

Patrick Heller

Den Staat in Bewegung bringen: Die Politik der demokratischen Dezentralisierung in Kerala, Südafrika und Porto Alegre¹

Dezentralisierung und Demokratie

Im Lauf der letzten zehn Jahre hat eine ganze Reihe von Entwicklungsländern den Übergang von autoritärer Herrschaft zur Demokratie vollzogen. Die Wiedergeburt der Zivilgesellschaft und der Erwerb neuer Freiheiten und Bürgerrechte wurden allesamt mit der gebührenden Begeisterung gefeiert. Inzwischen ist jedoch die Euphorie dieser Übergangszeit verflogen, und die bohrende Frage beginnt sich zu stellen, was für einen Unterschied Demokratie für Entwicklung macht – oder genauer, in welcher Weise Demokratie helfen kann, die enorme soziale und wirtschaftliche Ungleichheit zu beseitigen, die die Entwicklungsländer charakterisiert.

In Wirklichkeit geht es hierbei um zwei getrennte Problematiken. Die erste hat ihre Parallele in der westeuropäischen Literatur über den Aufstieg des Wohlfahrtsstaates; ihr zentrales Thema sind die Muster der Interessenaggregation, speziell die Prozesse und Konsequenzen der Klassenformation in den Unterklassen. Diese Literatur hat überzeugend dargelegt, dass politische Rechte in soziale Rechte umgewandelt werden können und dass prozedurale Demokratie nur in dem Maße zu substantieller werden kann, in dem die Forderungen der Unterklassen organisiert werden und zu effektiver Repräsentation im Staat gelangen.

In den Entwicklungsländern dagegen haben ungleiche kapitalistische Entwicklung², unüberwindbare soziale Spaltungen und unterschiedliche Formen des bürokratischen Autoritarismus das kollektive Handeln der Unterklassen gebrochen. In Kerala, Südafrika und Brasilien hat die Mobilisierung der Arbeiterklasse die politische Transformation sicher vorangetrieben und die Demokratisierung hat die politische Schlagkraft der Volksmassen gestärkt.³ Die Politik der Arbeiterklasse weist in allen drei Fällen ein hohes Maß an organisatorischer Kapazität und Geschlossenheit auf, das sich manifestiert in der Präsenz von starken Arbeiterorganisationen und einflussreichen Parteien des Spektrums links der Mitte (obwohl dies für Brasilien weniger zutrifft). Aber die Macht der Arbeiterklasse über-

setzt sich nicht notwendigerweise in die Fähigkeit zur Transformation, insbesondere in einer Zeit, in der die Globalisierung die Fähigkeit von Nationalstaaten geschwächt hat, die Instrumente der Regulation und Umverteilung anzuwenden, mit deren Hilfe die europäischen Staaten den Anteil der Arbeiterschaft am gesellschaftlichen Mehrprodukt ausgeweitet haben. Reformen zugunsten von mehr sozialer Gerechtigkeit in Südafrika und Brasilien wurden vereitelt (vgl. Weyland 1996; Marais 1998). Und selbst in Kerala, wo die Mobilisierung der Arbeiterklasse eine ältere Geschichte hat und bedeutsame Umverteilungserfolge aufweisen kann, bedrohen die Kürzung der Unterstützung durch New Delhi und der Rückgang der Effizienz im Staatsapparat die früheren Errungenschaften der sozialen Entwicklung.

Damit sind wir bei der zweiten Problematik des Demokratisierungsprozesses, dem institutionellen Charakter demokratischer Staaten. Auch dort, wo sich formale Demokratie konsolidiert hat, erhebt sich die Frage, wie offen diese Demokratien sind. Sich entwickelnde Staaten werden durch periodische Wahlen politisch zur Verantwortung gezogen, aber wurden die bürokratischen Institutionen, die sie von autoritären oder kolonialen Herrschern ererbt haben, damit zugänglicher für Partizipation der herrschaftsunterworfenen Gruppen? Haben sie sich wirklich geändert, was die Formen ihrer Herrschaftsausübung, die sozialen Partner, mit denen sie Kontakt pflegen, die Entwicklungsziele, die sie favorisieren, angeht? Reichen Stärke und Reichweite der öffentlichen Legalität aus, um gleichförmige Anwendung der Bürgerrechte für alle zu garantieren? Der Staat wurde gewiss transformiert, aber ist er – in der Sprache des heute dominierenden Post-Transitions-Diskurses – näher zum Volk gekommen? Diese Problematik umfasst natürlich eine Vielzahl von Dimensionen, aber keine ist zentraler und hat mehr Aufmerksamkeit auf sich gezogen als die Herausforderung durch die demokratische Dezentralisierung.

Von einem Ende des politischen Spektrums bis zum anderen hat die Enttäuschung über zentralisierte und bürokratische Staaten den Ruf nach Dezentralisierung zum Glaubensbekenntnis werden lassen. Die Stärkung lokaler Herrschaftsinstanzen wurde nicht nur gefordert, um die Herrschaft effizienter zu gestalten, sondern auch, um Verantwortlichkeit und Partizipation zu mehren. Aber herrschen heißt Macht ausüben, und es gibt keine A-Priori-Gründe, warum lokalisierte Herrschaftsformen demokratischer sein sollten.

In der Tat war die Geschichte der Kolonialherrschaft weitgehend eine Geschichte dezentralisierter Machtausübung, in der die Sicherung der Ordnung wie die Einziehung von Abgaben lokalen Despoten überlassen war. Und in ihrer gegenwärtigen Inkarnation war die Dezentralisierung in der Dritten Welt vor allem dort, wo sie von internationalen Entwicklungsagenturen vorangetrieben wurde, gar zu oft verbunden mit Zurückdrängen des Staates, Ausdehnung der bürokratischen

Kontrolle und Privatisierung sozialer Dienstleistungen (für eine besonders erhellende Feldstudie vgl. Ferguson 1994).

Ziel dieses Artikels ist es, die Bedingungen zu untersuchen, unter denen eine entschieden demokratische Variante der Dezentralisierung – definiert durch eine Zunahme von Tiefe und Reichweite der Partizipation herrschaftsunterworfenen Gruppen an der Allokation maßgebender Ressourcen – in Gang gebracht und aufrecht erhalten werden kann. Weil ein solches Projekt gleichbedeutend ist mit einer fundamentalen Umwälzung der staatlichen Machtausübung, erfordert es eine außergewöhnliche und im größten Teil der Dritten Welt unwahrscheinliche Vielfalt von politischen und institutionellen Möglichkeiten. In Südafrika, dem indischen Bundesstaat Kerala und der brasilianischen Stadt Porto Alegre sind neue politische Konfigurationen und überkommene soziale Bedingungen aufeinander getroffen, die gerade eine derartige Möglichkeitsvielfalt geschaffen haben. Am offenbarsten: Politische Parteien aus dem linken Spektrum, die aus Volkskämpfen geboren wurden, sind an die Macht gekommen und haben bedeutsame Transformationskapazitäten ererbt. Der Aufstieg des African National Congress (ANC), der Communist Party of India – Marxist (CPM) und des Partido dos Trabalhadores (PT) hingen allesamt zusammen mit der Formulierung von klaren und kohärenten Transformationsprojekten, in denen die Demokratisierung der Lokalverwaltungen einen Spitzenplatz einnahm. Obwohl die zur Diskussion stehenden Parteien die Macht auf unterschiedlichen Staatsebenen – der nationalen, der bundesstaatlichen und der kommunalen – erobert haben, genossen und nutzten sie doch alle ihre Herrschaftsgewalten, um fundamentale Reformen im Charakter der Lokalverwaltung zu initiieren.⁴

Wenn engagierte politische Akteure für die administrativen und fiskalischen Abläufe unentbehrlich sind, hängt *demokratisches Empowerment* lokaler Herrschaftsinstanzen entscheidend ab von den selbstorganisatorischen Dynamiken und Fähigkeiten lokaler Akteure. Auch diesbezüglich sind die hier untersuchten Fälle ziemlich außergewöhnlich. Alle drei können – als historische Erben alterfahrener, massengestützter Demokratiebewegungen – sich eines reichen und dichten Gewebes von demokratischen Graswurzelorganisationen rühmen, die es verstehen, traditionellerweise aus den politischen Arenen ausgeschlossene Bevölkerungsgruppen zu mobilisieren und überkommene klientelistische Netzwerke zu knacken.

Der Aufbau von demokratischen Lokalverwaltungen ist jedoch selbst unter günstigsten Bedingungen alles andere als ein linearer Prozess. Er setzt nicht nur voraus, dass ihn begünstigende politische Bündniskonstellationen Bestand haben, sondern auch, dass ein ausgewogenes und funktionierendes Gleichgewicht zwischen den Erfordernissen des Aufbaus von Institutionen und der Graswurzelpartizipation hergestellt wird. Subtilste Differenzen in der konfiguralen und

relationalen Dynamik können so zu auseinanderlaufenden Entwicklungspfaden führen. In den Fällen von Kerala und Porto Alegre konnten die Ausgangsreformen, die den Umfang der lokalen Partizipation ausgeweitet hatten, am Leben erhalten werden, was zu einer dramatischen Stärkung der lokalen demokratischen Instanzen wie der Planungskapazität führte. Im Gegensatz dazu haben in Südafrika ein ausgehandelter demokratischer Übergang, der zu Recht als einer der umfassendsten seiner Art gefeiert wurde, und ein fundamentales konstitutionelles und programmatisches Engagement für demokratische und entwicklungsorientierte Lokalverwaltungen Platz gemacht für konzertierte politische Zentralisierung, Ausweitung der Macht von Technokraten und Managern und einen Wechsel von demokratischen zu marktförmigen Verantwortlichkeitsmodellen. Während die demokratische Dezentralisierung in Kerala und Porto Alegre als Mittel zur Wiederbelebung gesellschaftsverändernder Planung in einer Ära der Marktliberalisierung verstanden wurde, wurden die lokalen Herrschaftsinstanzen in Südafrika zur Vorhut der Vermarktwirtschaftlichung staatlicher Herrschaft. Angesichts vergleichbar günstiger Ausgangsbedingungen – handlungsfähige Staaten und demokratisch mobilisierte Gesellschaften – stehen wir vor einer verwirrenden Divergenz der Ergebnisse.

Für sich alleine betrachtet könnte Südafrikas Versagen bei der Vertiefung der Demokratie leicht den Zwängen der Globalisierung, insbesondere dem strukturellen Zwang, sich einer neoliberalen Strategie wirtschaftlicher Entwicklung und der dazu gehörigen Managervision von lokaler Verwaltung zu unterwerfen, angelastet werden. Wenngleich es tatsächlich zutrifft, dass sich der ANC seit 1996 ein überraschend orthodoxes Stabilisierungs- und Liberalisierungsprogramm zu eigen gemacht hat (ganz im Gegensatz zu seinem früheren Engagement für eine Politik des Wachstums durch Umverteilung und Industrialisierung), trägt das Kapitallogik-Argument nicht weit. Anders als die meisten afrikanischen Staaten wurde Südafrika keinem formellen Strukturanpassungsprogramm unterworfen, und seine relativ geringe Belastung durch Auslandsschulden, seine hohen Vorräte an einheimischem Investivkapital, seine bedeutenden Devisenreserven, seine diversifizierte industrielle Basis und seine natürliche Ressourcenausstattung ließen es sehr viel weniger von den globalen Finanz- und Gütermärkten abhängig werden als die meisten Entwicklungsländer. Wenn überhaupt, dann kamen Indien und Brasilien unter sehr viel stärkeren Druck, ihre Ökonomien zu liberalisieren.

Eine Erklärung für die Nachhaltigkeit der demokratischen Entwicklung in Kerala und Porto Alegre und für ihre Auflösung in Südafrika muss stattdessen in heimischen Konfigurationen gesucht werden, speziell in der Beziehungsdynamik, die die Einsätze auf der Ebene von Staat/Zivilgesellschaft einerseits, Partei/soziale Bewegung andererseits regierte. Der in diesem Paper angestellte Vergleich stellt

zwei analytische Cluster heraus: Der erste betrifft das Wesen des politischen Projekts der Reform der Lokalverwaltungen und befasst sich insbesondere mit der Frage, wie kritische Differenzen im weiteren politischen Kontext ebenso wie zentrale Dynamiken der internen Parteipolitik dazu geführt haben, dass ansonsten ähnliche Parteien dramatisch unterschiedliche Visionen von der Rolle des Staates bei der Vertiefung der Demokratie entwickelt haben. Im Fall Südafrikas ist eine durch Wahlen bestätigte hegemoniale Partei, die aus historischen Gründen ein instrumentalistisches Verständnis von Staatsmacht entwickelt hat, insolationistischen und oligarchischen Tendenzen zum Opfer gefallen. In Kerala und Porto Alegre haben subnationale Parteien in kompetitiveren Umfeldern mit ihren Avantgarde-Traditionen gebrochen, eine kritische Einstellung zu staatsgeleiteter bürokratischer Entwicklung entwickelt und sich selbst für einen Aufbau der Demokratie von unten nach oben engagiert. Ein zweiter Satz von Variablen knüpft an die Anerkennung der Tatsache an, dass Zivilgesellschaft und soziale Bewegungen entscheidend sind für jeden nachhaltigen Prozess demokratischer Dezentralisierung. In Kerala wie in Porto Alegre haben soziale Bewegungen, die ihre Unabhängigkeit vom Staat behaupten konnten, einen Großteil des ideologischen und institutionellen Repertoires für demokratische Dezentralisierung zur Verfügung gestellt und die Beziehungen zwischen den Parteien und den sozialen Bewegungen haben für Synergien zwischen Institution-Building und sozialer Mobilisierung gesorgt. In Südafrika wurde ein einstmaliges starkes Geflecht von sozialen Bewegungen durch die politische Hegemonie des ANC inkorporiert und/oder marginalisiert mit dem Ergebnis, dass organisierte Partizipation erstickt wurde und bei der Reform der lokalen Herrschaftsinstanzen einer bürokratischen Kommandologik Platz machte.

Strategien der Dezentralisierung

War es schon schwierig, einen demokratischen, so noch schwieriger einen verantwortlichen Staat zu errichten. Obwohl Dezentralisierung das Herzstück des Modernisierungs- und Demokratisierungsdiskurses der Entwicklungsländereliten wie der internationalen Entwicklungsgemeinde war, hat sich die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen, Allokations- und Implementations-Funktionen von der zentralstaatlichen auf die bundesstaatliche oder lokale Ebene aus drei Gründen als schwierig erwiesen. Der erste und nächstliegende ist der, dass die meisten Staaten – und die, die sie kontrollieren – wenig Interesse an Dezentralisierung haben. Den Standort der staatlichen Autorität zu verschieben heißt, die existierenden Muster der politischen Kontrolle und Patronage durcheinander zu rütteln. Der zweite Grund ist der, dass eine Menge an institutioneller Trägheit zu überwinden ist. Der postkoloniale Staat wurde in der Hochphase der Entwicklungsgläubigkeit geboren. Zentralisierte Kommandostaaten waren die gesalbten

Entwicklungsagenten. Die politische Notwendigkeit, ethnisch fraktionierte Nationen, deren Grenzen ungefestigte Erbstücke der Kolonialherrschaft waren, zu einen, verstärkte nur noch den Drang zur politischen Zentralisierung. Gewaltige Organisationsressourcen wurden so in hoch zentralisierte und oftmals isolierte Regierungsapparate investiert. Obwohl die Planung von oben nach unten in den letzten zehn Jahren viel von ihrem Glanz verloren hat, bleibt sie ein mächtiger organisatorischer Reflex. Der dritte Grund ist, dass, selbst dann, wenn sich politische Eliten für Dezentralisierung engagieren, Herkules-Aufgaben auf sie warten: Neue Gesetze und Verordnungen müssen verabschiedet, Personal muss umbesetzt, Ressourcen müssen in andere Kanäle geleitet und lokale Verwaltungskapazitäten müssen aufgebaut werden. In anderen Worten: eine Menge an Institution-Building und -Training muss stattfinden, bevor lokale Herrschaftsinstanzen effektiv funktionieren können.

Die Herausforderung der Dezentralisierung ist also eine gewaltige – was zu zwei polar entgegengesetzten Transformationsvisionen führte: Die erste und einflussreichste ist die technokratische Vision. In ihr wird Dezentralisierung gleichgesetzt mit der Aufgabe, die richtigen Institutionen zu entwickeln – und deren Struktur wird abgeleitet aus dem akkumulierten Kanon des (meist westlichen) Wissens über öffentliche Verwaltung, Finanzen und Planung. Die technokratische Sicht ruht auf einem grenzenlosen Vertrauen auf die Fähigkeit von Experten, die Welt zu verstehen und zu verändern. Dieser utopische Rationalismus hat zutiefst entpolitisierende und autokratische Konsequenzen. Agent der Transformation wird, wie Centeno über die neoliberalen technokratischen Eliten Mexikos geschrieben hat, „eine staatliche Elite, die sich der Durchsetzung eines einzigen, ausschließlich auf der Anwendung von instrumentell-rationalen Techniken beruhenden politischen Paradigmas verschrieben hat“ (Centeno 1997). Dies erfordert die Absonderung der Entscheidungsträger von der lärmenden Welt der Politik. Die Demokratie muss, in Centenos Worten, im Rahmen des Vernünftigen gehalten werden und die transformativen Impulse müssen notwendig von oben kommen.

Am anderen Ende des Spektrums findet man das, was Bardhan die Anarcho-Kommunitarier genannt hat (im folgenden AC – vgl. Bardhan 1999, 184-195). Für sie ist das Problem natürlich nicht zu viel, sondern zu wenig Demokratie. Die ACs argumentieren überzeugend, dass die Ankunft der liberalen Demokratie wenig an dem überzentralisierten und elitekontrollierten Charakter der postkolonialen Staaten ändert. Demokratie, so sagen sie, kann nur dann ihre Möglichkeiten voll ausschöpfen, wenn ihre formalen repräsentativen Institutionen durch eine lebendige und aktiv partizipierende Zivilgesellschaft ergänzt wird. Das anarchische Element liegt in der Ablehnung traditioneller Vehikel der Massenmobilisierung – der Parteien und Gewerkschaften – als oligarchisch und zu sehr befangen in

den staatszentrierten Entwicklungsmodellen. Das kommunitaristische Element liegt in ihrem Glauben an die Fähigkeit lokaler Akteure, ihre Interessen zu kennen und zum Ausdruck zu bringen. Dezentralisierung muss für die ACs vorangetrieben werden durch vorbildhafte Aktionen von sozialen Bewegungen – Aufbau von lokalen Kapazitäten, Graswurzelinstitutionen und außerparlamentarischen Arenen der Partizipation.

Sowohl die technokratische als auch die AC-Vision leidet an Utopismus. Als eine Form dessen, was James Scott „high modernism“ (Scott 1998) genannt hat, hat die technokratische Vision ein unbegrenztes Vertrauen in die Wissenschaft und behauptet, alles sei nur eine Frage der richtigen Institutionen. Unter dieser Zielvorstellung beinhalten die Antworten darüber hinaus für alle die Übernahme westlicher „good governance“ und westlicher „best practices“. Die ACs mit ihren postmodernistischen Ideen lehnen natürlich die Zweck-Mittel-Rationalität und den Utilitarismus der technokratischen Vision ab und setzen stattdessen ihre Hoffnung auf die emergenten Qualitäten der Zivilgesellschaft. Impliziert ist in dieser Sicht, dass alle Formen der Assoziation die Demokratie fördern und dass der Aufstieg der Zivilgesellschaft ein selbsttragender ist. Während die technokratische Vision die Institutionen versteht, sie aber auf Kosten der Mobilisierung reifiziert, verstehen und reifizieren die ACs die Mobilisierung auf Kosten der Institutionen.

Die technokratische Sichtweise ist sicher korrekt, insofern sie auf die Notwendigkeit hinweist, die erforderlichen technischen, Management- und Organisationskapazitäten zu entwickeln, wenn die lokalen Regierungsinstanzen funktionieren sollen. Drei technisch-organisatorische Probleme müssen angegangen werden. Erstens sind da die aktuellen technischen Inputs, die jeder erfolgreiche Planungsprozess benötigt. Daten müssen gesammelt, Pläne müssen entworfen, Budgets müssen erstellt werden. Zweitens gibt es das Problem der Koordination zwischen den verschiedenen Ebenen und der Vergabe öffentlicher Güter. Nicht alle Regierungsfunktionen können dezentralisiert werden. Die Vergabe öffentlicher Güter erfordert zentrale Autorität und Kapazität. Erfolgreiche Planung muss integriert werden. Dies erfordert effektive und konstante Koordination zwischen den verschiedenen Regierungsebenen. Dezentralisierung benötigt deshalb eine ausgewogene Balance von Autorität und Kompetenz zwischen den Ebenen und den Aufbau von Koordinationstrukturen und -pfaden. Drittens schließlich bedarf, wie Weber ständig betont, Demokratie der Bürokratie. Weil Partizipation niemals umfassend und kontinuierlich sein kann (die Kapazitäten für Partizipation sind ungleich verteilt und können nicht über den gesamten Planungs- und Implementationsprozess hinweg genutzt werden) ist es erforderlich, den Prozess, durch den partizipatorische Inputs in Outputs übersetzt werden, zur routinisieren

und zu formalisieren. Daher die technische Notwendigkeit von Regeln der Transparenz, Rechenschaftslegung, Repräsentation und Entscheidungsbefugnis.

Das Manko der technokratischen Vision liegt in ihrem Hang, die Dezentralisierung von allem Politischen zu desinfizieren. Für Neueinsteiger geht es bei jedem Versuch, den Staat zu verändern, um die Umverteilung der politischen Macht. Demokratische Dezentralisierung bedarf eines politischen Projekts. Des weiteren leidet die Vorstellung, Regieren sei in erster Linie ein technisch-organisatorisches Vorhaben, an zwei entscheidenden Fehleinschätzungen. Einerseits ist kein technischer oder organisatorischer Prozess jemals immun gegenüber Macht und Politik. Schonwalder schreibt über die von ihm so genannte „pragmatische“ (zum Unterschied von der „politischen“) Schule der Dezentralisierungstheoretiker: „Diese Befangenheit in den praktischen Aspekten der Dezentralisierung spiegelt einen fundamentalen Glauben der pragmatischen Schule wider, dass für Erfolg oder Misserfolg der Dezentralisierungsprogramme letztlich Brüche in der Planung und Ausführung entscheidend seien – und nicht das soziale, ökonomische, kulturelle Umfeld“ (Schonwalder 1997, 28). Natürlich liegt solchen Diskursen eine institutionelle Logik zugrunde. Technokratische Rationalität produziert universell anwendbare Blaupausen und Dezentralisierung nach Plan verspricht reibungslosen Implementation. Dies kommt Gebern und internationalen Entwicklungsorganisationen entgegen, denn die Welt lesbar zu machen und sie von unsauberen politischen und sozialen Problemen zu säubern, heißt, sie für die Intervention von Experten reif zu machen.

Erfolgreiche Dezentralisierung war jedoch eher die Ausnahme als die Regel. Technokratische Visionen sind gescheitert, weil sie an einem übertriebenen Vertrauen in die rationale Veränderbarkeit der Welt (der Fiktion von der Machbarkeit der Entwicklung) kranken und weil ihre unpolitischen und friktionsfreien Vorstellungen von der Welt unweigerlich durch Politik und Friktionen zunichte gemacht werden. Im Westen entworfene Blaupausen sind Dritte-Welt-Kontexten mit ihrer ungleichen Entwicklung, ihren tiefgehenden sozialen Ungleichheiten, ihrer kulturellen Heterogenität, der Widerstandskraft ihrer vordemokratischen Herrschaftsformen und der Schwäche ihrer Staaten kaum angemessen. Die technokratische Sichtweise ist symptomatisch für das, was Foucault „Gouvernementalität“ genannt hat, „die Vorstellung, dass Gesellschaften, Ökonomien und Regierungsbürokratien auf mehr oder weniger reflexartige, direkte Weise auf Politiken und Pläne reagieren“ (Ferguson 1994, 194). Diese Hybris erreicht ihren Gipfel in dem technokratischen Glauben, verstärkte Partizipation könne durch angemessene Politikentwürfe ingenieurmäßig in Gang gesetzt werden.

Ein wichtiges Korrektiv gegenüber der technokratischen Sichtweise liefert die AC-Überzeugung, dass Demokratie nur von unten aufgezogen werden kann. Soziale Bewegungen können helfen, die Gesellschaft zu demokratisieren, indem sie

horizontale Solidaritäten stärken und zuvor marginalisierte Akteure mobilisieren. Soziale Bewegungen können darüber hinaus demokratische Graswurzelinstitutionen wie Bürgerrechtsorganisationen, innerbetriebliche Demokratie und Frauengruppen tragen. Aber soziale Bewegungen und Gemeinschaftsinitiativen sind mit zwei Problemen konfrontiert: Zum einen sind die meisten „Gemeinschaften“ von Herrschaftsbeziehungen durchsetzt und durch soziale Gegensätze gespalten. Selbst in den wenigen Augenblicken, in denen Gemeinschaften solidarisch und politisch in Bewegung sind, ist das Kräftegleichgewicht zudem gegen sie austariert. Und selbst wenn die historische Konjunktur einmal einzigartige Gelegenheiten für eine Transformation von unten bereitstellt – wie im Fall von Südafrikas demokratischer Transition – ist die mobilisatorische Energie, die für institutionelle Transformation erforderlich ist, schwer auf Dauer zu stellen. Der Lebenszyklus der meisten Assoziationsbemühungen hängt in der Tat von dem Erfolg ab, mit dem sie die Anerkennung ihrer Forderungen ausweiten und institutionalisieren können (Fox 1996). Dies führt zu der kritischen Frage, wie zivilgesellschaftliche Vereinigungen ihre Aktivitäten mit denen staatlicher Agenturen koordinieren können, ohne ihre Autonomie zu gefährden.

So problematisch die Nachhaltigkeit der Massenpartizipation ist, so problematisch sind auch ihre Konsequenzen. Verstärkter Assoziationsaktivismus kann ebenso gut bornierte Sonderinteressen begünstigen und zu einem „Fraktionierungsmissstand“ samt der Forderung nach staatlicher Patronage (Renten) führen, wie er der Förderung des Allgemeininteresses oder groß angelegten Reformen zum Wohle der Mehrheit dienen kann (Cohen/Rogers 1995). Hier wird das Thema des Aufbaus von Verbindungslinien mit in stärkerem Maße aggregierten Formen der Interessenrepräsentation – politischen Parteien oder Staaten – entscheidend. Weil darüber hinaus die Fähigkeit zu kollektiver Aktion und Ressourcenmobilisierung ungleich verteilt ist, läuft die Dezentralisierung auch Gefahr, räumliche und soziale Ungleichheiten noch zu verschärfen. Im Gegensatz zu der AC-Überzeugung von der Notwendigkeit vollständig dezentralisierter Einheiten, gibt es sowohl ein Bedürfnis nach „koordinierter Dezentralisation“, in der die Artikulation zwischen verschiedenen Ebenen für Ressourcenkoordination, Diffusion von Neuerungen und Rückkopplung von Informationen sorgt (Fung/Wright 2001), als auch eines nach Aufrechterhaltung einer begrenzten aggregierten Autorität – dem Staat –, der lokal nicht vorhandene öffentliche Güter (einschließlich eines regulatorischen Rahmens) zur Verfügung stellt und regionale Ungleichheiten aggressiv zurückschneidet. Und angesichts des durch die Globalisierung ausgelösten Verdrängungswettbewerbs zwischen konkurrierenden Regionen bleibt ein zentraler Herrschaftsapparat entscheidend für die Definition und Durchsetzung der grundlegenden Minimalstandards sozialer Bürgerrechte.

Es erscheint möglich, zwischen diesen beiden Polen der Debatte eine ausgewogenere analytische Position herauszuarbeiten, die ich in Ermangelung eines besseren Ausdrucks als „optimistisches Konfliktmodell“ bezeichnen möchte. „Konflikt“, weil es sowohl die Spannungen zwischen Institutionen und Forderungen anerkennt, die die technokratische Sichtweise betont, als auch die Spannungen zwischen Mobilisierung und Institutionalisierung, die der AC-Ansatz hervorhebt. „Optimistisch“ dagegen ist es deshalb, weil es die Ansicht verwirft, diese Konflikte seien von der Art eines Nullsummenspiels. Wenn in großem Umfang Forderungen gestellt werden, muss dies nicht notwendig zu institutioneller Überbelastung und Unregierbarkeit führen, und eben so wenig muss Routinisierung der Bewegungsdynamik notwendig Demobilisierung nach sich ziehen. Stattdessen sieht das optimistische Konfliktmodell die dynamischen Spannungen des Entwicklungsprozesses in einer stärker relationalen und kontingenten Perspektive und erkennt insbesondere das transformative Potential der Politik an. Darüber hinaus setzt es auf die Chance, durch solche Politik verbindende Institutionen zu schaffen, die in kreativer Weise ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen Repräsentation und Partizipation, zwischen öffentlichen Gütern und lokalen Präferenzen, zwischen Technokratie und Demokratie herstellen.

Ein Vergleich zwischen Kerala, Südafrika und Porto Alegre

Um die Chancen der Dezentralisierung zu erkennen, benötigen wir ein konfiguratives Modell, das deren institutionelle und sozio-politische Parameter festlegt, und ein prozessuales Modell, das das dynamische Zusammenspiel dieser konfigurativen Elemente untersucht. Es gibt drei notwendige, aber nicht hinreichende Vorbedingungen für Dezentralisierung. Die erste ist ein hohes Maß an zentralstaatlicher Kapazität. Da jeder effektive Dezentralisierungsversuch die Koordination zwischen verschiedenen Regierungsebenen erfordert, und nicht weniger, sondern mehr Regulierung benötigt, um grundlegende Transparenz, Verantwortlichkeit und Repräsentativität zu garantieren, können schwache Staaten Dezentralisierung nicht erfolgreich betreiben. Wenn schwache Staaten Macht abgeben, arrangieren sie sich in der Tat oft genug mit lokalen Machthabern und schaffen so, was Mamdani (1996) „dezentralisierten Despotismus“ genannt hat, statt demokratische Räume auszudehnen. Die zweite Vorbedingung ist eine gut entwickelte Zivilgesellschaft. Dies ist nicht nur deshalb erforderlich, weil sie die partizipatorische Dimension der Dezentralisierung erschließt, sondern auch, weil sie gegebenenfalls neue Informations- und Feedback-Quellen sowie die konstruktive Spannung liefert, welche die Theoretiker als notwendigen Bestandteil der demokratischen Regierungsweise herausgestellt haben. Die dritte Vorbedingung ist ein politisches Projekt, in dem sich eine organisierte politische Kraft – spezi-

ell nicht-leninistische Linksparteien mit starken Zügen sozialer Bewegungen – für Dezentralisierung einsetzt.

Kerala, Südafrika und Porto Alegre erfüllen alle drei dieser Bedingungen. Alle drei sind gefestigte Demokratien, in denen die grundlegenden Regeln demokratischer Herrschaft fest verankert sind.⁵ An regionalen Standards gemessen sind die Kapazitäten des Staates in allen dreien hoch, insbesondere verfügen alle drei über gut entwickelte administrative und bürokratische Strukturen. Da die Demokratie in allen dreien aus ausdauernden Demokratiebewegungen hervorgegangen ist, ist die Zivilgesellschaft vergleichsweise hoch entwickelt. Kerala hat eine lange und ruhmreiche Geschichte der sozialen Mobilisierung und rühmt sich einer nach allen Maßstäben dichten und kraftvollen Zivilgesellschaft. Im Verlauf seines Befreiungskampfes hat Südafrika ein reiches Netzwerk an gemeinschaftsbasierten Organisationen entwickelt, die in den letzten Jahren der Apartheid eng mit der Arbeiterbewegung verbunden waren. In ähnlicher Weise spielten auch in Brasiliens demokratischem Übergang soziale Bewegungen eine katalysierende Wirkung.

Die politischen Parteien an der Macht sind einander in ihren historischen Ursprüngen und ihrer sozialen Basis auffallend ähnlich. ANC, CPM und PT sind allesamt aus einer revolutionären, die Massen mobilisierenden Politik mit starken Stützen in der Arbeiterklasse hervorgegangen. In den jeweiligen Nach-Kampf-Phasen haben alle ihre Unterstützungsbasen ausgedehnt auf Mittelschichtkreise und sich selbst in pragmatische sozialdemokratische Parteien umgewandelt. ANC, CPM und PT haben darüber hinaus alle ausdrücklich anerkannt, dass in einer Zeit der fiskalischen Zwänge und der Liberalisierung in stärkerem Maße partizipatorische und aktive Lokalverwaltungen eine entscheidende Rolle in einer Entwicklung hin zu mehr Gerechtigkeit zu spielen haben. In jedem der Fälle spielten sie die Rolle des Katalysators bei der Verlagerung von Entwicklungsverantwortlichkeiten und -Ressourcen auf die lokale Ebene. In Kerala brachte die Rückkehr der CPM 1996 den Start einer People's Campaign for Decentralized Planning (im Folgenden: „Kampagne“) die als die mutigste und umfassendste jemals in Indien in Angriff genommene Dezentralisierungsinitiative hervorsticht. Der PT begann 1986 mit der Praxis der „Volksbudgets“ zu experimentieren, welche seither tiefe institutionelle Wurzeln geschlagen hat und weltweit Anerkennung genießt für die erfolgreiche Einbeziehung von Gemeindegruppen in die Gestaltung der städtischen Haushalte. Und in Südafrika war der Übergang zur Demokratie nicht nur durch Verhandlungen auf nationaler Ebene gekennzeichnet, sondern ebenso durch anhaltende konzertierte Aktionen auf der lokalen Ebene (Swilling/Boya 1997). In einem Ausmaß, das wahrscheinlich keinen Präzedenzfall in neu begründeten Demokratien kennt, haben die Verfassung Südafrikas und die darauf folgende Gesetzgebung ausdrücklich versucht, Lokalverwaltungen zu

stärken, und sie mit der gewaltigen Aufgabe der Umverteilung und der Bereitstellung von Dienstleistungen betraut.

Dezentralisierung trägt zur Vertiefung der Demokratie bei, wenn und insoweit sie die Reichweite und die Tiefe der Bürgerbeteiligung an der öffentlichen Entscheidungsfindung ausweitet. Die Tiefe auszuweiten heißt, zuvor marginalisierte oder unterprivilegierte Gruppen in die öffentliche Politik einzubeziehen. Die Reichweite auszudehnen heißt, ein breiteres Spektrum von sozialen und wirtschaftlichen Themen in den Entscheidungsraum der Politik hineinzubringen (die Grenze vom Markt zum Demos zu verlagern). Demokratische Dezentralisierung bedeutet in anderen Worten Umverteilung von Macht (der Macht, bindende Entscheidungen über die Allokation von öffentlichen Ressourcen zu treffen) und zwar sowohl vertikal (Bürger einbeziehen) als auch horizontal (Ausweitung des Bereichs der kollektiven Entscheidungsfindung). Stärkung von Lokalverwaltungen vertieft die Demokratie in beiden Richtungen, weil sie zum einen eine bessere Abstimmung der Entscheidungszentren mit lokalen Präferenzen und lokalem Wissen erlaubt und zum anderen Orte der Partizipation schafft, welche die Kosten wie die Unausgewogenheit kollektiven Handelns reduzieren.

An diesen beiden Achsen der demokratischen Dezentralisierung gemessen sollen nun die Ergebnisse der Lokalverwaltungsreformen in den drei Fällen kurz zusammengefasst werden. In *Porto Alegre* beeindruckten die institutionellen Errungenschaften der Volksbudgets und das Ausmaß, in dem neue Kanäle und Foren der Partizipation geschaffen wurden, seit die PT 1989 an die Macht kam. Die Erstellung des städtischen Haushalts ist in Porto Alegre heute tatsächlich ein von unten nach oben verlaufender Prozess. Die zentrale Neuerung war die Schaffung von Budgeträten auf Distrikt- und Stadt-Ebene, die sich zusammensetzten aus in öffentlichen Versammlungen auf Nachbarschafts- und Distrikt-Ebene gewählten Delegierten. Im Lauf der Jahre haben die Räte gelernt, eine zunehmend wichtigere Rolle bei der Aushandlung der allgemeineren Ziele wie der Details der Haushaltszuweisungen zu spielen (Abers 1996, 39). Der ständige Schnittstellenkontakt zwischen Ratsvertretern und städtischer Verwaltung hat eine synergetische Beziehung geschaffen, die in enormem Maß zur Überwindung der Trennlinie zwischen technischem Wissen und Partizipation beigetragen hat. Die Verwaltung von Porto Alegre ist das Problem der technischen Fertigkeiten und Kapazitäten durch energische Ausbildung der Mitglieder und durch Übertragung der Verantwortlichkeit für die Details der Budgets an die Repräsentanten der Räte angegangen (ebd.). Von Abers interviewte Regierungsvertreter berichteten, wie schnell die Teilnehmer erfolgreich die Details der Budgeterstellung zu meistern lernten und erklärten, ihr ständiges Nachfragen und Nachprüfen habe sie selbst dazu gezwungen, den Budgetierungsprozess zu rationalisieren und zu verbessern. Die Volksbudgets haben jedoch nicht nur die Partizipation erhöht, sie ha-

ben auch wichtige Übertragungseffekte nach sich gezogen. Baiocchi hat gezeigt, dass seit ihrer Einführung die Zahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Porto Alegre signifikant gewachsen ist (Baiocchi 2001). Die Dezentralisierung hat in anderen Worten neue Chancen und Anreize für das Verbandsleben gebracht.

In Bezug auf die Ausdehnung der Reichweite der Demokratie sind die Ergebnisse in Porto Alegre gleichermaßen beeindruckend. Vor den Volksbudgets spielten die Allokationen in erster Linie Patronage-Interessen wider und wurden mehr oder weniger von Jahr zu Jahr festgelegt. Mit der Einführung der Volksbudgets wurde das Prinzip der gemeinschaftsdefinierten Prioritäten ins Werk gesetzt, und jedes Jahr wurden Neuanpassungen ausgehandelt, um Umverteilungskriterien zu erfüllen und die Repräsentativität auf jeder Ebene des Budgeterstellungsprozesses zu erhöhen. Der Umfang der von der Stadtverwaltung zur Verfügung gestellten Dienstleistungen wurde gewaltig ausgeweitet. Von besonderem Interesse ist die innovative Art und Weise, in der die Volksbudgets das Problem der Vereinbarung von lokalen Bedürfnissen – wie sie von lautstarken Gemeindeorganisationen zum Ausdruck gebracht wurden – mit Bedürfnissen der Stadt als ganzer angegangen sind. Mittels einer komplexen Formel, die innerstädtische Disparitäten in Rechnung stellt, werden die Präferenzen aggregiert, um die gesamtstädtische Komponente des Haushalts zustande zu bringen. Um sicher zu stellen, dass die Repräsentation nicht ausschließlich lokal bleibt, hat die Verwaltung auch sektorale Foren geschaffen, in denen beispielsweise Lehrer Ratschläge zur Bildungspolitik geben (ders. 2000).

Obwohl *Keralas* Dezentralisierungsexperiment jünger ist als das von Porto Alegre sind seine Errungenschaften in vieler Hinsicht gleichartig. Das auffälligste Merkmal der Dezentralisierung in Kerala ist die simple Beobachtung, dass sie in Form einer Kampagne durchgeführt wurde. Das Planungskomitee (die führende Agentur der Kampagne) spielte die Hauptrolle beim Entwerfen neuer Strukturen und Prozesse für partizipatorische Planung auf lokaler Ebene, und das Ministerium für Lokalverwaltung formulierte und implementierte aktiv eine Reihe von neuen Regelungen und Überprüfungsstrukturen, um Transparenz und Verantwortlichkeit der Lokalverwaltungen zu garantieren. Da die Kampagne jedoch in aller erster Linie ein politisches Projekt war (dazu gleich mehr) wurde die der technokratischen Vision entsprechende Reformstrategie der kleinen Schritte ausdrücklich zugunsten einer Strategie des „großen Knalls“ verworfen: in einem einzigen Gesetzgebungsakt wurde Geld in der Größenordnung von 35-40% der planmäßigen Ausgaben an Panchayats verteilt, und Massenversammlungen wurden einberufen, als die institutionellen und administrativen Reformen noch in der Implementierungsphase waren (vgl. Isaac 2000). Als Grund für die Dezentralisierung wurde genannt und in der Bevölkerung verbreitet, dass sie ein Mittel

zur Erleichterung „der Entwicklung auf lokaler Ebene durch Mobilisierung von Menschen und Ressourcen“ sei. Die Architekten der Kampagne stützten sich bewusst auf die ruhmreiche Geschichte von Keralas Volksbewegungen, was auch strategische Unterstützung für die Massenbewegung KSSP (Kerala Sastra Sahitya Parishad – Bewegung für Volkswissen) zwecks Mobilisierung von Partizipation mit einschloss. Planung auf lokaler Ebene, so argumentierte man, sollte „als Instrument der sozialen Mobilisierung“ und als Mittel zur Schaffung einer „neuen Bürgerkultur“ genutzt werden (ebd.).

Die partizipatorischen Strukturen der Kampagne sind vielschichtig. Auf der untersten Stufe findet Partizipation statt in Vollversammlungen auf der Ebene von Wohnvierteln – Grama Sabbhas – unter Vorsitz von lokal gewählten Panchayatvertretern.⁶ Hier definieren Bürger ihre Entwicklungsprioritäten und bringen sie zum Ausdruck; anschließend wählen sie sektorale Entwicklungskomitees zur Erstellung eines Entwicklungsreports. 1996 nahmen nach Schätzung der Planungsbehörde mehr als 2,5 Millionen Menschen an den Grama Sabbhas teil – ein Partizipationsniveau das in den folgenden Jahren gehalten wurde (vgl. Isaac 2000, 278). Spezielle, durch den Panchayat ernannte Task-Force Gruppen, die sich aus einem gewählten Repräsentanten, dem zuständigen Regierungsbeauftragten und Gemeindeaktivisten zusammensetzen, entwerfen dann einen Projektsockel. Im ersten Jahr der Kampagne produzierten 12 000 Task Force-Gruppen mit 120 000 Mitgliedern 100 000 Projekte (Government of Kerala 1999, 23). Wenngleich sich traditionell marginalisierte Gruppen wie Frauen und Dalits („Unberührbare“) wie vorherzusehen nicht in gleichem und gleich effektivem Maße beteiligten, hat die Partizipation von unterprivilegierten Gruppen im Vergleich zu dem vorherigen, bürokratisch von oben nach unten agierenden System doch mit Sicherheit zugenommen (Seema/Mukherjee 2000). Darüber hinaus stieg die Beteiligung von Frauen und Dalits zwischen der dritten und der vierten Runde der Grama Sabbhas wirklich dramatisch an (Isaac 2000, 278). Die Kampagne hat weiterhin eine intermediäre Schicht von Akteuren geschaffen und gestärkt, die den entscheidenden Transmissionsriemen zwischen direkter (aber notwendigerweise intermittierender) Bürgerbeteiligung und Regierungshandeln darstellt. So haben mehr als 100 000 ausgebildete Freiwillige aktive Rollen in Entwicklungskomitees, Task Force-Gruppen und technischen Überwachungskomitees übernommen, und runde 14 000 gewählte Panchayat-Repräsentanten sahen ihre Macht, ihre Ressourcen und ihre Verantwortlichkeiten deutlich ausgeweitet. Neue Prozeduren und Mechanismen der Rechenschaftslegung haben darüber hinaus generell die Repräsentativität nicht nur der Panchayats selbst, sondern auch der entscheidend wichtigen Empfängerkomitees erhöht.

Nicht ganz so klar ist, in welchem Ausmaß diese neuen lokalen Regierungsinstitutionen neue Räume und Chancen für zivilgesellschaftliche Assoziationen

eröffnet haben. Im Unterschied zum Fall Porto Alegre, für den wir Langzeitstudien besitzen, die auf eine Zunahme des bürgerschaftlichen Organisationslebens hindeuten, ist für Kerala noch keine zusammenfassende Studie dieser Art erschienen. Feldbesuche zeigten, dass die lokale Entwicklungsplanung einen dramatischen Anstieg der Zahl wie der Aktivitäten von Frauenselbsthilfegruppen mit sich gebracht hat, ein Resultat, das auch durch eine intensive Fallstudie bestätigt wird (Manjula 2000). Darüber hinaus gibt es eine Menge an Hinweisen, dass NGOs, die mit der regierenden Left Democratic Front (LDF) sympathisieren oder verbündet sind, ihren Einfluss und ihre Bedeutung kräftig steigern konnten. Eindeutig trifft dies beispielsweise im Fall des KSSP zu, dessen Mitglieder die Mehrheit der Kampagnenbelegschaft innerhalb der Planungsbehörde stellen, und ebenso für die Wohnungsbau-NGO Costford, die zum Partner der Wahl in Niedrigpreiswohnprojekten der Panchayats geworden ist. Andererseits waren in Keralas hoch polarisierter parteipolitischer Landschaft mit der Opposition assoziierte NGOs weniger aktiv. Dies hat allerdings wahrscheinlich weniger mit parteiischer Einflussnahme der CPM auf den Prozess zu tun (wie die Opposition behauptet) als mit der überkommenen Feindseligkeit der mit der Opposition verbündeten NGOs (insbesondere von kirchlichen und Kasten-Organisationen) gegenüber allen und jeden Initiativen von LDF Regierungen.⁷ Während dies ein wichtiges Thema für zukünftige Forschung bleibt, lässt sich jedoch eines schon in dieser Phase mit Sicherheit festhalten: Die Übertragung von Entscheidungs-, Planungs- und Finanzressourcen an die Panchayats hat in jedem Fall den Ort der Entscheidungsfindung nach unten verschoben und das Spektrum der formellen und informellen Gruppen, die sich in effektiver Weise an der Politikformulierung beteiligen, dramatisch ausgeweitet.

Was die Ausdehnung der Reichweite der Einflussnahme angeht, waren die Veränderungen eben so dramatisch. Mit der Übertragung nicht zweckgebundener Mittel an lokale Instanzen gingen Entscheidungen, die einstmals Privileg von Ministerialbürokratien waren, an Panchayats und ihre Task Force-Gruppen über. So wurden die schablonenhaften Einheitsgrößenprogramme der staatlichen Behörden teilweise durch Projekte ersetzt, die auf der lokalen Ebene entwickelt, entworfen und finanziert wurden. Wenngleich viele von diesen Projekten die Planungsschablonen der Vergangenheit kopieren, gibt es doch eine Fülle von neuen und innovativen Programmen. Die Lernkurve stieg genau wie im Fall der Volksbudgets in Porto Alegre steil nach oben. Mit jedem Jahr wurde die für die Planerstellung benötigte Zeit kürzer, die Zahl der wegen technischer Undurchführbarkeit von den Distriktkomitees abgelehnten Projekte nahm ab, und die im ersten Jahr sehr träge anlaufende Nutzung der Fonds wurde besser. Am deutlichsten zeigt sich die Wirkung der lokalen Entscheidungsfindung in der Verschiebung der Allokationsprioritäten. Beispielsweise gab es im Lauf der Jahre bemer-

kenswerte Zuwächse bei den Zuweisungen für Wohn-, Gesundheits- und Trinkwasserprojekte (Harilal/George 2000). Und in deutlichem Gegensatz zu den Fällen von Porto Alegre wie von Südafrika war die Mobilisierung von lokalen Ressourcen, insbesondere in Gestalt von freiwilligen Arbeitsleistungen (gelernter wie ungelernter Art) für lokale Entwicklungsprojekte, ein zentrales Ergebnis der Kampagne.

Der Fall *Südafrika* ist der am schwierigsten zu kommentierende. Einerseits wurde die Demokratie dort völlig neu gestaltet und die lokale Grenzziehung wurde endgültig erst mit den Wahlen von November 2000 verwirklicht. Andererseits konfrontierten die erschütternden Ungerechtigkeiten der Apartheid mit ihren perversen und aus den Fugen geratenen wirtschaftlichen und sozialen Raumstrukturen – das Ergebnis von Jahrzehnten einer entschlossenen und brutalen rassistischen Manipulation – den ANC mit der mutmaßlich größten Transformationsaufgabe, der sich je eine demokratische Regierung gegenüber sah. Staatsapparate, die sich ausschließlich der Durchsetzung der Rassentrennung mittels Kontrolle, Überwachung, Repression und „geordneter“ Entwicklung gewidmet hatten, wurden nun mit den Aufgaben der sozialen Transformation und der ökonomischen Umverteilung betraut. Wenngleich die Herausforderungen also groß waren, so waren dies doch auch die Chancen.

Die infrastrukturelle Erschließung des Apartheid-Staates war umfassend, und seine technischen Kapazitäten waren die eines Staates der Ersten Welt. In Hinsicht auf ein breites Spektrum von infrastrukturellen staatlichen Kompetenzen – einschließlich Steuererhebung, Rentenauszahlung und öffentlichen Dienstleistungen – hat die ANC-Regierung weit mehr an Kapazitäten geerbt als die indischen Staaten; und auch ihre Management- und Planungskapazitäten sind viel weiter entwickelt, insbesondere in den städtischen Gebieten. Lokale Demokratie hat in Südafrika besonders starke Wurzeln. Im Gegensatz zu dem der meisten Befreiungsbewegungen hat der Kampf gegen die Apartheid besonders militante und durchorganisierte soziale Bewegungen auf der lokalen Ebene entstehen lassen (Swilling/Boya 1997, 193). Die in den Townships wurzelnde Bürgerrechtsbewegung der 1980er Jahre entwickelte und kultivierte nicht nur eine demokratische Oppositionspolitik, sondern stellte in den Sterbejahren der Apartheid auch ein breites Spektrum an kommunalen Dienstleistungen zur Verfügung. Die sich lange hinziehenden Verhandlungen zwischen dem ANC und der Nationalen Partei, die das Ende der Apartheid brachten, waren begleitet von ebenso ausgedehnten und engagierten lokalen Verhandlungen, die kommunale Behörden, Gewerkschaften, Bürgerrechtler, Parteien, Unternehmerverbände und andere Betroffene in lose korporativen Verhandlungsstrukturen zusammen führten. „Lokale Foren wurden die Schulen der neuen südafrikanischen Demokratie“ (ebd. 174). Und, wie

Hindson/Ngqulunga (2000) treffend bemerken, „die ererbte Verhandlungstradition hat die Entwicklung der institutionellen Transformation entscheidend beeinflusst“.

Die mächtigen sozialen Bewegungen der südafrikanischen Städte brachten auch ein Netzwerk von NGOs hervor, die sehr viel organisierter, professionalisierter und politisch effektiver sind als ihresgleichen anderswo in der Dritten Welt.⁸ Diese NGOs spielten eine entscheidende Rolle bei der Formulierung von politischen Programmen und Gesetzen zu Fragen der Lokalverwaltung. Vor allem *Planact*, das durch die Bürgerrechtsbewegung gegründet wurde, hat eine Reihe von Schlüsselpersonen für den Johannesburger Transformationsprozess geliefert, welcher selbst wiederum zum Modellfall der Transformation der Lokalverwaltungen in Südafrika wurde. Schließlich traf die Dezentralisierung in Südafrika auf breite politische Zustimmung. Alle Oppositionsparteien unterstützten sie als Mittel, um der ANC-Kontrolle der Zentralregierung entgegenzutreten. Der ANC stützt die Stärkung der Lokalverwaltungen aus politischer Überzeugung (ein Erbe seiner Bindung an Graswurzelorganisationen) und aus Pragmatismus (als Mittel, um mit den Lücken bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungen fertig zu werden). Südafrikas Verfassung, die Politik seiner Regierung und die begleitende Gesetzgebung begreift die Lokalverwaltungen als Entwicklungsagenturen und weist ihnen eine zentrale Rolle bei der Umverteilung, der Förderung der lokalen Demokratie durch Bürgerbeteiligung und bei der Stärkung marginalisierter Gruppen zu (Government of South Africa 1998).

Einschätzungen der Lokalverwaltungsreform in Südafrika werden erschwert durch die enorme Unterschiedlichkeit zwischen den Gemeinden in Bezug auf ihre administrativen Kapazitäten und ihre finanziellen Ressourcen – ein Erbe der Apartheid – sowie durch den ständigen Wechsel und die Unsicherheit, welche die administrative und institutionelle Zusammenführung von traditionell mit Ressourcen unterausgestatteten schwarzen Townships und reichen weißen Gemeinden mit sich brachte. Nichtsdestotrotz wurden Lokalverwaltungen in Südafrika vom Gesetz mit zwei getrennten, einander aber überlappenden Planungsaufgaben betraut – der Vorbereitung von Land Development Objectives (LDOs) im Rahmen des Development Facilitation Act und der Vorbereitung von Integrated Development Plans im Rahmen des Local Government Transition Act. Beide Prozesse waren als konsultative geplant und sollten zivilgesellschaftliche Formationen in direkter Weise einbinden. Wengleich keine landesweiten Evaluierungen durchgeführt wurden, zeigen vorliegende Fallstudien doch, dass diese Planungsprozesse in großem Umfang als Instrumente der Ausübung von bürokratischer Kontrolle sowie als Vermarktungsvehikel gedient haben und weniger als institutionelle Orte demokratischer Partizipation (vgl. Bond 1998; Kihato 2000).

Der Fall von Johannesburg, das als Pionier des Übergangs im Bereich der Lokalverwaltungen in Südafrika gewirkt hat, ist besonders instruktiv. Als die lokalen

Räte 1997 ihre LDOs vorlegten, wurden diejenigen angenommen, die einen technokratischen Ansatz zugrunde gelegt hatten, während diejenigen, die auf eher partizipatorische Ansätze vertraut hatten, abgelehnt wurden (Bremner 1998, 117). Bremner zieht den Schluss: „Weil (der Prozess) als durch politische und administrative Amtsträger verordneter angesehen wird, hat man es den Planungsabteilungen der metropolitanen wie der lokalen Räte überlassen, ihn zu koordinieren und zu managen“ (ebd. 118). Interviews mit Vertretern von SANCO (South African National Civic Organisation), dem formellen Nachfolger der Bürgerrechtsbewegung, zeichnen ein Bild des totalen Auseinanderklaffens zwischen Lokalverwaltungen und Gemeinschaftsstrukturen (Heller/Ntolokonkulu 2001). SANCO-Vertreter beschwerten sich tagtäglich, dass lokale Entwicklungsforen außer Gebrauch geraten sind, dass Vertreter der Lokalverwaltungen selten in Beratungen mit Bürgerrechtsorganisationen eintreten und dass die meisten lokalen Ratsmitglieder eher dem ANC als ihren Gemeinden Rechenschaft ablegen.

Die kontroverse Ausarbeitung von Johannesburgs Gesamtstrategie für langfristige Entwicklung ist ein klassischer Fall von technokratischer Reform von oben nach unten. Obwohl Spitzengespräche eingeleitet waren, zogen sich die Angestelltengewerkschaften und SANCO aus Protest gegen die einseitige Entscheidung der Stadtverwaltung, ein breites Spektrum von öffentlichen Dienstleistungen zu privatisieren, zurück. Der Organisationsplan, der der organisatorischen Neustrukturierung der Stadt als Grundlage dienen sollte, wurde von Consultants aus dem privaten Sektor vorbereitet. Das Schlussdokument berief sich dann explizit auf ein neo-Thatcherianisches Modell und forderte eine Reduzierung der Rolle der Stadtverwaltung auf „Kernfunktionen“ sowie die Ausweitung der Versorgung durch den privaten Sektor auf der Basis eines auf Anbieter-Nachfrager-Kontrakte setzenden Managementmodells, „das vollständig auf der Annahme beruht, dass alles durch Verträge, Finanzkontrollen und Leistungsmanagement gemanagt werden kann“ (Swilling, zitiert nach Tomlinson 1999). Nachdem die Rolle der Lokalverwaltung so auf die Koordination der Lieferung von nach außen vergebenen Dienstleistungen zurückgestutzt und das fiskalische Prinzip der Kostendeckung fest etabliert war, waren die Bürger tatsächlich auf die Rolle des Kunden reduziert (Hassen 2000).

Die Herabstufung des Staates auf seine neoklassische Inkarnation als Nachwächter bedeutet einen klaren Bruch mit der Vision einer integrierten lokalen Entwicklung, wie sie in der Verfassung und in dem Local Government White Paper formuliert ist (vgl. Tomlinson 1999). Weil dieser Prozess in Gang gebracht wurde durch die Preisgabe des ursprünglichen Umverteilungs- und Transformationsprogramms (RDP – Reconstruction and Development Program) durch den ANC zugunsten einer orthodox neoliberalen Strategie wachstumsbasierter Entwicklung (GEAR – Growth, Employment and Redistribution),

erfasste der Trend zur Dominanz der Marktwirtschaft und zur Absonderung des Managements die gesamte Nation. Allerdings gibt es einige interessante Abweichungen von diesem Trend, die auf die Bedeutung lokaler politischer Konfigurationen und institutioneller Traditionen schließen lassen.

Der Transformationsprozess in der Industriestadt Durban zeichnet sich durch größere institutionelle Kontinuität und weniger konflikthafte Beziehungen zwischen Vertretern der Stadt und Politikern aus. Eine Vielparteien-Regierungskoalition hat die Macht des ANC gebrochen und fortgesetzte Verhandlungen notwendig gemacht – mit dem Ergebnis, dass der Durban Metropolitan Council inzwischen berühmt dafür ist, dass er zivilgesellschaftliche Organisationen direkter eingebunden hat. Hindson und Ngquluna (2000) beispielsweise liefern Belege dafür, dass der IDP-Prozess in den lokalen Räten von Durban mit Erfolg auf dem Erbe der Friedensforen aufbaut, die in der Mitte der 1990er Jahre gegründet wurden, um umfassendere Formen der Konsultation zuwege zu bringen. Aber selbst hier ist das Bild ein gemischtes. Eine Studie hält fest, dass zwar einer der lokalen Räte eine Reihe von NGOs in den Prozess der Formulierung ihres IDP einbezogen, die Mehrzahl die Erstellung des Dokuments aber nach außen, an hochbezahlte private Consultants vergeben hat (Kruger 1999). Ein anderer Bericht kommt zu dem Schluss, die Gemeindepertizipation sei ein mechanischer, mit einem einmaligen Akt erledigter Prozess gewesen, der in vielen Fällen aus nichts anderem bestanden hätte als aus Einladungen, die fertigen IDP Entwürfe im Rat zu kommentieren.⁹ Zudem sind die IDPs in scharfem Kontrast zu den Volksbudgets und den Panchayat Development Plans nicht institutionell in den budgetären Prozess integriert (Beall u.a. 2000). Die endgültigen Budget-Entscheidungen bleiben das Vorrecht der Räte, und die Verantwortlichkeit der Gemeinschaft als solcher ist ausschließlich eine Angelegenheit von situationspezifischen oder politischen Überlegungen.

So wurde der Prozess der Reform der Lokalverwaltungen trotz eines Übergangs, der durch ausgedehnte und umfassende Verhandlungen gekennzeichnet war, eine breite Koalition von demokratischen Kräften mit Massenbasis an die Macht brachte und zudem anfangs von bedeutsamen gesetzgeberischen und institutionellen Anstrengungen, demokratische Herrschaft auf lokaler Ebene zu fördern, begleitet war, schließlich durch Marktkräfte und die begleitenden Managerideologien untergraben. Dabei waren drei unterschiedliche Muster am Werk. Erstens waren die Bemühungen der Regierung als Teil der Bekehrung des ANC zur neoliberalen Orthodoxie und der dazu gehörigen Verwaltungsdoktrin des Neorealismus in erster Linie darauf gerichtet, Managementsysteme zu rationalisieren, Kosten zu senken, administrative Effizienz zu Lasten von partizipativer Mobilisierung zu stärken, brave Bürger auszubilden und in ausgedehnte Konsultationen statt in Diskussionen einzusteigen. Zweitens hat sich die Regierung we-

gen der starken Betonung des Ergebnisses gegenüber dem Prozess und einer generellen technologischen Schiefelage (dazu später mehr) immer stärker auf private Consultants verlassen. Die daraus folgende Spezialisierung und Vervielfachung von technischem Wissen und Kontrolle hat, wie vorauszusehen, die Partizipation von unten beeinträchtigt. (Der Gegensatz zu Kerala und Porto Alegre, wo private Consultants keine Rolle spielten und Tausende von normalen Bürgern sich an der Detailplanung beteiligten, ist aufschlussreich). Drittens hat die Regierung Outsourcing, Privatisierung und Public-Private-Partnerships vorangetrieben. Auch wenn dies in manchen Fällen angebracht sein mag, wurde es doch als Grundelement der Regierungsdoktrin allüberall praktiziert, ohne konkrete Abschätzung der komparativen Vorteile. Outsourcing der Wasserversorgung an private Konsortien beispielsweise hat sich als im Vergleich mit der Versorgung durch die vorhandenen staatlichen Betriebe viel teurer erwiesen (Hemson 1999). Und auch wenn es zutrifft, dass die Regierung mit einigen NGOs bei der Gestaltung der institutionellen Strukturen von Lokalverwaltungen und der Erbringung gewisser Dienstleistungen eng zusammen gearbeitet hat, beeinträchtigte die enge Verbindung der Regierung mit diesen NGOs, die größtenteils keine Mitgliederbasis besitzen und deshalb unabhängiger Unterstützung ermangeln, deren Autonomie und Innovationskapazität. Nach ihrem eigenen Eingeständnis hat die Praxis der kompetitiven Ausschreibungen viele NGOs zu simplen Vollzugsorganen der Regierungspolitik gemacht. Um Regierungskontrakte an Land zu ziehen, müssen NGOs zunehmend den von der Regierung bevorzugten Managerstil imitieren und bei der Erfüllung der Leistungsvorgaben in Konkurrenz zum privaten Sektor treten. Ein Kommentator notiert: „Der Aufstieg des Technizismus hat dazu geführt, dass kämpferische NGOs und Massenorganisationen ihre einstmalige klare politische Richtung verloren haben“ (Meer 1999, 112). Alles in allem hat die technokratische Voreingenommenheit des ANC unter der Vorgabe des „getting the institutions right“ die Bemühungen um die Errichtung von lokaler Demokratie und um partizipatorische Mobilisierung so gut wie zunichte gemacht. Im Kontext von fiskalischen Engpässen, straffen Regelvorgaben, Outsourcing und zunehmender Dominanz der Technokratie wurden gemeindebetriebene und politisch ausgehandelte Initiativen ins Abseits gedrängt (Khan 1998).

Wie hat die Dezentralisierung die Reichweite der Demokratie beeinflusst? Insofern die NDPs staatlich verordnet und geführt waren, ließen sie keinen Raum für die Formen von kreativem Input, Innovation und Lernen, welche die Volksbudgets und die Kampagne in Gang gebracht haben. IDPs haben ein hohes Maß an Koordination zwischen den Behörden, integrierter Planung und technischen Inputs ermöglicht, aber nur, soweit sie innerhalb eines ziemlich kleinen Zirkels von Experten und Politikern ausgedacht wurden (Durban scheint die Ausnahme zu sein). Angesichts der außergewöhnlichen Dienstleistungslücke, die Südafrika

aufweist, hat man dies gerechtfertigt mit dem Argument, das Versorgungsergebnis habe Vorrang vor dem Prozess. Diese Ergebnisse jedoch waren unterschiedlich. Zwar hat die Regierung einige ziemlich eindrucksvolle Versorgungsziele erreicht, aber die Qualität, Kostengünstigkeit und Nachhaltigkeit der Versorgung mit Dienstleistungen steht zunehmend in Frage. Im Fall der Wasserversorgung hat man geschätzt, dass zwei Drittel der seit 1994 in Angriff genommenen Projekte wegen des Fehlens effektiver Gemeindepartizipation außer Nutzung gekommen sind (Hemson 1999). Im Fall der Wohnungsversorgung waren die Ergebnisse von schlechter Qualität, durch aufgeblähte Kosten und ausufernde Korruption verwässert und kaum mit anderen Entwicklungszielen wie räumlicher Desegregation abgestimmt. Und wenngleich die kontrafaktische Annahme, nach der ein höheres Maß an Aufmerksamkeit für den Prozess die Versorgung verbessert hätte, nicht getestet werden kann, hat dessen Vernachlässigung doch wenig dazu beigetragen, die Kultur der Bürgerbeteiligung, die im Zentrum der vorgeblichen Ziele der Lokalverwaltungsentwicklung stand, zu pflegen.

Fiskalische Engpässe und Zwänge haben auch die autonomen Entwicklungsanstrengungen lokaler Herrschaftsinstanzen eindeutig geschwächt. Da der Hauptteil der lokalen Ausgaben für im Voraus festgelegte Dienstleistungen bestimmt ist, besitzen die lokalen Instanzen wenig finanzielle Entscheidungsspielräume. Darüber hinaus hat wenigstens ein Kritiker notiert, dass vom Finanzministerium erlassene Haushaltsrichtlinien und -Regeln das Verhältnis von lokalen und höheren Verwaltungsebenen überdeterminieren und politisch ausgehandelte und gemeindebetriebene Lokalentwicklung kurzschließen (Khan 1998, 3). So weit Community-Development-Foren Entwicklungsprojekte initiiert haben, geschah dies weitgehend auf dem Weg erfolgreichen Lobbyings bei einzelnen Behörden, Ministerien, NGOs oder Privatunternehmen mit dem Ziel finanzieller Unterstützung. Solche Fälle setzen ein außergewöhnlich hohes Maß an lokaler Organisation voraus und erfordern Investitionen in zeitraubende und überlokale Netzwerkarbeit, weshalb sie eher die Ausnahme als die Regel sind. Alles in allem ist die integrierte lokale Entwicklungsplanung in Ermangelung effektiver lokaler Budgetautonomie aus den Startlöchern nicht herausgekommen.

Zur Erklärung der Unterschiede

Wie können wir nun erklären, dass unter ansonsten ziemlich gleichen Bedingungen Kerala und Porto Alegre demokratische Formen der Lokalverwaltung in Gang gebracht und am Leben erhalten haben, während sich Südafrika von der demokratischen Dezentralisierung zurückgezogen hat? Eine naheliegende Antwort, die der ANC in der Tat häufig vorbringt, um sein zunehmendes Zurückgreifen auf Technokraten und ernannte, anstelle von gewählten, Vertreter zu rechtfertigen,

ist der Hinweis auf die beschränkten Kapazitäten und demokratischen Kompetenzen der Normalbürger. Weil die große Mehrheit der Südafrikaner bis vor kurzem niemals die Früchte repräsentativer Demokratie hätte genießen können, müssten die meisten Bürger die grundlegenden Fertigkeiten, ohne die Partizipation nicht funktionieren kann, erst einmal erlernen – insbesondere die Fähigkeit zur direkten Auseinandersetzung mit Volksvertretern und Staatsbürokratien. Zwar hatte die Bürgerrechtsbewegung unter der Apartheid schon eine Reihe von demokratischen Praktiken eingeübt, aber diese blieben größtenteils auf den Bereich der internen Demokratie und der Oppositionspolitik beschränkt und erstreckten sich nicht auf die profanen, aber entscheidenden Praktiken der Indienstnahme rechenschaftspflichtiger Behörden. Die Bürgerrechtler entwickelten bedeutsame Selbsthilfefertigkeiten und stellten eine ganze Reihe von kommunalen Dienstleistungen bereit. Aber viele von den so erworbenen Fertigkeiten und organisatorischen Kapazitäten gingen infolge der Absorption von Gemeindeführern durch Regierungsämter und die schnelle Demobilisierung der Volksbewegungen, welche den Aufstieg des ANC zur Macht begleiteten, verloren.

Im Gegensatz dazu war die Praxis der lokalen Demokratie in Kerala sehr viel reifer und weiter entwickelt. Wenngleich es zutrifft, dass Staatsbürokratien durch beschränkte Zugänglichkeit und Verantwortlichkeit gekennzeichnet sind – ein Problem, das die Kampagne gezielt zu beheben sucht – können die Menschen aus Kerala doch auf eine lange Tradition effektiver Interessenvertretung im Allgemeinen und politischer Repräsentation im Besonderen (sowohl über konventionelle parlamentarische als auch über außerparlamentarische Kanäle) zurückgreifen, welche jetzt unter den Bedingungen verantwortlicher und rechenschaftspflichtiger Lokalverwaltungen voll genutzt werden kann. Ebenso wenig konnten die Einschränkungen demokratischen Handelns in Brasilien, wo der bürokratische Autoritarismus weit weniger umfassend und abgeschirmt war als unter der Apartheid, Strategien und Praktiken demokratischer und interessenbasierter Politik verhindern, weshalb soziale Bewegungen und Gemeindeorganisationen die Zeit hatten, ein umfangreiches Repertoire an interessenpolitischen Fertigkeiten zu entwickeln.

Aber selbst wenn wir die These annehmen, dass die demokratischen Kapazitäten in Südafrika weniger Zeit hatten, zu reifen, und dass dies die Leistungsbilanz der Lokalverwaltungen negativ beeinflusst hat, muss doch jedes Argument dieser Art in dynamischer Perspektive betrachtet werden. Die Fähigkeit von Bürgern, den Staat kollektiv in die Pflicht zu nehmen, ist nicht als vorgegebener Vorrat zu verstehen, dessen Variabilität in tief verwurzelten kulturellen Anlagen verankert ist (wie nach manchen Sozialkapital-Argumenten). Solche Kapazitäten werden *aufgebaut*, von unten – mittels spezifischer Muster und Pfade der Mobilisierung – wie von oben her – durch die künstlich hergestellten Strukturen der

Gruppenbildung, d.h. durch die Art und Weise, wie die Staaten Kanäle, Chancen und Anreize (wie auch Gegenanreize) für kollektives Handeln schaffen und strukturieren. Bürgerkapazitäten sind in hohem Maße formbar; und in Form gebracht werden sie durch die gegenseitige Inpflichtnahme von Staat und Gesellschaft. Angesichts des außergewöhnlich hohen Mobilisierungsgrades, den die Anti-apartheidbewegung erreichte, und des üppigen Sprießens einer Vielzahl von nationalen wie lokalen Verhandlungsforen in der Zeit des Übergangs waren die Voraussetzungen, wenn irgend etwas, dann vergleichsweise günstig für die Institutionalisierung von Partizipation auf lokaler Ebene. Um zu erklären, warum es Südafrika nicht schaffte, die Umstände des Übergangs zur Vertiefung der Demokratie zu nutzen, während Kerala und Porto Alegre mit Erfolg demokratische Dezentralisierung eingeleitet und am Leben gehalten haben, müssen wir uns zwei neuen Variablen zuwenden: dem Wesen und den Begleitumständen des politischen Projekts der Transformation des Staates und der Dynamik der Interaktionen zwischen Partei und sozialer Bewegung.

Das politische Projekt

Um erfolgreich zu sein, bedarf die Dezentralisierung der Öffnung von oben, und diese muss politisch instrumentiert werden. Macht muss verlagert, Gesetze und Verordnungen müssen erlassen, der Dezentralisierung feindlich gegenüberstehende Gruppen – widerspenstige Bürokraten, Oppositionsparteien, Patronagepolitiker – müssen umgangen oder neutralisiert werden. Dezentralisierung erfordert aktives Handeln einer ideologisch einheitlichen Programmpartei mit festen Bindungen an Graswurzelorganisationen. Als transformative Parteien links der Mitte sind ANC, PT und CPM allesamt gute Kandidaten.

Angesichts der jüngsten Geschichte des ANC als Organ der Massenmobilisierung und seiner unangefochtenen Führungsposition in der nationalen und demokratischen Revolution (um seine eigene Sprache zu benutzen) besaß er sowohl die Macht als auch die Legitimität, den Staat aktiv umzugestalten. Dennoch blieb, wie wir gesehen haben, die Dezentralisierung in Südafrika ein weitgehend von oben nach unten verlaufender bürokratischer Prozess. Im Gegensatz dazu haben PT und CPM aktiv für in weit stärkerem Maß partizipatorische Strukturen der Lokalverwaltung gesorgt. Der Unterschied kann, wie ich glaube, in den Beziehungen zwischen diesen politischen Parteien und der Zivilgesellschaft sowie den sozialen Bewegungen verortet werden (worauf ich im nächsten Abschnitt eingehen werde), aber auch in den politischen Umwelten und historischen Kontexten, in denen die einzelnen Parteien die Herausforderung der Dezentralisierung angenommen haben.

Historisch gesehen fiel die CPM in Kerala nicht durch besonders enge Affinitäten zur Dezentralisierungsbewegung auf. Obwohl es immer eine starke demo-

kratische Graswurzelfraktion in der Partei gab, hatten ihre historischen Wurzeln im organisierten Klassenkampf doch für interne Strukturen gesorgt, die gekennzeichnet waren durch hierarchische Kommandostrukturen (demokratischer Zentralismus) und eine ziemlich orthodoxe Vision von staatlich geleiteter Entwicklung von oben nach unten nach sowjetischen Muster. Um zu erklären, warum sich die CPM – oder wenigstens große Teile der Partei – inzwischen die Dezentralisierung zueigen gemacht und eine unabhängigere Rolle der Zivilgesellschaft akzeptiert hat, müssen drei Entwicklungen herausgehoben werden. Zum ersten hat die Partei die Grenzen ihres Wählerpotentials erkannt und im Kontext kompetitiver Parteipolitik die Dezentralisierung – samt deren Begleitprinzipien von Parteilosigkeit, entbürokratisierter Verwaltung und nachhaltiger Entwicklung – als Schlüssel zum Erfolg bei neuen Wählerschichten in einer Nach-Klassenkampf-Ära ausgemacht. Zweitens steht die Annahme der Dezentralisierung für die stillschweigende Anerkennung der Tatsache, dass sich die Umverteilungskapazitäten des Entwicklungsstaates erschöpft hatten. Die breitgefächerten sozialen Bewegungen, die die Ausweitung der sozialen Bürgerrechte getragen hatten, wurden ersetzt durch enger begrenzte sektorale Interessengruppen, insbesondere Industriegewerkschaften des öffentlichen Sektors und Verbände von Staatsangestellten. Diese Verteilungskonkurrenzen strichen bedeutende Renten für Nicht-Entwicklung ein (die Masse der nicht plangemäßen Ausgaben dient der Stützung von ungeheuer ineffizienten öffentlichen Unternehmen und der Zahlung von Löhnen an eine leistungsunfähige Staatsbürokratie) und blockierten die notwendige Reform des Staates (sie bleiben der Kampagne bis heute ziemlich feindlich gesonnen). Während ein starker, zentralisierter und interventionistischer Staat viele der Gewinne einstreichen konnte, die mit dem Kerala-Modell verbunden waren (hohes Niveau der sozialen Entwicklung, umfassende staatliche Infrastruktur, grundlegende institutionelle Reformen), erfordern die sozialen Entwicklungsaufgaben der zweiten Generation, denen Kerala jetzt gegenübersteht (Qualität statt Quantität öffentlicher Dienstleistungen), eine fundamental andere Regierungsweise. Drittens haben trotz eines rezenten Wachstumssprungs Keralas andauernde Wirtschaftsprobleme – insbesondere die fehlende Dynamik des warenproduzierenden Sektors – die Versäumnisse des dirigistischen Staates hervortreten lassen und dazu geführt, dass zumindest ein Teil der Partei die Notwendigkeit anerkennt, flexiblere und dezentralisiertere Formen der Staatsintervention zu entwickeln, mit dem Ziel, die Aktivitäten der Wirtschaft zu fördern, statt sie zu regulieren und zu kontrollieren.

Die strategische Position und die Entwicklung des PT sind ähnlich. Als Oppositionspartei, deren stärkste Basis auf der Gemeindeebene zu finden ist, sieht der PT in der Dezentralisation gleichfalls das effektivste Mittel zur Ausweitung seines Einflusses. Die Unwahrscheinlichkeit ihrer Machtübernahme auf nationaler

Ebene und ihres Zugangs zu den Werkzeugen der Legislative und der Makro-Ökonomie als Instrumenten der Sozialreform hat ihn zu einer strategischen Umformulierung seiner politischen Ziele weg von der Eroberung und Kontrolle der Staatsmacht und hin zur Förderung demokratischer Herrschaft geführt. Zudem wurde in einem Kontext, in dem Korporatismus mit Autoritarismus gleichgesetzt wurde und eng begrenzte Verteilungskonkordien den Großteil der Ressourcen in Beschlag genommen haben, die Devolutionspolitik der neuen Linken zunehmend attraktiver.

Den Staat in Bewegung zu bringen, war dementsprechend für CPM und PT die Schlüsselstrategie zur Rückeroberung der politischen Autorität von den oligarchischen Eliten und zur Umleitung von Entwicklungsressourcen weg von den Renten und hin zur Entwicklung. In deutlichem Gegensatz zur technokratischen Vision verstanden sie die Dezentralisierung ausdrücklich als politische Strategie zur Beseitigung von eingewurzelten Patronagestrukturen und bürokratischen Erbhöfen. Begleitet wurde dies darüber hinaus durch anhaltende Kritik an Kommando- und Kontroll-Bürokratien sowie den Transformationskapazitäten des Staates. Das politische Ziel der traditionellen Linken, die Staatsmacht zu erobern, wurde abgelöst von einer Strategie der Aufteilung staatlicher Macht und der Stärkung der Zivilgesellschaft. Auf Macht abzielende Mobilisierung machte Platz für auf Entwicklung abzielende Mobilisierung, die in der Sprache der neuen sozialen Bewegungen in Begriffen von lokalem Handeln, Nachhaltigkeit, Argumentation und Graswurzelpartizipation gefasst wurde.

Solche Diskurse, die in Südafrika in der Zeit der Verhandlungen um den Übergang eine zentrale Rolle spielten und fester Bestandteil der im Reconstruction and Development Program festgeschriebenen Umwandlungsvision waren, sind dort inzwischen ziemlich rar geworden. Es ist nicht nur so, dass die Sprache des Managements und der Kostendeckung die Sprache von Partizipation und sozialer Gerechtigkeit weitgehend ersetzt hat, der ANC selbst hat sich von der Zivilgesellschaft rasch abgekoppelt. Diese autokratischen Abschirmungstendenzen können ohne weiteres dem Status des ANC als Regierungspartei angelastet werden. Da er über eine Zweidrittelmehrheit verfügt und keine ernstzunehmende Opposition zu befürchten hat, ist der ANC nicht sonderlich besessen von dem Gedanken, die Partei von unten nach oben aufzubauen. Dabei war der ANC, anders als PT und CPM, niemals eine kaderngestützte Partei. Auf der höchsten Ebene wird er dominiert durch die Exilfraktion der Befreiungsbewegung, eine Fraktion, die mit der Formulierung politischer Programme sehr viel vertrauter ist als mit der Organisation an der Basis. Anders als bei den Widerstandsbewegungen im Lande, insbesondere der United Democratic Front und dem Gewerkschaftskongress (COSATU), die sich um Unterstützung der Massen bemühten, indem sie sich vor ihnen verantworteten und ihnen Rechenschaft ablegten, war

„demokratische Politik unter den von ihrer Anhängerschaft zwangsweise isolierten Exilpolitikern nicht möglich“ (Friedman 2000). Und während es CPM und PT politisch angebracht fanden, sich um neue Wählerschichten zu bemühen und die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zu pflegen, benötigt der ANC infolge seines virtuellen Monopols an Unterstützung durch die schwarze Mehrheit und seiner strikten Kontrolle der Massenorganisationen kein zivilgesellschaftliches Engagement dieser Art. Ein weiterer Faktor ist das historisch überkommene Verständnis von der Staatsmacht im ANC. Weil die Apartheid die Schwarzen von der Zivilgesellschaft ausschloss und legitime politische Auseinandersetzung unmöglich machte, fokussierte sich die Opposition gegen Apartheid ausschließlich auf die Eroberung der Staatsmacht. Diese Eroberung wiederum wurde unkritisch gleichgesetzt mit dem Erwerb der Mittel zur Umgestaltung der Gesellschaft. In der Weltsicht des ANC besitzt der Nachapartheidsstaat sowohl die Interventionskapazität (die er von dem machtvollen Apartheidsstaat geerbt hat) als auch das (gerade erneuerte) politische Mandat, die zentral Rolle des Agenten der Transformation zu übernehmen – eine Sicht, die sich als zunehmend feindlich gegenüber einer unabhängigen Zivilgesellschaft erwiesen und wenig Raum für auf Mobilisierung konzentrierte Vorstellungen von der Art gelassen hat, wie sie die Dezentralisierung in Kerala und Porto Alegre leiten.

Natürlich lieferten die Begleitumstände dem ANC eine Vielzahl von plausiblen Rationalisierungen für die Zentralisierung der Kontrolle. Die erste ist die, dass diejenigen, die am besten in der Lage sind, effektiv zu partizipieren, privilegierte weiße Interessengruppen sind. Die zweite ist, dass Umverteilung in einem Kontext ausgeprägter Ungleichheiten sicherlich ein gewisses Ausmaß an Zentralisierung verlangt, um Weiße und Schwarze in ein gemeinsames Steuersystem zu integrieren und die räumlichen Grenzen und Sperren zu zerschlagen, die für die Planung in der Apartheidära kennzeichnend waren. Drittens würde die Verlagerung der Macht auf die lokale Ebene wegen der Fortexistenz der traditionellen Autoritäten – insbesondere der Chiefs, aber auch städtischer Bosse – in Ermangelung strikter staatlicher Regulierung und Überwachung kontraproduktive Auswirkungen haben. Jedoch schließt die Notwendigkeit bestimmter zentralisierter Koordinationsfunktionen, insbesondere der der Umverteilung, der Versorgung mit lokal nicht vorhandenen öffentlichen Gütern und der positiven Diskriminierung zur Förderung historisch unterprivilegierter Gemeinschaften die Existenz von kraftvollen und autonomen Lokalverwaltungen nicht aus. Sowohl in Kerala als auch in Porto Alegre hat das Dezentralisierungsprogramm ausdrücklich bestimmte kritische Funktionen für die höheren Stufen der Verwaltung reserviert und Kriterien der Umverteilung festgelegt. Wenn in Südafrika das Verhältnis zwischen nationaler, regionaler und lokaler Verwaltung eher eines der erstickenen Fürsorge als eines der Kooperation war (wie sie ursprünglich in dem White

Paper on Local Government vorgesehen war), dann liegt dies an der Entschlossenheit des ANC, seine politische Kontrolle zu festigen, und an seinem alles beherrschenden Ethos der staatlich geleiteten Transformation, in der der Prozess dem Produkt geopfert werden muss.

Die Dynamik von Partei und sozialer Bewegung

Wer annimmt, der Staat oder eine politische Partei könne als Agent eines nachhaltigen Transformationsprojekts dienen, überschätzt die Zweckdienlichkeit von formalen hierarchischen Organisationen und unterschätzt die Hindernisse, die etablierte Interessen aufrichten können. Ein Projekt mit dem spezifischen Ziel der Stärkung und Ausweitung von demokratischer Partizipation benötigt, wie Evans formuliert, „eine Agentenökologie“ – „ein interdependentes und vernetztes Geflecht von einander ergänzenden Akteuren“ (Evans 2002). Dies gilt sowohl für die Schaffung der Voraussetzungen für die Reform als auch für die Sicherung ihrer Effizienz und Nachhaltigkeit.

Weil demokratische Dezentralisierung die existierenden Patronagenetzwerke bedroht und bedeutsame Ungewissheiten ins Spiel bringt, werden politische Parteien die Reform mit größter Wahrscheinlichkeit nur dann unterstützen, wenn sich das interne Machtgleichgewicht weg von traditionellen Parteibonzen und hin zu Graswurzelfraktionen verlagert. Soziale Bewegungen können eine entscheidende Rolle bei der Inangangsetzung einer solchen Verlagerung spielen, sowohl dadurch, dass sie öffentliche Unterstützung für die Reform mobilisieren, als auch dadurch, dass sie in stärkerem Maße partizipative Institutionen und Prozesse durch Vorbildhandeln popularisieren. Zudem benötigt demokratische Dezentralisierung, weil sie über Maßnahmen der Gesetzgebung und Ressourcenallokation, hinaus geht, um effizient und vor allem nachhaltig zu sein, sehr viel mehr an Kapazitäten als der Staat. Zivilgesellschaftliche Organisationen und soziale Bewegungen haben, ganz wie die Anarcho-Kommunitarier es sagen, bei der Demokratisierung des Staates eine entscheidende Rolle zu spielen. Erstens können sich CBOs (Community Based Organizations) und NGOs, weil sie tiefer in der Gesellschaft verwurzelt sind, in innovativen gemeindebasierten Initiativen engagieren und grundlegende Informationen über soziale Bedürfnisse liefern. Zweitens können Netzwerke von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Bewegungen der Mobilisierung eine kraftvolle Infrastruktur zur Verfügung stellen, welche unter den richtigen institutionellen Bedingungen dazu beitragen kann, die Partizipation auf der Ebene der Lokalverwaltung zu stärken und zu koordinieren. Drittens helfen zivilgesellschaftliche Organisationen, seien es Kreditrotationsprojekte, seien es kämpferische soziale Bewegungen, die demokratischen und technischen Kapazitäten von Individuen zu entwickeln und zu stärken und fördern oft auch

Formen der Interessenvertretung, die sehr viel argumentativer ausgerichtet sind als die in hierarchischeren Organisationen.

Die potentiell synergetische Beziehung zwischen einem politischen Parteiprojekt und der Zivilgesellschaft bedarf eines Kommentars. Theoretiker der sozialen Bewegung haben oft behauptet, die organisatorischen Strukturen, Verhaltensrepertoires und Mobilisierungstaktiken, die für Bewegungen kennzeichnend sind, stünden im Gegensatz zu den formalisierten Praktiken und hierarchischen Formen der politischen Gesellschaft und das Engagement im Staat (oder politischen Parteien) gefährde unweigerlich die Autonomie der Bewegung. Ein Großteil der Literatur über die Zivilgesellschaft hat ebenfalls die Tendenz, jede Zunahme an staatlicher Intervention als der Vitalität des Verbandslebens abträglich anzusehen. Die technokratische Weltsicht favorisiert, wenngleich aus anderen Gründen, ebenfalls die Errichtung von eindeutigen Grenzen zwischen dem Bereich des Regierens und dem der Partizipation. Wenngleich diese Spannungen tatsächlich absolut real sind, so sind sie doch keineswegs notwendig von der Art eines Nullsummenspiels. Unter bestimmten politischen und institutionellen Umständen können die organisatorischen Modalitäten und Formen der Interessenvertretung, die den Staat von der Zivilgesellschaft unterscheiden, dynamisch koordiniert und zur Grundlage von unter Entwicklungsgesichtspunkten funktionalen Komplementaritäten werden (Evans 2002).

Die Kampagne liefert eine gute Illustration. Die Dezentralisierung kam in Kerala von oben. Sie wurde entworfen und instrumentiert durch eine relativ autonome staatliche Behörde, den Planning Board, und gestützt durch die politische Unterstützung von einer programmatisch und ideologisch einheitlichen Partei, der CPM. Aber dass dieser Durchbruch von oben kam, kann ebenso wie der mobilisatorische Charakter der Kampagne nur verstanden werden, wenn man die darunter liegende Dynamik im Verhältnis von Partei und sozialer Bewegung untersucht.

Historisch gesehen war die CPM eine leninistische Partei mit organisatorischer Kontrolle von oben über ihre Massenorganisationen und lokalen Einheiten und einer strategischen Voreingenommenheit für das Ziel der Eroberung des Staates. Weil sie sich zudem stets um die Gefahren des Faktionalismus in einer heterogenen Gesellschaft sorgte, stand sie einer autonomen Zivilgesellschaft immer misstrauisch gegenüber. Wie kann man denn erklären, dass die CPM trotzdem zum energischen Verfechter der Dezentralisierung wurde und sich hierbei in großem Umfang mit zivilgesellschaftlichen Vereinigungen verbündete? Zunächst muss man betonen, dass die korporatistischen und zentralistischen Elemente in der Partei stets mit eher demokratischen und an Massenmobilisierung interessierten Elementen – dem Sozialbewegungsflügel – koexistierten.¹⁰ In der äußerst kompetitiven Wählerlandschaft Keralas lag der komparative Vorteil der CPM stets in ihrem Aktivismus und ihrer Mobilisierungskapazität – und dies verstärk-

te sich noch in den Phasen ihres Ausschlusses aus der Regierungsverantwortung. Tendenzen zu organisatorischer Verkalkung wurden so durch immer neue Mobilisierungsphasen unter Kontrolle gehalten, was transformativen Projekten mehrfach neues Leben einhauchte (Heller 2000).

Zweitens hatte die Dynamik der sozialen Bewegungen in Kerala unabhängige und dauerhafte Auswirkungen auf die öffentlichen Angelegenheiten. Einerseits lösten die frühen Mobilisierungserfolge der kommunistischen Partei einen Bandwagoneffekt aus, in dessen Sog alle größeren Parteien Keralas Massenorganisationen ins Leben riefen. Mit der Rotation der Regierungsmacht zwischen vom Congress und von den Kommunisten geführten Koalitionen hielten die jeweiligen Oppositionsparteien die Mobilisierungspolitik gesund und am Leben. Nirgendwo in Indien wurde die Streitkultur der sozialen Bewegungen ein gleichermaßen intrinsischer Bestandteil der politischen Routine. Auf der anderen Seite ermöglichten die soziale und kulturelle Heterogenität Keralas und der hohe Standard der Zivilität im Lande (sowohl in Bezug auf grundlegende individuelle Fertigkeiten als auch in Bezug auf die allgemeine Stärke rational-legaler Herrschaft) ein pulsierendes und unabhängiges zivilgesellschaftliches Verbandsleben. Dieses hat dann seinerseits wieder eine Vielzahl von unabhängigen sozialen Bewegungen hervorgebracht – bis hin zur Fischereiarbeiter-Bewegung und zu zahlreichen von der KSSP initiierten Umwelt- und Erziehungskampagnen. Unter Berücksichtigung dieser Punkte wird es möglich, die Konfigurationsdynamik, die den Weg für die demokratische Dezentralisierung eröffnet hat, zu erschließen.

Während die politische Öffnung für die Dezentralisierung von oben in Gang gebracht wurde, war es die Zivilgesellschaft, welche die entscheidenden Informations- und Mobilisierungs-Ressourcen zur Verfügung stellte (Törnquist 2000). Dies wird besonders deutlich, wenn man sowohl die offiziellen Diskurse der Kampagne, als auch die Praxis betrachtet, die rasch zum Alltag der Planung auf Panchayat-Ebene geworden ist. Staatlich geleitete Entwicklung und „Abteilungsdenken“ zu kritisieren und stattdessen Autonomie, lokale Initiative, Transparenz und Verantwortlichkeit zu preisen, heißt, die Sprache der sozialen Bewegungen, nicht die der Technokraten oder Leninisten zu sprechen.¹¹ Die meisten Techniken und Lieblingsprojekte der Kampagne – Rapid Rural Appraisal, Kartographierung lokaler Ressourcen, kommunale Wasserversorgung, Kredit-Rotations-Projekte, Selbsthilfeverbände – stammen aus dem Praxisrepertoire, das NGOs und einige der aktiveren Panchayats über Jahre hinweg entwickelt hatten (Isaac 2000). Diese Pilotprojekte haben nicht nur Graswurzelplanung und Strategien nachhaltiger Entwicklung populär gemacht, sie haben auch eine Menge an praktischem Wissen bereitgestellt, das in die Planung der Kampagne einging.

Die mobilisatorischen Ressourcen, welche die Zivilgesellschaft geliefert hat, waren ebenso entscheidend. Die Kampagne setzte den Aufbau von Institutionen und Kapazitäten in gewaltigem Umfang voraus, denn die lokalen Amtsträger mussten lernen, Projekte zu planen, Kosten zu errechnen, Finanzen zu managen, Daten zu erheben und Programme auszuführen. Obwohl Behördenpersonal umbesetzt wurde, war es doch oftmals ein zögerlicher Partner. Gewählte Amtsträger mussten sich deshalb großenteils auf den Input angelernter Freiwilliger verlassen. Mit Unterstützung durch darauf spezialisierte NGOs hat der Planning Board Ausbildungskurse für Panchayat-Vertreter durchgeführt und runde 6.000 pensionierte Ingenieure, Ärzte und andere Experten auf freiwilliger Basis engagiert, um den Task Force Gruppen der Panchayats Expertenwissen zu vermitteln.¹²

Besonders wichtig war die Rolle der KSSP mit ihrer Massenbasis. Wenngleich sie eine autonome Vereinigung ist, stammt doch die Mehrzahl ihrer Mitglieder aus Lehrberufen und hat sich seit langem an der auf Massenmobilisierung, Demokratisierung und Empowerment gerichteten Politik des Sozialbewegungsflügels der CPM beteiligt. Im Gegensatz zu der staatsfeindlichen Haltung, die in vielen NGOs populär ist, war die KSSP bereit, in spezifischen Projekten mit dem Staat zusammen zu arbeiten, besonders deutlich in der ziemlich erfolgreichen Massenalphabetisierungskampagne von 1991. Es war gerade diese Entschlossenheit, den Staat und die politischen Organisationen in die Pflicht zu nehmen, die dem bedeutsamsten Beitrag der KSSP zugrunde lag – dem Aufbau eines Netzwerks der Politikreform, welches eine Brücke bildet zwischen CPM und Staat auf der einen, der Zivilgesellschaft auf der anderen Seite und als Brutkasten der Kampagne gedient hat. Doppelmitgliedschaft in KSSP und Partei lieferte eine Arena, in der CPM-Reformer mit Ideen experimentieren konnten, die etwas außerhalb des doktrinären Korsetts der Partei selbst zu Hause waren. Und die Anwesenheit einer KSSP-Zelle im Planning Board hat dazu beigetragen, diese staatliche Behörde in die Strukturen der sozialen Bewegung einzubetten. An der politischen Front sorgte die Schnittstelle zwischen der CPM und einem lebendigen Sektor sozialer Bewegungen für eine entscheidende Verlagerung weg von ihrer historischen Voreingenommenheit für Arbeiterpolitik und Verteilungskämpfe und hin zu einer breiteren und umfassenderen Programmatik der Demokratisierung und sozialen Transformation, die insbesondere den Fragen der Ungleichbehandlung der Geschlechter (traditionell der Klassenanalyse untergeordnet) und der ökologischen Nachhaltigkeit explizite Anerkennung zuteil werden lässt. Angesichts einer stagnierenden Wählerbasis und einer zunehmend selbstbewussten Zivilgesellschaft (d.h. von Formen der Interessenrepräsentation außerhalb des politischen Systems) haben die Architekten der Kampagne gefordert, demokratische Strukturen über die Organisationsstrukturen der Partei und ihrer Massenorganisationen hinaus auszudehnen und neue, nicht parteigebundene

partizipatorische Institutionen zum Aufbau eines zivilgesellschaftlichen Verbandslebens mit einzubeziehen.

Die Unterstützung der demokratischen Dezentralisierung durch den PT kann ebenfalls in ihrer engen Verbindung mit autonomen Bewegungen verortet werden. Seit ihrer Gründung (1980) war der PT, die aus einem Bündnis von progressiven Elementen in der Kirche, den Gewerkschaften, Bauernverbänden, Menschenrechtsgruppen und einer Reihe von revolutionären Organisationen entstanden ist, eine Partei der sozialen Bewegung. Geschaffen als ein Instrument des Kampfes gegen ein autoritäres Regime und seine korporatistischen Strukturen bemühte sich der PT in den ersten zehn Jahren seines Bestehens permanent, seine „Bindungen an eine Vielzahl von sozialen Graswurzelbewegungen“ zu erhalten und stark dezentralisierte interne Strukturen zu entwickeln (Abers 1996, 37). Brasiliens politische Opportunitätsstrukturen und die Umstände des demokratischen Übergangs haben darüber hinaus die Autonomie der sozialen Bewegungen vor Zerstörung bewahrt. Der Vergleich mit Chile und Spanien (und, wie wir sehen werden, auch Südafrika) ist erhellend: In beiden Fällen sorgten zentralisierte Staaten und starke Parteiensysteme in Verbindung mit ausgedehnten Übergangsverhandlungen, in denen Protestpolitik strategisch integriert wurde, für eine rasche Demobilisierung von vormals starken städtischen Bewegungen (Hipsler 1998). Im Gegensatz dazu haben Brasiliens föderale Strukturen, seine starken Kommunen und sein fragmentiertes Parteiensystem den sozialen Bewegungen mehr Manövrierraum und politischen Einfluss belassen.

Als der PT 1989 in Porto Alegre an die Macht kam, war er festgelegt auf die Nutzung der Staatsmacht als Instrument zur parteipolitischen Mobilisierung der Arbeiterklasse.¹³ Erwachsen aus einer Kultur der Konfrontationspolitik in den Jahren des Kampfes um Demokratie, hatte er nur wenig Übereinstimmung darüber entwickelt, „wie genau der ‚PT-Weg‘ des Regierens aussehen sollte – abgesehen von einer breiten Übereinstimmung über eine Demokratisierung und Dezentralisierung der Verwaltung, eine Verlagerung der kommunalpolitischen Prioritäten hin zu denen, die sie am dringendsten benötigten, und einer Ausweitung der Teilhabe der Bevölkerung an den Entscheidungsprozessen“ (Baiocchi 1999, 5). Diese Prioritäten waren das direkte Spiegelbild der Forderungen, die schon einer früheren Verwaltung präsentiert worden waren durch die Union der Nachbarschaftsverbände von Porto Alegre (UAMPA), welche eine volksnahe, gemeindebasierte „Kontrolle der Erstellung des städtischen Haushalts“ verlangt hatte (Avritzer 2000, 15 f). Da er nur schlecht darauf vorbereitet war, diese Aufgaben in Angriff zu nehmen, trat die PT-Verwaltung in umfangreiche Beratungen mit einem breiten Spektrum von Gemeindeorganisationen ein. Im Lauf der Zeit kristallisierten sich die Volksbudgets als institutionelle Lösung heraus, und die Umverteilungskriterien wurden in wiederholten Verhandlungen auf einander ab-

gestimmt. Was herausgekommen ist, ist in de Sousa Santos' Worten „eine institutionelle Konstellation, die darauf ausgerichtet ist, als permanenter, regelmäßig zu nutzender Ort des Zusammentreffens von Volksbewegung und Stadtverwaltung zu funktionieren“, welcher „seine Stärke aus der ständigen Spannung zwischen Konflikt und Verhandlung zieht“ (Sousa Santos 1998, 497ff).

Die Dynamik der Beziehungen zwischen Partei und sozialer Bewegung in Südafrika ist einem ganz anderen Entwicklungspfad gefolgt. Um zu erklären, warum eine Partei, die aus der Demokratiebewegung mit der größten Massenbasis seit den Tagen der Congress Party in Indien hervorgegangen ist, ihre mobilisatorischen Ursprünge so schnell zugunsten von zentralisierter Kontrolle aufgegeben hat, muss man zeigen, wie die Konjunktur von Partei- und Staatsmacht auf der einen Seite und der Aufstieg des Neoliberalismus auf der anderen zusammengewirkt haben, um eine zunehmend technokratische und autokratische Transformationsstrategie, die partizipatorischer Entwicklung auf der lokalen Ebene ex definitione feindselig gegenübersteht, zu produzieren.

Genau betrachtet war der ANC immer in stärkerem Maß politische Organisation als soziale Bewegung. Als verbotene politische Organisation, die in erster Linie aus dem Exil operierte, war der ANC in seinen formalen Strukturen unabhängig von den Kampforganisationen im Innern. Und obwohl diese in großem Umfang Massenunterstützung mobilisierten und ein eindrucksvolles Spektrum an Auseinandersetzungstaktiken entwickelten, nährten sie nicht die Art von politischem und organisatorischem Pluralismus, der gewöhnlich mit Demokratiebewegungen verbunden ist. Die Gründe dafür sind nicht schwer zu identifizieren. Der begrenzte politische Spielraum, der unter der Apartheid existierte, und die Taktik des Teilens und Herrschens in der Nationalen Partei erforderte Organisationsstrukturen, in denen die formale Verantwortlichkeit der Führer eingeschränkt war, interne Meinungsverschiedenheiten als spalterisch angesehen wurden und der Anspruch, für das Volk zu sprechen eher an spontanen als an formalisierten Maßstäben der Repräsentativität gemessen wurde.¹⁴ Das politische Erfordernis, die Einheit einer Reihe von unterschiedlichsten Vereinigungen gegen die Apartheid – Kirchen, Bürgerrechtler, Studentenverbände, Frauengruppen – herzustellen, erzwang die Unterordnung der Autonomie der Bewegung bezüglich strategischer Fragen unter die überwölbende Autorität des ANC.¹⁵ Der ausgedehnte Verhandlungsprozess verschärfte diese Tendenzen weiter. Ähnlich wie in Chile und anders als in Brasilien und Indien bewegte die sehr reale Gefahr, dass die Hardliner der Apartheid den Transitionsprozess aus dem Gleis bringen könnten, in Verbindung mit dem mörderischen Gewaltklima der frühen 1990er Jahre den ANC, die direkte Aktion zugunsten der institutionalisierten Partizipation hintanzustellen.

Daher konnte der ANC, obwohl er durch eine Volksbefreiungsbewegung mit Massenbasis an die Macht gebracht worden war, während des Verhandlungsprozesses als einziger Repräsentant des Befreiungskampfes und danach als Inhaber der Staatsmacht seine Herrschaft konsolidieren. Als vom Wahlvolk beauftragter Agent der nationalen und demokratischen Transformation sowie als Partei an der Macht hat der ANC Mobilisierung und Protestpolitik als Instrumente der Vertiefung von Demokratie und der Entwicklung rundweg abgelehnt. Entsprechend rasch hat er dafür gesorgt, seine Partner aus den sozialen Bewegungen entweder zu kooptieren oder zu verstoßen oder in Dienstleistungsagenten umzuwandeln. Die UDF, das Netzwerk von Graswurzelorganisationen, das in der vordersten Front des Anti-Apartheid-Kampfes gestanden hatte, wurde aufgelöst, sobald der ANC legalisiert war. SANCO musste erleben, dass ihre nationalen und regionalen Strukturen in den ANC integriert wurden. Nach eigenem Eingeständnis hat SANCO wenig Einfluss auf die Politik der Regierung und war, obwohl viele ihrer Unterabteilungen aktiv blieben, in Abwesenheit von partizipatorischen Institutionen wenig erfolgreich in ihrem Bemühen, die Verantwortlichkeit lokaler Behörden sicherzustellen.¹⁶ Auch Südafrikas mächtiger und unabhängiger Gewerkschaftsverband COSATU, der Teil des herrschenden Bündnisses ist, hat seinen Einfluss schwinden sehen – in erster Linie als Resultat der Entschlossenheit des ANC, eine markt- und investorenfreundliche Entwicklungspolitik durchzusetzen. Und wengleich das Engagement der Partei für die formale Demokratie außer Frage steht, verschlechtert sich ihr Verhältnis zu zivilgesellschaftlichen Assoziationen doch rapid.¹⁷ Während Beratungsforen in der Zeit des Übergangs eine entscheidende Rolle spielten, sind sie inzwischen weitgehend ins Abseits geraten, und die Aktionen der Regierung sind dementsprechend zunehmend durch Unilateralismus gekennzeichnet. Ein breites Spektrum von Kommentatoren hat zudem auf die wachsende Feindseligkeit des ANC gegenüber unabhängigen Bürgerrechtsorganisationen und seine zunehmende Intoleranz gegenüber abweichenden Meinungen innerhalb wie außerhalb der Partei hingewiesen. Alles in allem hat sich der ANC in Abwesenheit von Gegenkräften in Gestalt von entwicklungsfähigen Oppositionsparteien oder autonomen sozialen Bewegungen den zentralisierenden und autokratischen Tendenzen des ehernen Gesetzes der Oligarchie ergeben.¹⁸

Diese Tendenzen wurden weiter verstärkt durch die politischen Affinitäten zwischen technokratischer Herrschaft und neoliberaler Reform. Nachdem der ANC eine ziemlich orthodoxe Version der neoliberalen Strategie wirtschaftlicher Entwicklung übernommen hat, wengleich mit einigen redistributiven Elementen, hat er sich auch die technokratische Vision, die dem neoliberalen Modell der wirtschaftlichen Transformation zugrunde liegt, zu eigen gemacht. In dieser Sicht erfordern die hohen Kosten, welche die Marktreformen mit sich brin-

gen, eine Minimierung der politischen Interferenzen (die unvermeidlich zu überflüssigen Reibungsverlusten und „populistischen“ Forderungen nach Umverteilung und wachsenden Sozialausgaben führen) und eine Maximierung der Entscheidungsautonomie technokratischer Eliten. In einer von Kriminalität und sozialen Konflikten erschütterten Gesellschaft haben sich staatliche Manager, die sich der Schaffung eines unternehmerfreundlichen und geordneten Umfeldes verschrieben haben, von der technokratischen Utopie einer konfliktfreien und einlinigen Transformation hypnotisieren lassen. Wie Friedman bemerkt, ist der ANC, internationalen Entwicklungsparadigmen der „good governance“ – „die als Regierung ohne demokratische Politik verstanden wird“ – folgend, dem avantgardistischen Trugschluss der Reduzierung von Politik auf Verwaltung zum Opfer gefallen (Friedman 2000, 17).

Der Glaube, dass Wandel von oben gelenkt werden muss, hat, dies sollte festgehalten werden, einen klaren historischen Ursprung. Wie schon bemerkt nährte das Apartheidverständnis des ANC den Glauben, der Schlüssel zur Transformation liege in dem Instrumentarium des Staates. Die Kontrolle über die Wirtschafts- und Machtressourcen des Staates wurde ihrerseits gleichgesetzt mit der Zentralisierung und Rationalisierung der Bürokratie. Diese rationalistische Vision einer Emanzipation nach Plan weist ironische Affinitäten zu den modernistischen Perspektiven der Unterdrückung nach Plan unter der Apartheid auf (Mabin/Parnell 1995). Im Zentrum dieses Paradigmas steht die Überzeugung, dass rationale Planung von einem Mittelpunkt – in dem technische und Management-Ressourcen und -Talente konzentriert sind – ausgehen und über die niedrigeren Stufen der Verwaltung nach außen und unten ausstrahlen muss. Lokale Instanzen erscheinen dieser modernistischen Hybris nur noch als verlängerter, der bürokratischen Lenkung und den Erfordernissen des Marktes unterworfenen Arm der Zentralregierung.

Schluss

Um zu erklären, warum und in welcher Weise genuine demokratische Dezentralisierung in Porto Alegre und Kerala relativ erfolgreich vonstatten gegangen ist, möchte ich zurückkehren zu den beiden Konzeptionen von Demokratie und Entwicklung, die in der Literatur dominieren. Im Widerspruch zu der technokratischen Überzeugung, für die die Reform des Staates eine technische Angelegenheit darstellt, welche durch angemessene Planung bewerkstelligt werden kann, hat sich die Dezentralisierung in diesen beiden Fällen als chaotischer, nichtlinearer und äußerst konfliktreicher Prozess erwiesen. Die Form, die die Dezentralisierung angenommen hat, hat sich nicht nach irgendwelchen Blaupausen oder abgeordneten Entscheidungsgremien gerichtet. Sie erhielt ihre Gestalt vielmehr durch

einen kontinuierlichen Prozess des Lernens und der Rückmeldung, welcher ermöglicht wurde durch politische Netzwerke, in denen die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft verschwammen. Wegen ihres Bewegungskarakters konnten die Kampagne und die Volksbudgets von ständigen Verhandlungen und Neuverhandlungen über Methoden und Ziele profitieren und so einen Großteil der Synergien nutzen, die aus der Verschmelzung der institutionellen Kapazitäten des Staates und der Assoziationsressourcen der Zivilgesellschaft resultieren können. In beiden Fällen wurden politische Initiativen durch kompetitive Parteiensysteme und lebendige Beziehungen zwischen Parteien und Bewegungen angetrieben und auch umgewandelt.

Das Ausmaß, in dem Initiativen auf der lokalen Ebene und eine wiederbelebte Zivilgesellschaft zu integralen Bestandteilen der Volksbudgetbewegung und der Kampagne geworden sind, bestätigt eindeutig die anarcho-kommunitaristische Vision eines Aufbaus der Demokratie von unten nach oben. Das Abdriften des ANC hin zu zentralisierter Kontrolle und technokratischer Herrschaft kann nur aus der Demobilisierung der Massenbewegung und aus der Loslösung des Staates von der Zivilgesellschaft erklärt werden. Was nicht so einfach mit der Vision der Anarcho-Kommunitarier zusammenpasst, ist jedoch die Tatsache, dass demokratische Graswurzelimpulse in Kerala und Porto Alegre nur deshalb mit Leben versehen und erfolgreich ausgebaut werden konnten, weil sie durch ein politisches Projekt unterfüttert waren und staatliche Unterstützung erhielten. Das Unterholz der jeder Dezentralisierung abholden bürokratischen Interessen zu durchbrechen, war nicht möglich ohne die politische Initiative einer Programmpartei und das Instrumentarium eines wegweisenden Akteurs, welche die traditionellen Machthaber erfolgreich umgehen und direkte politische Beziehungen mit lokalen Kräften aufbauen konnten.

Weiterhin macht die Tatsache, dass die strategische Umorientierung von CPM und PT sowie ihre Bekehrung zu neuen Visionen von demokratischer Herrschaft durch ihre Einbindung in ein breites Spektrum sozialer Bewegungen mitverursacht wurde, deutlich, in welcher Weise soziale Bewegungen Politik umgestalten und politische Projekte der Dynamik sozialer Bewegungen Fokus und institutionellen Ausdruck verleihen können. Die Synergien, die aus der Partnerschaft von Staat und sozialen Bewegungen resultieren können, können wie folgt zusammengefasst werden: Engagierte und ausgedehnte Verhandlungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft, in denen Konflikte sorgfältig beigelegt werden, schaffen neue Räume für Assoziationsinitiativen; sie ermöglichen kontinuierliche und dynamische Prozesse institutionellen Lernens; sie fördern Argumentation und verständige Kompromisse anstelle einer Interessenpolitik des „alles oder nichts“; sie helfen, innovative Lösungen für die klassischen Spannungen zwischen Repräsentation und Partizipation zu finden; und sie überbrücken die Wissens- und

Autoritätslücke zwischen technokratischer Expertise und lokalem Engagement. Wie sorgfältig ausgewogen die Balance zwischen organisierten politischen Kräften und sozialen Bewegungen sein muss, um diese Art von Synergien auszulösen, wird durch den Fall Südafrika illustriert. Trotz des Machtantritts einer massenbasierten und der Vertiefung der Demokratie verpflichteten Bewegung haben sich die Begleitumstände in Südafrika verschworen, die Balance zugunsten der Staatsmacht zu kippen.

Wenn schon die Aufgabe, den Übergang zur Demokratie zu vollziehen, schwierig war, so hat sich die Aufgabe, der Demokratie Gewicht zu verleihen, das heißt, den Staat in Bewegung zu bringen, als noch schwieriger erwiesen. In Südafrika, Brasilien und Indien waren die Begleitumstände der demokratischen Konsolidierung recht ähnlich und im Vergleich mit den Nachbarstaaten ziemlich günstig. Aber subtile Unterschiede in den politischen Konfigurationen sorgten für signifikante Variationen. Wir sind in der Tat mit der ironischen Situation konfrontiert, dass eine zunehmend leninistische Partei in Südafrika die neoliberale ökonomische Orthodoxie verteidigt, während in Kerala und Brasilien zwei sich entleninisierende Parteien für Planung von unten eintreten. Wenn wir die Bedingungen verstehen wollen, unter denen demokratische Regierungen sowohl die strukturelle und diskursive Hegemonie des Neoliberalismus bekämpfen als auch neue sozial-kollektive Projekte der Transformation erfinden können, müssen wir uns von den deterministischen Projekten der Rechten wie der Linken, welche dem Handeln keinen Raum lassen, ebenso trennen wie von romantizistischen Vorstellungen, die all ihre Hoffnungen auf die Wiedergeburt der Zivilgesellschaft setzen. Stattdessen müssen wir Modelle einer Konfigurationsanalyse entwickeln, die explizit die Bedingungen ausfalten, unter denen soziale und politische Akteure zu Transformationsagenten werden.

Originaltitel: Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre

Aus dem amerikanischen Englisch übersetzt von Gerhard Hauck

Anmerkungen

- ¹ Dies ist die leicht veränderte Fassung eines Artikels, der zuerst in *Politics and Society* erschienen ist. Ich danke Elke Grawert, Archon Fung, Erik Olin Wright und William Freund für ihre ausführlichen Kommentare. Mein Dank gilt weiterhin Gianpaolo Baiocchi, Steven Friedman, Thomas Isaa, David Hemson, Doug Hinson und Xolela Mangcu für ihre Hinweise
- ² Der Gegensatz von formellem und informellem Sektor mit ihren dramatisch unterschiedlichen Niveaus an Rechtssicherheit und der Dauerhaftigkeit von durch außerökonomische Formen der Arbeitskontrolle charakterisierten Produktionsverhältnissen hat die Klasseninteressen der Arbeiter und der ländlichen Armen gespalten.

- ³ Für eine vergleichende Diskussion der Rolle der Arbeiterbewegung im Demokratisierungsprozess von Südafrika und Brasilien vgl. Seidman 1994; zur Diskussion des Falles Kerala vgl. Heller 1999
- ⁴ Auch wenn die behandelten Regimes als politische Einheiten nicht miteinander vergleichbar sind, erlaubt doch die Tatsache, dass jedes in seinem eigenen Kontext die Macht hatte, die Reform der Lokalverwaltungen zu bewerkstelligen und insbesondere ein Mehr an Partizipation im Prozess der Ressourcenallokation anzustoßen, die komparative Analyse. In Südafrika haben natürlich die rezente Transformation des Nationalstaats und die politische Notwendigkeit der Beseitigung der räumlichen und sozialen Segregation durch die Apartheid die Zentralregierung und ihre Gesetzgebung zum entscheidenden Agenten der Lokalverwaltungsreform werden lassen. In Indien waren, wie E. M. S. Namboodiripad in einer berühmten Formulierung notierte, die Beziehungen zwischen dem Zentrum und den Bundesstaaten seit der Unabhängigkeit durch Demokratie, die der Bundesstaaten mit den Lokalverwaltungen aber durch Bürokratie bestimmt. Dies änderte sich jedoch mit der 73. und 74. Verfassungsergänzung 1993, die den Lokalverwaltungen neue demokratische Rechte verliehen, den größten Teil der Entwicklungsfunktionen aber der Entscheidungsbefugnis der Staatsregierungen überließ. In Brasilien hat der Föderalismus eine lange Geschichte, und Parteienfragmentierung sowie oligarchische politische Strukturen ließen die Kommunen zu den ausschlaggebenden Orten der Interessenaggregation und der Patronage werden. In der postautoritären Phase hat der PT seine Anstrengungen zum Aufbau von partizipatorischer Demokratie entsprechend auf die Städte fokussiert. Porto Alegre ist nur eine, wenngleich die bei weitem am besten dokumentierte, von vielen PT-geführten Initiativen zur Installierung von „Volksbudgets“.
- ⁵ Eine konsolidierte Demokratie ist nicht notwendig auch eine effektive, d.h. eine, in der die Bürger ihre Rechte effektiv wahrnehmen. Der Begriff wird hier in dem eingeschränkten Sinn verwendet, dass alle organisierten sozialen Akteure gewillt sind, sich an die demokratischen Spielregeln zu halten und insbesondere Wählerentscheidungen zu respektieren (vgl. Linz/Stephan 1996).
- ⁶ Es gibt in Kerala 990 Dorfpanchayats und 58 städtische Gemeinden mit einer Durchschnittsbevölkerung von 29.580. Jeder Panchayat umfasst 10-12 Weiler, aus denen je ein Vertreter in den Rat gewählt wird.
- ⁷ Der Führer einer wichtigen NGO-Koalition bemerkte, dass zwar viele NGOs nur lauwarmer Unterstützung für die Kampagne formulierten, aber auf der lokalen Ebene eine aktive Rolle spielten, insbesondere dadurch, dass sie Expertenwissen zur Verfügung stellten (Interview mit T. A. Varghese, 16.8.99)
- ⁸ Das höhere Ausmaß an Professionalisierung in den NGOs Südafrikas ist eine direkte Folge des höheren Entwicklungsstandes der vorherrschend weißen kapitalistischen Enklavenökonomie sowie der technischen Kontrollerfordernisse der Apartheid. Die weißen Freiberufler, die sich mit der Antiapartheidbewegung verbündeten, brachten hoch entwickeltes juristisches, planerisches, wissenschaftliches und technisches Fachwissen mit. Zudem profitierten Antiapartheid-NGOs in den 1980er und frühen 1990er Jahren von bedeutsamen Zuflüssen an ausländischer Hilfe. Vgl. Shubane 1999.
- ⁹ In ländlichen Gebieten sind die IDPs meistens gescheitert, sei es wegen der völlig unzureichenden lokalen Kapazitäten, sei es wegen der zweigeteilten Natur der Macht auf dem Land, wo die repräsentative Autorität der gewählten Vertreter sowohl den offiziellen als auch den inoffiziellen Befugnissen der traditionellen Herrscher untergeordnet ist. Vgl. Urban Sectors Network 1999.
- ¹⁰ Olle Törnquist (1997) unterscheidet zwischen „Staatsmodernisierern“ und „Entwicklern von unten“. Da sie durch einander überschneidende Bündnisse und ständige Positionswechsel gekennzeichnet sind, ist es schwer, scharfe Grenzen zwischen solchen Gruppierungen zu ziehen. Die Trennlinien laufen jedoch einigermaßen parallel zu den oft notierten und ebenso oft übertriebenen Grenzen zwischen alten und neuen sozialen Bewegungen. Die korporatistische Fraktion (vor Ort bekannt als CITU Fraktion nach der CPM-Gewerkschaft) hat ihre Machtbasis in

den großen Industrie- und Angestellten-Gewerkschaften und vertritt die Ansicht, Volkskämpfe könnten nur im Rahmen der disziplinierten Organisationsstrukturen der Partei vorangetrieben werden. Der Umverteilungsimpuls des Klassenkampfes steht an erster Stelle, der Staat erscheint als zentraler Ort der Macht, die Eroberung des Staates als wichtigstes strategisches Ziel. Die Sozialbewegungsfraktion teilt das Interesse an Umverteilungskämpfen, erkennt jedoch mit besonderem Nachdruck auch anders geartete Quellen der Unterdrückung an, insbesondere Geschlecht (gender) und bürokratische Macht. Die Bedeutung der Demokratie wird weniger in der Macht der Arbeiterklasse und ihren organisatorischen Manifestationen (Partei und Staat) gesehen als in der Stärkung demokratischer Praktiken durch institutionelle Reformen (den Staat in stärkerem Maße zur Verantwortung ziehen) wie durch Ausbildung demokratischer Kapazitäten (Partizipation und Empowerment auf allen Stufen der Verwaltung).

- ¹¹ M. P. Parameswaram, ein prominenter KSSP Führer bemerkte mir gegenüber, dass die KSSP schon 1972 das Konzept der nachhaltigen Entwicklung auf ihre Fahnen geschrieben hatte, lange bevor es in Entwicklungskreisen modern wurde.
- ¹² Wenngleich die Kampagne für zahlreiche Komplementaritäten gesorgt hat, gab es doch auch Fälle von Distanzierung. Viele NGOs sehen in der Kampagne eine vor allem politische Aktion und gehen deswegen auf Distanz. Die Massenorganisationen der Partei fielen durch Inaktivität auf, was die unaufgelösten Trennlinien zwischen der korporatistischen und der Bewegungsfraktion widerspiegelt – Trennlinien die in Porto Alegre von viel geringerer Bedeutung sind.
- ¹³ „Die Konzeption, die in den ersten Jahren der Herrschaft der Arbeiterpartei vorherrschte, was stark geprägt durch die Vorstellung, dass Politik in jedem Fall die Repräsentation partikulärer Interessen bedeute und die Arbeiterpartei nur ändern sollte, *welche* partikulären Interessen in der Lokalverwaltung den Vorrang erhielten“ (Avritzer 2000, 16).
- ¹⁴ Wie Friedman ausführt, schlossen die Exklusionsstrukturen der Apartheid den Aufbau einer Zivilgesellschaft aus und verlagerten stattdessen das Gewicht auf Kämpfe für die Eroberung der Staatsmacht (Friedman 1992).
- ¹⁵ Der Unterschied zur Arbeiterbewegung ist aufschlussreich. Lange bevor der ANC seine Hegemonie über die nationale Bewegung errungen hatte, hatten die Gewerkschaften mächtige Bolkwerke errichtet, aufgebaut in erster Linie auf der Stärke demokratischer Betriebsvertretungen. Als Mitgliederorganisationen mit formalen Repräsentationsstrukturen hatten sie so eine unabhängige und dauerhafte organisatorische Basis, was die bis heute weit autonomere Stellung der Arbeiterbewegung erklärt.
- ¹⁶ Das Hegemonialstreben des ANC spiegelt sich wider in seiner Gleichsetzung von Staatsmacht und Volksmacht wie auch in seiner Strategie der Unterordnung unabhängiger Felder kollektiver Aktion unter seine politische Kontrolle. In diesem Sinne hat jüngst ein junger Parteitheoretiker „die Dichotomie zwischen politischen und zivilgesellschaftlichen Angelegenheiten“ beklagt, die sich in der bloßen Existenz von SANCO manifestiere, und dazu aufgefordert, SANCO durch ANC-Untergruppierungen zu ersetzen, welche sich direkt in zivilgesellschaftlichen Aktivitäten engagieren sollten (vgl. Makura 1999, 17).
- ¹⁷ Präsident Mbekis häufig publizierte Unterstützung für die „Dissidenten-Meinung“ zu AIDS (welche den Zusammenhang zwischen HIV und AIDS bestreitet) und die Weigerung der Regierung, antiretrovirale Medikamente zur Verfügung zu stellen (selbst im Fall von Vergewaltigungsopfern und HIV-infizierten Schwangeren) wurden trotz der lautstarken Kritik von Gesundheitsexperten, AIDS-Aktivisten, den Medien und COSATU bis vor kurzem aufrechterhalten. Für einen allgemeinen Überblick über die Haltung des ANC zu zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie zur Rolle der Geber vgl. Heller/Ntlokonkulu 2001
- ¹⁸ Diese Tendenzen spiegeln sich in einer Vielzahl von neueren Entwicklungen wider. Intern wurden die Macht und der Umfang des Präsidentsamtes unter Mbeki dramatisch vergrößert. Die Premiers der Provinzen und die Bürgermeister der Megastädte werden direkt durch die ANCFührung ernannt. Die jüngsten Reformen bezüglich der Grenzziehung zwischen den Lokal-

verwaltungen – die als rein administrativer Prozess der Rationalisierung verkauft wurden – haben lokale städtische Räte aufgelöst zugunsten von gesamtstädtischen Strukturen und weit stärker zentralisierten Repräsentationsformen. In der Vorbereitungsphase zu den Kommunalwahlen von 2001 übte der ANC strikte Kontrolle über die Auswahl der Kandidaten aus durch zentrale Überwachung und Abdrängung der Bündnispartner (SANCO, COSATU, SACP) in den Hintergrund. Der ANC behauptete, dies sei notwendig, um „populistische“ und „opportunistische“ Elemente der Partei auszusondern und professionellere und fähigere Kandidaten auszuwählen.

Literatur

- Abers, Rebecca (1996): „From Ideas to Practice: The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil“. In: *Latin American Perspectives*, 23, 4
- Avritzer, Leonardo (2000): *Public Deliberation at the Local Level: Participatory Budgeting in Brazil*. Paper presented at the „Experiments in Deliberative Democracy Conference“. Madison Wisconsin
- Baiocchi, Gianpaolo (2000): *Decentralization of Government in Brazil*. Paper presented at the International Conference on Democratic Decentralization. Thiruvananthapuram
- Baiocchi, Gianpaolo (2001): „Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory“. In: *Politics and Society*, 29
- Bardhan, Pranab (1999): „The State Against Society: the Great Divide in Indian Social Science Discourse“. In: Sugata Bose/Ayesha Jalal (Hg.): *Nationalism, Democracy and Development*. New Delhi
- Beall, Jo/Crankshaw, Owen/Parnell, Susan (2000): „Local Government, Poverty Reduction and Inequality in Johannesburg“. In: *Environment and Urbanization*. 12, 1
- Bond, Patrick (1998): „Privatisation, Participation and Protest in the Restructuring of Municipal Services“. In: *Urban Forum*, 9, 1
- Bremner, Lindsay (1998): „Participatory Planning: Models of Urban Governance: Porto Alegre and Greater Johannesburg“. In: *Urban Forum*, 9, 1
- Centeno, Miguel (1997): *Democracy within Reason: Technocratic Reform in Mexico*. Pennsylvania University Press
- Cohen, Joshua/Rogers, Joel (1995): „Secondary Associations and Democratic Governance“. In: Erik O. Wright (Hg.): *Association and Democracy*. London
- Evans, Peter (1996): *Government Action, Social Capital and Development*. World Development, 24, 6
- Evans, Peter (2002): „Looking for Agents of Urban Livability in a Globalized Political Economy“. In: P. Evans (Hg.): *The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*. Berkeley
- Ferguson, James (1994): *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*. New York
- Fox, Jonathan (1996): „How Does Political Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Mexico“. In: Peter Evans (Hg.): *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley
- Friedman, Steven (1992): „Bonaparte at the Barricades: The Colonisation of Civil Society“. In: *Theoria*
- Friedman, Steven (2000): *An End in Itself: Democracy and the Building of Post-Apartheid South Africa*. unveröff. Ms. Johannesburg
- Fung, Archon/Wright, Erik O. (2001): „Deepening Democracy“. In: *Politics and Society*, 29
- Government of Kerala (1999): *People's Planning: Towards a Handbook*.
- Government of South Africa (1998): *White Paper on Local Government*. Pretoria

- Harilal, K. N./George, M. S. (2000): *Prioritisation in Local-Level Planning: The Kerala Experience*. Paper presented at the International Conference on Democratic Decentralization. Thiruvananthapuram
- Hassen, Ebrahim.Khalem (2000): „Moving Targets: Public Sector Transformation“. In: *Indicator* 17, 1
- Heller, Patrick (1999): *The Labor of Development: Workers in the Transformation of Capitalism in Kerala, India*. Cornell University Press
- Heller, Patrick (2000): „Degrees of Democracy: Some Comparative Lessons from India“. In: *World Politics*, 52, 484-519
- Heller, Patrick/Ntolokonkulu, Libhongo (2001): *A Civic Movement or a Movement of Civics? The South African National Civic Organization in the Post-Apartheid Period*. Research Report No. 82. Centre for Policy Studies Johannesburg
- Hemson, David (1999): *Beyond BOTT? Policy Perspectives in Water Delivery*. Report prepared for the Rural Development Sector Network
- Hindson, Doug/Ngqulunga, Bongani (2000): *Local Development Strategy in Durban*. Paper presented at the International Conference on Democratic Decentralization. Thiruvananthapuram
- Hipsher, Patricia (1998): „Democratic Transitions as Protest Cycles: Social Movement Dynamics in Democratizing Latin America“. In: Sidney Tarrow/David Meyer (Hg.): *The Social Movement Society*. New York. 152-172
- Isaac, Thomas (2000): *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralised Planning*. New Delhi
- Khan, Firoz (1998): *A Commentary on Dark Roast Occasional Paper No. 1: Developmental Local Government*. Cape Town: Isandla Institute
- Kihato, Caroline (2000): *Critical Perspectives on Decentralization in South Africa*. Paper presented at the International Conference on Democratic Decentralization. Thiruvananthapuram
- Kruger, Nanine (1999): *unveröff. Ms.*. Centre for Community and Labor Studies Durban
- Linz, Juan/Stepan, Alfred (1996): *Problems of Democratic Consolidation*. Baltimore
- Mabin, Alan/Parnell, S. (1995): „Rethinking Urban South Africa“. In: *Journal of Southern African Studies* 21, 39-62
- Makura, David (1999): „The MDM, Civil society and social Transformation“. In: *Umrabulo* 7
- Mamdani, Mahmood (1996): *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton
- Manjula, B. (2000): *Voices from the Spiral of Silence: A Case Study*. Paper presented at the International Conference on Democratic Decentralization. Thiruvananthapuram
- Marais, Hein (1998): *South Africa: Limits to Change*. London 1998
- Meer, Shamin (1999): *The Demobilisation of Civil Society*. Development Update 3, 1
- Schonwalder, Gerd (1997): „New Democratic Spaces at the Grassroots? Popular Participation in Latin American Local Governments“. In: *Development and Change* 28
- Scott, James (1998): *Seeing Like a State: How Certain Schemes to improve the Human Condition have failed*. New Haven
- Seema, T. N./Mukherjee, Vanitha (2000): *Gender Governance and Citizenship in Decentralised Planning*. Paper presented at the International conference on Democratic Decentralization. Thiruvananthapuram
- Seidman, Gay W. (1994): *Manufacturing Militance: Workers' Movements in Brazil and South Africa 1970-1985*. Berkeley 1994
- Shubane, Khelal (1999): *Local Content: The Politics of European and American Donor Intervention in South Africa under Apartheid*. Johannesburg
- Sousa Santos, Bonaventura de (1998): „Participatory Budgeting in Porto Alegre“. In: *Politics and Society* 26, 4

- Swilling, Mark/Boya, Laurence (1997): „Local Governance in Transition“. In: Patrick Fitzgerald u.a. (Hg.), *Managing Sustainable Development in South Africa*. Cape Town
- Tomlinson, Richard (1999): *Ten Years in the Making: Metropolitan Government in Johannesburg*. Urban Forum, 10, 1
- Törnquist, Olle (1997): *Making Democratisation Work: Theoretical Reflection on Concrete Cases in Indonesia, Kerala, and the Philippines*. University of Oslo
- Törnquist, Olle (2000): „Of New Popular Politics of Development: the Kerala Experience“. In: Govindan Parayil (Hg.): *The Kerala Model*. London
- Urban Sector Network (1999): *Case Study on Community Participation in Local Government in South Africa*.
- Weyland, Kurt (1996): *Democracy without Equity: Failures of Reform in Brazil*. Pittsburgh

Anschrift des Autors

Patrick Heller

Associate Professor of Sociology

Maxcy Hall

Brown University

USA - Providence, RI 02912

Email: Patrick_Heller@brown.edu