allzu pessimistischen Bild führen. In einem zweiten Schritt möchte ich die von P. Heller angebotenen Erklärun-

gen für die – zum Teil nicht bestreitbaren – basisdemokratischen Defizite einige weitere Gründe anfügen, welche mir wichtig erscheinen, um die Dilemmata des südafrikanischen Transformationsprozesses tiefer zu verstehen und möglicherweise konstruktiver zu begleiten.

Südafrika kommt bei dem Vergleich mit Porto Alegre und Kerala schlechter weg als es ist. Dies ist auf einige methodische Mängel in Hellers Analyse zurückzuführen:

1. Südafrika ist ein Land, ähnlich vielfältig und heterogen wie Brasilien oder Indien. Kerala und Porto Alegre sind positive Musterbeispiele innerhalb ihrer Länder, die derzeit weltweit als „best practices“ für demokratische Dezentralisierung gehandelt werden. Zwar hat Südafrika (auch aus Gründen des Zeitraums des dortigen Transformationsprozesses) noch keine mit Porto Alegre vergleichbaren Mustergemeinden zu bieten. Im Planungsprozess 2001 gab es aber neben Durban (welches auch von Heller bereits als relativ positiv eingeschätzt wird) eine Reihe weiterer Gemeinden (z.B. Ugu-Distrikt), deren Realität der Vision von Heller nahe kommen.³
2. P.H. bezieht seine Schlussfolgerungen auf Analysen von kommunalen Planungsprozessen der Jahre 1997 und 1998. Das waren die allerersten, weitgehend missglückten Versuche der damaligen provisorischen Übergangsgemeinden. Die meisten dieser Gemeinden wurden damals noch von Bürokraten aus der Apartheid-Periode verwaltet. Die hastig erlassenen Gemeindeplanungsgesetze waren noch sehr widersprüchlich. Klare politische und fachliche Leitlinien für die Gestaltung des Planungsprozesses fehlten. Dieser IDP-Prozess 1997/98 war kein Beispiel für technokratischen Planungsstil, sondern für überstürzte, schlecht vorbereitete ad hoc Initiativen einer vom Erfolgsdruck gejagten nationalen Führung. Aus diesen Erfahrungen bereits ein Versagen bei der Vertiefung der Demokratie abzuleiten ist – gelinde gesagt – etwas voreilig. Erst seit Dezember 2000 wurden die Übergangsgemeinden von repräsentativen, neu formierten Gemeinden abgelöst. Erst seit 2000 auch gibt es den *Municipal Systems Act*, in welchem die gesetzliche Grundlage für Partizipation im Rahmen der kommunalen Entwicklungsplanung geschaffen wurde. Demgegenüber basieren die Analysen der Fälle Kerala und Porto Alegre auf 5- bzw. 10-jährigen Lern- und Erfahrungsprozessen.
3. P.H. nimmt als Beispiel für seine These des Scheiterns den Fall Johannesburg. Damit setzt er den Musterbeispielen aus Brasilien und Indien ein zwar prominentes, aber besonders problematisches, umstrittenes und untypisches Beispiel entgegen. Johannesburg hat sich mit seinem Entwicklungsplan „*Egoli 2010*“ dezidiert von dem von der nationalen Regierung eingeführten IDP (*Integrated Development Planning*) Verfahren abgesetzt mit der Begründung, solch ein partizipativer Planungsprozess werde den Problemen und strategischen Herausforderungen einer Mega-City im globalen Konkurrenzkampf nicht gerecht. Der

Fall Johannesburg gilt deshalb in Südafrika nicht als Pionier, sondern als Gegenbeispiel für das von der nationalen Regierung angestrebte IDP-Konzept.

4. Das seit 2001 von den neuen Gemeinden praktizierte IDP-Verfahren, welches explizit einen gesetzlich verankerten institutionellen Rahmen für lokale Entscheidungsprozesse schafft, kommt hingegen der Vision Hellers ziemlich nahe, wurde von ihm aber nicht mehr berücksichtigt. Darüber, in wie weit es gelungen ist, mit dem IDP-Verfahren eine historisch angemessene Balance zwischen technokratischen Elementen und basisdemokratischen Freiräumen zu finden, ließe sich nun trefflich streiten (so z.B. über die Rolle der parteipolitisch vorbelasteten „Ward Committees“ und der Gemeinderäte im Partizipationsprozess). Dies aber würde die Auseinandersetzung auf eine andere Ebene heben und wohl auch zu einem differenzierteren Urteil führen.

Der von P.H. angestellte Vergleich ist also in mehrfacher Hinsicht nicht ganz fair (Auswahl der Vergleichseinheiten, Zeitrahmen) und führt so zu einem verzerrten Bild zulasten der südafrikanischen Realität. Dennoch spiegelt er einige wesentliche Probleme des Transformationsprozesses der kommunalen Sphäre in Südafrika realistisch wider:

- Die sozialen Bewegungen, die während der Übergangsphase vom Apartheid-Regime zum demokratischen Staat eine wichtige Rolle auf lokaler Ebene gespielt haben, wurden weitgehend vom Staats- und Parteiapparat absorbiert und sind entsprechend geschwächt.
- Das Bestreben und der Glaube an die Möglichkeit zentralistischer Kontrolle ist bei manchen Fraktionen in Regierungskreisen ebenso stark ausgeprägt wie die Ängste vor Kontrollverlust.
- Eine neue, nicht vom Widerstand geprägte Partizipationskultur ist noch wenig entwickelt (vgl. meinen Beitrag in *PERIPHERIE* 88).

Aus diesen Gründen ist es in Südafrika tatsächlich schwerer, Partizipationsprozesse auf kommunaler Ebene zu initiieren als etwa in Kerala oder Porto Alegre.

Den von P. Heller genannten Gründen für die im Vergleich zu Kerala und Porto Alegre bescheidene Rolle basisdemokratischer Elemente bei der Demokratisierung der Kommunalpolitik in Südafrika möchte ich noch einige weitere, in meinem Artikel in *PERIPHERIE* 88 nur teilweise angesprochene hinzufügen, die mir wichtig erscheinen, nicht nur um zu einem angemessenen Urteil, sondern auch um zu situationsgerechten Lösungen zu gelangen bzw. die dafür erforderlichen gesellschaftlichen Räume zu schaffen:

- Zentralistische Tendenzen der ANC-Regierung, wie auch die Zurückhaltung vieler Gemeinden gegenüber sozialen Bewegungen, sind nicht hinreichend zu begreifen, ohne zu berücksichtigen, dass in den Gemeindeverwaltungen weiße Bürokraten und Technokraten aus der Apartheid-Periode oft noch eine dominierende Rolle spielen.

- In vielen Dörfern und Stadtvierteln Südafrikas herrscht Partizipationsmüdigkeit vor. Die letzten Jahre vor und die ersten Jahre nach dem Wechsel waren eine Phase intensiver, aber oft frustrierender Basispartizipation, geprägt durch Entscheidungsblockaden von einander bekämpfenden politischen Fraktionen sowie durch unerfüllte Wunschlisten. An der Basis ist eine Stimmung weit verbreitet, die sich in der Aussage artikuliert: „Genug geredet, jetzt muss etwas passieren!“.
- Die Post-Apartheid Konflikte (Umverteilung knapper kommunaler Ressourcen zugunsten benachteiligter schwarzer Ortsteile, Landkonflikte, alte politische Feindschaften) sind massiver als in anderen Ländern und erfordern neutrale Moderatoren mit hohen Mediationsfähigkeiten. Diese sind meist nicht vorhanden. Partizipationsprozesse werden deshalb oft rigide und technokratisch mit dem Bestreben gesteuert, nur ja keine Konflikte aufkommen zulassen, welche die rechtzeitige Fertigstellung von Planung und Budget und damit die Zuweisung von Finanzmitteln verzögern könnten.
- Die meisten der neuen Gemeinden sind personell noch zu unerfahren, um lokale Beteiligungsprozesse kompetent zu organisieren und zu steuern. Die Gemeindebediensteten sind mit internen Verwaltungs- und Umstrukturierungsprozessen oft voll in Anspruch genommen.
- Angesichts der noch extrem bescheidenen Finanzmittelausstattung der meisten Gemeinden ist die Relevanz von Partizipation an Gemeindeplanung für lokale Basisorganisationen oft fragwürdig. Man wendet sich dann, bei Nutzung klientelistischer Beziehungen zu „alten Kampfgenossen“ lieber gleich an die Ministerien, wo die finanziellen Mittel zu vergeben sind.

Diese Faktoren mögen verdeutlichen, wie schwierig es für die – durchaus vorhandenen – basisdemokratischen Fraktionen in der ANC-Regierung ist, ihre Vision einer lebendigen lokalen Demokratie auf kommunaler Ebenen umzusetzen. Der gesetzliche Rahmen dafür ist mit dem Municipal Systems Act 2000 und den Ausführungsbestimmungen von 2001 gegeben. Die Mehrzahl der 284 Gemeinden hat die Institution der „Repräsentativen Foren“ zur Einbeziehung der lokalen Zivilgesellschaft in den Planungsprozess genutzt. Der Trend geht nicht hin zum Abbau, sondern zum vorsichtigen, krisenanfälligen Aufbau lokaler Demokratie. Es wäre schade, wenn die demokratische Linke in Südafrika, deren Fähigkeiten für diesen Prozess dringend gebraucht werden, diesen Trend aus Misstrauen über neoliberale Tendenzen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik ignorieren würde.

Anmerkungen

¹ Der Autor war zwischen 1997 und 2001 als Regierungsberater der deutschen Entwicklungszusammenarbeit an der Entwicklung des kommunalen Entwicklungsplanungsprozesses in Südafrika beteiligt.

² Eine englische Fassung der Replik geht direkt an Patrick Heller.

³ Vergleiche die von unabhängigen südafrikanischen WissenschaftlerInnen durchgeführte Analyse des IDP-Prozesses 2001/02 in „IDP – Local Pathway to Sustainable Development“ unter <http://www.dplg.gov.za>.

Anschrift des Autors:

Theo Rauch

Hittorfstr. 56

D – 53129 Bonn

Email: mtekuelve@aol.com

<p>express</p> <p>PF 102062 63020 OFFENBACH Tel. (069) 885006 Fax 821116 express-afp@t-online.de</p>		<p>ZEITUNG FÜR SOZIALISTISCHE BETRIEBS- & GEWERKSCHAFTSARBEIT</p>	
	<p>In dieser Ausgabe (5/03) u.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Thomas v. Freyberg: »Entsorgt Euch selbst« – kleine Chronologie der Liquidation anlässlich der Agenda 2010 ◆ »Destruktion aus Vernunftgründen« Johannes Agnoli zur Bestimmung des Gelehrten in dürtiger Zeit ◆ Wolfgang Völker über Oskar Negts »Arbeit und menschliche Würde« ◆ Rainer Herth/Heinz Klee: »Und es geht doch« – politischer Streik gegen Sozialraub in Schweinfurt ◆ Heike Iffland: »Globalisierung à la Continental« ◆ Jürgen Klausenitzer: »Jetzt lesen sie wieder – mehr als Kaffeesatz?« PISA, IGLU und die verlorene Bildung der Nation ◆ »Darf's etwas weniger sein?« Flugblattserie zu Hartz & die Folgen ◆ Ali Osman Basemmez: »Zivile Illusionen« – vorläufige Bilanz zum Kampf der Beschäftigten gegen Metro-Türkei 	<p><input type="radio"/> Ich möchte 1 kostenloses Probeexemplar</p> <p><input type="radio"/> Ich möchte die nächsten 4 aktueller Ausgaben zum Preis von 10 Euro (gg. Vk.)</p>	