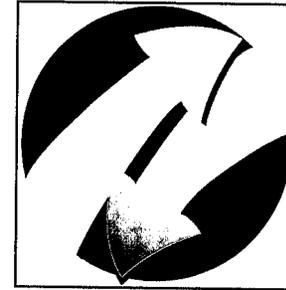


Die Wiederentdeckung des Bürgers

Bausteine für die kommunalpolitische
Kooperation der Friedrich-Ebert-Stiftung
in Lateinamerika



Materialien zur
Praxis der Entwicklungs-
zusammenarbeit

2

ISBN 3-86077-582-0

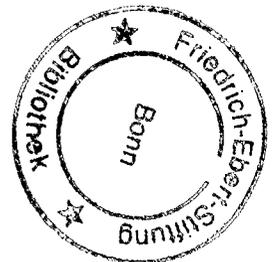
97 - 00946

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

Die Wiederentdeckung des Bürgers

**Bausteine für die kommunalpolitische
Kooperation der Friedrich Ebert Stiftung
in Lateinamerika**

A 97 - 00946



Vorwort

Mit der neuen Reihe

„Materialien zur Praxis der Entwicklungszusammenarbeit“

beteiligt sich die Friedrich-Ebert-Stiftung an der Diskussion von Themenfeldern und Schwerpunkten der gesellschaftspolitischen Entwicklungsarbeit. Sie gibt Rechenschaft über ihr praktisches Handeln und die der Praxis zugrundeliegenden Konzeptionen, Leitlinien und strategischen Überlegungen.

Diese Publikationen sind **Arbeitsmaterialien** für die eigenen Mitarbeiter und die Partner in Entwicklungsländern. Sie sind ein Beitrag zum **praxisorientierten Dialog** zwischen Experten, mit den Partnern und der Politik. Sie sind geprägt von dem Bestreben, zu größerer Transparenz, Offenheit und Nachvollziehbarkeit der Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Entwicklungsländern und ihrer Problemstellungen und Ergebnisse beizutragen.

Mit ähnlicher Zielsetzung wurden bereits veröffentlicht:

- * *Umwelt - Thema der internationalen Entwicklungskooperation der FES.* Eine Bestandsaufnahme 1996
- * *Soziale Sicherung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit,* Ein Beratungsmanual der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1996
- * *Die soziale Dimension der Marktwirtschaft.* Ein Beratungsmanual für die internationale Entwicklungszusammenarbeit, Bonn 1994
- * *Förderung von Frauen.* Leitlinien der internationalen Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1994

Copyright 1996 by Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
 Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn
 Autor: Joachim Knoop/Friedrich-Ebert-Stiftung,
 rio de Janeiro/Brasilien
 Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
 Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit
 Redaktion: Beate Martin, FES / Peter Schlaffer, FES
 Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn
 Druck: satz + druck gmbh, Düsseldorf
 Gedruckt auf 90 g chlorfrei gebleicht Offset

ISBN 3-86077-582-0

Die bisherige „Dialogreihe Entwicklungspolitik“ mit ihrer Orientierung auf die innerdeutsche Diskussion entwicklungspolitischer Fragen und die Information der Öffentlichkeit wird fortgesetzt.

Selbstverständlich wird die Friedrich-Ebert-Stiftung auch weiterhin Informationsmaterialien über ihre Arbeit in der **Internationalen Entwicklungszusammenarbeit** veröffentlichen.

Dr. Erfried Adam
Leiter der Projektgruppe
Entwicklungspolitik

Inhalt

Einleitung	7
Die kommunalpolitische Kooperation der Friedrich-Ebert-Stiftung in Lateinamerika	11
I. Kommunalpolitik zwischen Staatsreform und <i>municipalismo</i>	13
II. Die Wiederentdeckung des Bürgers	22
III. Gibt es eine „linke“ oder nur eine „gute“ Kommunalpolitik?	29
IV. Kommunale Wirtschaftsförderung: Quadratur des Kreises?	35
V. Kommunale Sozialpolitik - eine Nummer zu groß?	41
VI. Bausteine für die kommunalpolitische Kooperation	46

Einleitung

Im Zuge der Globalisierung stellen sich ungeahnte Herausforderungen an die Politik. Neue Möglichkeiten der politischen Entscheidungsfindung und Einflußnahme müssen definiert werden. Die zunehmenden grenzüberschreitenden wirtschaftlichen und politischen Prozesse führen zu intensiven wechselseitigen Abhängigkeiten und erfordern daher neue Handlungsmöglichkeiten für die Politik auf allen Ebenen. *Global Governance* ist der Versuch der Bewältigung globaler Probleme. Dabei werden dynamische und komplexe Prozesse interaktiver Entscheidungsfindung als entscheidende Elemente bei der Bewältigung der bevorstehenden Herausforderungen immer bedeutsamer.

Bisher wurden politische Entscheidungen vorwiegend auf der Ebene der Nationalstaaten getroffen. Inzwischen haben jedoch andere Akteure an Bedeutung gewonnen und die Auswirkungen ihrer Aktivitäten beeinflussen binnen- und zwischenstaatliche Politikfelder. Der Nationalstaat hat seine unangefochtene Rolle als politisches Handlungszentrum verloren. Erst langsam wächst die Einsicht, daß die Steuerungskapazität der Nationalstaaten überfordert ist und andere Ordnungsmodelle auf kommunaler, regionaler und internationaler Ebene entwickelt werden müssen.

Starke Regionen und Kommunen müssen wichtige Akteure in der Auseinandersetzung mit den lokalen Auswirkungen globaler Probleme sein. Auf diesen Ebenen werden die gemeinsamen Interessen an Sicherheit, wirtschaftlicher, sozialer und umweltgerechter Entwicklung deutlich sichtbar. In den Kommunen ist die Gestaltungsfähigkeit von Politik größer und bringt vielfältige Formen der Bürgerbeteiligung hervor. Eine Voraussetzung für eine effektive politische Teilhabe ist jedoch die Übertragung von Handlungskompetenzen auf die entsprechenden lokalen und regionalen Ebenen im Rahmen von Dezentralisierungspolitiken und die Stärkung föderaler Organisationsstrukturen. Die Steuerungspotentiale der Kommunen und Regionen innerhalb des Nationalstaates müssen stärker genutzt werden und auch nicht-staatliche Akteure und Institutionen müssen intensiver an den politischen Prozessen teilhaben, um die gemeinsamen Interessen durchsetzen zu können. In diesem Zusammen-

hang wird auch die internationale Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene wichtiger.

In Lateinamerika ist seit einigen Jahren ein zunehmendes Interesse an kommunalpolitischen Fragen zu verzeichnen. Den Kommunen wird ein größeres politisches Gewicht zugeschrieben. Dies hängt u.a. mit einem anhaltenden Trend zur Urbanisierung zusammen. Im Jahre 2000 werden schon ca. 77% der Bevölkerung Lateinamerikas in Städten leben. Vor allem aber ermöglicht die Rückkehr zur Demokratie in den achziger Jahren, die zentralistische politische Kultur zu überwinden. Den Kommunen kommt hierbei eine zentrale Rolle zu, da sie viel näher an der Zivilgesellschaft sind und dort artikulierte Interessen eher repräsentieren. Durch intensiviertere Formen der Bürgerbeteiligung kann die politische Legitimation erhöht werden.

Vor diesem Hintergrund hat die Friedrich-Ebert-Stiftung einen offenen Prozeß zur Bestimmung zukünftiger Zielvorstellungen der kommunalpolitischen Kooperation in Lateinamerika begonnen. Die Veröffentlichung der Diskussionsergebnisse eines im Juni 1996 vom FES-Büro Brasilien veranstalteten zweitägigen *Workshops* zum Thema „Perspektiven der kommunalpolitischen Kooperation der Friedrich-Ebert-Stiftung in Lateinamerika“ ist ein erster Schritt.

Zu diesem *Workshop* kamen die Auslandsmitarbeiterinnen und Auslandsmitarbeiter aus sieben Ländern und fünf Bürgermeister aus Brasilien (Rio Branco, Volta Redonda), Chile (Rancagua), Argentinien (Rosario) und Kolumbien (Pasto) zu einem Erfahrungsaustausch zusammen. Ziel des *Workshops* war, die bisherige Arbeit im Bereich der Kommunalpolitik auszuwerten und die verschiedenen Projektansätze und -schwerpunkte herauszuarbeiten. Zu Beginn wurden die folgenden Themenbereiche als Diskussionsschwerpunkte identifiziert, die relevante Teilbereiche der Problematik darstellen:

- Bürgerbeteiligung (Utopie oder Realität ?)
- Kommunalpolitik linker Parteien (Fünftes Rad am Wagen oder Achse einer politischen Strategie ?)

- Kommunale Wirtschaftsförderung (Quadratur des Kreises ?)
- Kommunale Sozialpolitiken (eine Nummer zu groß ?)

Auf der Basis dieser Diskussionen, der Erfahrungen aus der Projektarbeit und der Beiträge der anwesenden Bürgermeister konnten erste Elemente für Leitlinien der kommunalpolitischen Zusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung benannt werden. Dieses Papier stellt einen ersten Baustein dar und erhebt daher keinen Anspruch, die gesamte, komplexe Thematik der Kommunalpolitik und Dezentralisierung in Lateinamerika zu umfassen. Vorgesehen sind weitere Dialogforen für themenspezifische Diskussionen und Erfahrungsaustausch unter Auslandsmitarbeitern und -mitarbeiterinnen sowie Arbeitspapiere zu diesem Thema.

Bonn, im Dezember 1996

Beate Martin

Abt. IEZ, Referat Lateinamerika

Die kommunalpolitische Kooperation der Friedrich-Ebert-Stiftung in Lateinamerika

Kooperationsmaßnahmen der Friedrich-Ebert-Stiftung zur Kommunalpolitik haben in den letzten Jahren in Lateinamerika ständig an Bedeutung gewonnen; in einzelnen Projekten überschreiten sie bereits ein Fünftel der jeweiligen Budgets und die Tendenz ist weiter steigend. Da diese Entwicklung nicht das Ergebnis einheitlicher Vorgaben ist, sondern die Veränderungen im Umfeld der jeweiligen Projekte widerspiegelt, weisen die einzelnen Kooperationsmaßnahmen auch sehr unterschiedliche Partnerstrukturen, Inhalte und Ziele auf.

Einige Projekte arbeiteten zunächst mit nationalen Partnern auf nationaler Ebene zur Dezentralisierungspolitik (als Teil der Staatsreformen) und widmeten sich erst später konkreten kommunalpolitischen Fragen; andere reagierten auf die Nachfrage politischer Partner an der Spitze einzelner Kommunalverwaltungen. Für einige steht die Stärkung der (partizipativen) Planungskompetenz im Vordergrund, andere fördern kommunale Spitzenverbände, wieder andere beraten bei der Lösung konkreter Probleme (Umwelt, Frauenförderung, Abfallbeseitigung, etc.).

Wie kommen die Projekte in Brasilien, Chile, Uruguay, Argentinien, Ecuador, Bolivien, Kolumbien und anderen Ländern zur Kommunalpolitik? Welche Probleme stellen sich ihnen und wie versuchen sie, diese zu lösen? Wo bestehen Gemeinsamkeiten, wo liegen die Unterschiede - und vor allem: lassen sich aus den bisherigen Erfahrungen allgemein gültige Schlüsse für erfolgreiche Ansätze ziehen, die sich gleichsam zu Leitlinien für die kommunalpolitische Zusammenarbeit verdichten lassen?

I. Kommunalpolitik zwischen Staatsreform und *municipalismo*

Für die Projekte der Friedrich-Ebert-Stiftung in Lateinamerika standen kommunalpolitische Themen lange Zeit im Schatten makroökonomischer und sozialpolitischer Fragestellungen von nationaler Bedeutung. Selbst die Kooperationen im Rahmen von Projekten der Regionalentwicklung waren eher Kinder des Zentralismus. Dies war auch gerechtfertigt, solange die Regionen¹ und Gemeinden, zum Teil trotz verfassungsrechtlicher Autonomie und weitreichender Kompetenzen, durchweg entmündigte Instanzen hochzentralisierter politischer und wirtschaftlicher Systeme waren. Noch bis zur Mitte der 80er Jahre lag der Anteil der Gemeinden an den gesamten Staatsausgaben in den meisten Ländern bei weniger als 5%.

Die Regionalisierungspolitiken der 60er und 70er Jahre, die ganz Lateinamerika mit *Corporaciones de Desarrollo Regional* überzogen, und zahlreiche Projekte der integrierten ländlichen Entwicklung änderten nichts am Hauptproblem im ländlichen Raum - dem Mangel an physischer und sozialer Infrastruktur. Auch in den rasch wachsenden Städten war die Lage nicht besser. Seltener konnten sich wirtschaftlich starke lokale und regionale Interessen, wie im Fall São Paulos, Guayaquils oder der Kaffeeregionen in Kolumbien, gegen den Zentralstaat durchsetzen.

Bereits Ende der 70er Jahren führte jedoch die Krise des zentralistischen Planungsmodells der importsostituierenden Industrialisierung und ihrer Auswirkungen auf die Staatshaushalte zu immer häufigeren und zum Teil gewalttätigen Protesten in den Regionen. In vielen Ländern gehörten *paros civicos* - zumeist mit Straßensperren verbundene Proteste von Gemeinden oder ganzer Regionen - zum Alltag: sie waren vielfach die

¹ Die mittlere Ebene in Lateinamerika wird unterschiedlich als *departamento*, *provincia*, *region*, etc. bezeichnet. Hier wird zur Vereinfachung der Begriff *Region* verwendet.

einzigste Möglichkeit, den Staat zur Bereitstellung von öffentlicher Infrastruktur zu bewegen und hielten einen latenten lokalen und regionalen Patriotismus gegen die Zentrale am Leben.

Mit dem Ende des cepalinischen Modells², das über dreißig Jahre lang die Entwicklung Lateinamerikas prägte, öffnen sich ab Mitte der 80er Jahre - im Sonderfall Chile 10 Jahre früher und noch unter anderen politischen Vorzeichen - gleichsam die Schleusen der aufgestauten Entwicklungshemmnisse. Zehn Jahre später lassen sich heute einige Konturen dieses Prozesses, der wohl eher noch an seinem Anfang steht, beschreiben:

- * Die wirtschaftlichen Akteure öffnen sich den internationalen Märkten und befreien sich aus der Vormundschaft (auch dem Schutz) des Staates; für die Unternehmen werden Marktfähigkeit und ISO 9000³ wichtigere Referenzpunkte als Staatsaufträge und Zolltarife. Vor allem: *Allokationsentscheidungen orientieren sich an Standortvorteilen und nicht mehr an zentralstaatlichen Vorgaben über regionale Entwicklungsprioritäten.*
- * Bei anhaltender Haushaltskrise führt die abnehmende wirtschaftliche Interventionsfähigkeit des Zentralstaates (das heißt auch seine geringere Fähigkeit zur Gewährung von Arbeitsplätzen, sozialer Sicherung und Privilegien) zu einer Erosion seiner politischen

² Dies bezieht sich auf ein Konzept der CEPAL (Comision Economica Para America Latina y El Caribe bzw. der ECLAC-Economic Commission for Latin America and the Caribbean of the United Nations), die den Ansatz der importsubstituierenden Industrialisierung von Ende der sechziger Jahre bis Ende der achtziger Jahre vertraten, bezgl. des Nachfolgemodells siehe „Social Equity and Changing Production Patterns. An Integrated Approach“, Santiago de Chile, 1992.

³ ISO 9000 ist eine weltweite Norm des Deutschen Instituts für Normung (DIN) und der Internationalen Organisation für Normung (ISO) v.a. für das Qualitätsmanagement im internationalen Austausch von Gütern und Dienstleistungen; die DIN EN ISO 9000 ist inzwischen weiterentwickelt worden zur DIN EN ISO 14000, wobei die beim Qualitätsmanagement eingeführten Prinzipien der Systemnormung auch auf das Umweltmanagement angewendet werden.

Legitimität⁴. Die in nahezu allen Ländern eingeleitete Staatsreform ist damit *auch* ein Versuch zur Relegitimierung des - von teuren und problematischen Funktionen entlasteten, schlankeren, effizienteren und dezentralisierten - Staates. Nur: *der schwierige Verzicht von Parlamenten und Ministerien auf die Macht zur öffentlichen Mittelzuweisung verursacht Verzögerungen und Verwerfungen, die heute das Bild der Staatsreform (auch der Dezentralisierung) in vielen Ländern prägen.*

- * Etwa zwei Drittel der lateinamerikanischen Bevölkerung leben heute in Städten, die Redemokratisierung hat die sozialen und politischen Spielräume erweitert und die marktwirtschaftliche Öffnung hat die wirtschaftlichen Handlungsträger differenziert. Dies sind die wesentlichen Zutaten für die Herausbildung von Zivilgesellschaften - *die Wiederentdeckung des Bürgers* - deren Diskurs sich von der revindikativen Protestkultur der „traditionellen“ NRO und der politischen Linken absetzt: pragmatisch und an Lösungen orientiert propagieren sie den Gemeinwohlcharakter des Eigennutzes: der Weg zur Lebensqualität führt über ein funktionierendes Transportsystem, saubere Umwelt und sozialen Ausgleich⁵. *Sie fordern und fördern die Zusammenarbeit mit problemnahen öffentlichen Instanzen und das heißt zunehmend auch mit den Gemeindeverwaltungen.*
- * Waren die Gemeinden im klientelistischen Modell weitgehend funktionslose Beschäftigungsagenturen lokaler politischer Eliten, so sehen sie sich heute einem doppelten Erwartungsdruck ausgesetzt. Die Zentralstaaten haben in einigen Fällen 20%⁶ und mehr der Staatseinnahmen und vielfältige Kompetenzen (s.u.) auf die Gemeinden übertragen und fordern im Gegenzug rationale Ausgabenpolitik und effi-

⁴ Ein Indikator für diese Entwicklung ist der immer größere Abstand zwischen öffentlichen Gehältern und privaten Löhnen.

⁵ Beispielsweise die Initiative *Viva Rio*, ein Zusammenschluß von NROs und Bürgern v.a. im wohlhabenderen Süden Rio de Janeiros, die zusammen mit der Stadt- und Landesverwaltungen das Konzept einer *policia comunitaria* („Bürgerpolizei“) zur Erhöhung der Sicherheit in den Stadtvierteln entwickelte und implementierte.

⁶ u.a. Brasilien, Kolumbien, Venezuela

ziente Leistungen. Die Bürger fordern die Lösung einer Vielzahl aufgestauter Probleme, die sich häufig der „Regierbarkeit“ durch die örtlichen Instanzen entziehen.

Unter diesem Druck beginnt sich - noch punktuell und wenig breitenwirksam - eine Revolution in der Verwaltungskultur zu vollziehen: ineffiziente Hierarchien⁷ weichen flexibleren und professionelleren Entscheidungsstrukturen, die sich gegenüber anderen Akteuren (NROs und Bürgerinitiativen, Unternehmen, etc.) öffnen und ihnen auch traditionell dem Staat reservierte Kompetenzen übertragen: *auf die Privatisierung der Politik folgt die Politik der Privatisierung.*

Verschiedene Projekte der Friedrich-Ebert-Stiftung in Lateinamerika haben sich je nach den Gegebenheiten vor Ort auf diese Entwicklungen eingestellt und dabei ihre Prioritäten je nach Positionierung ihrer Partner in diesem komplexen Prozeß bzw. entsprechend der politischen Konjunktur vor Ort gewählt.

Schwerpunkte der Kooperationsmaßnahmen sind seit ca. Mitte der 80er Jahre:

- die Unterstützung zentralstaatlicher oder nationaler Instanzen bei der Formulierung der Dezentralisierungspolitiken als Teil der Staatsreformen (Kolumbien, Venezuela, Bolivien, Chile); in einem Fall Maßnahmen mit Pilotcharakter in konkreten Gemeinden (Kolumbien: *Plan Pacifico*);
- die Förderung von Gemeindeverbänden als Interessenvertretung der Kommunen gegenüber den Zentralregierungen und als „Dienstleistungszentren“ gegenüber ihrem Mitgliedern (Kolumbien, Chile, indirekt Brasilien);

⁷ Der Gouverneur des Bundesstaates Rio de Janeiro zur Notwendigkeit der Verwaltungsreform: „Wir tun so, als würden wir sie bezahlen, und die tun so, als würden sie arbeiten“

- die Beratung von Kommunalverwaltungen und/oder Bürgerinitiativen, NROs und anderen sozialen Organisationen bei der Lösung von Problemen durch Methoden partizipativer Planung (Chile, Brasilien, Kolumbien, Bolivien);
- die Unterstützung politischer Partner bei der Formulierung und Implementierung innovativer - d.h. in der Regel partizipativer - kommunalpolitischer Ansätze sowohl auf der Ebene der Gesamtpartei (Chile, Brasilien) oder in konkreten Gemeinden (Brasilien: Porto Alegre, Rio Branco u.a.; Chile: Rancagua; Uruguay: Montevideo; Argentinien: Rosario);
- die Unterstützung der Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, auch als Beitrag zur Herausbildung einer Kultur der Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Instanzen (Brasilien, Chile);
- Themenspezifische Maßnahmen (Umweltschutz, Frauenförderung, Kommunikation) in Form von Seminaren und Studien (Chile, Brasilien, Bolivien, Ecuador);
- Die Förderung des Erfahrungsaustauschs über erfolgreiche und/oder innovative Projekte unter Gemeinden (Brasilien, Chile).

So unterschiedlich und ohne roten Faden diese Maßnahmen auf den ersten Blick erscheinen mögen, so haben sie doch einen gemeinsamen Hintergrund in den Dezentralisierungspolitiken, die - je nach Land mit unterschiedlicher Intensität - die politischen Systeme in Lateinamerika heute grundlegend verändern und neben den wirtschaftspolitischen Reformen das Ziel verfolgen, den Subkontinent für den globalen Standortwettbewerb fit zu machen. Es lohnt sich also trotz der Gefahr zu großer Vereinfachung, einige Merkmale dieser Dezentralisierungsprozesse zu benennen.

- Dezentralisierung erscheint als geeignetes Instrument zur Lösung eines dreifachen Dilemmas: (a) Abbau des überdimensionierten zentralstaatlichen bürokratischen Apparats zur Herstellung eines

„schlanken Staates“ entsprechend der neoliberalen Vision, (b) Entlastung des Staatshaushalts von kostenintensiven und ineffizient verwalteten Funktionen (Grundbildung, Gesundheit, kommunale Infrastruktur, u.a.) und (c) Auffangen des politischen Legitimitätsverlusts durch höhere lokale und regionale Autonomie⁸.

- In Brasilien (Redemokratisierung), Kolumbien (Krise der inneren Sicherheit) und Venezuela (Krise des politischen Systems) wurden die Dezentralisierungspolitiken von einer Situation extremer Schwäche des Zentralstaates begleitet; dies führte dazu, daß lokale und regionale Eliten den Prozeß wesentlich beeinflussten⁹ und hohe automatische Zuweisungen aus dem Staatshaushalt durchsetzten, ohne daß in jedem Fall eine Kostenrechnung entsprechend der Aufgabenverteilung vorgenommen wurde.
- Diese in der Fachliteratur als „*revenue driven decentralization*“ bezeichnete Entwicklung führt v.a. in den genannten Ländern zu Haushaltsungleichgewichten, die in der Praxis dadurch ausgeglichen werden, daß der Zentralstaat im Rahmen einer insgesamt unklaren Aufgabenverteilung die Finanzierung bestimmter Funktionen reduziert oder einstellt und damit die regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften zwingt, Mittel für dieselben Aufgaben bereitzustellen¹⁰.
- Insgesamt vollzieht sich die Dezentralisierung teils überstürzt, indem sie den Gemeinden kurzfristig eine Fülle von Aufgaben zuweist, ohne

⁸ Das Marketing der Dezentralisierung bedient sich natürlich anderer Lockrufe: Demokratisierung und lokale Autonomie, Bürgernähe und Partizipation, Effizienz und Kontrolle, etc., Versprechen, die in vielen Fällen noch auf Erfüllung warten.

⁹ In Brasilien und Kolumbien über die Verfassungsgebenden Versammlungen; in Venezuela über die Wahl der Gouverneure.

¹⁰ Typische Fälle sind die Finanzierung der Grundschulen und Krankenhäuser in Venezuela und Brasilien. In beiden Fällen ist nach der Verfassung (Brasilien) bzw. dem Dezentralisierungsgesetz (Venezuela) die Übertragung auf Gemeinden und/oder Regionen vorgesehen, jedoch nicht vollzogen. Da der Zentralstaat diese Sektoren unterfinanziert, müssen Kommunen und Regionen mit eigenen Mitteln einspringen, so daß die Dezentralisierung zwar effektiv, aber „chaotisch“ und unter hohen Effizienzverlusten stattfindet.

dafür die institutionellen Voraussetzungen zu schaffen, teils wird sie verzögert, indem Sektorministerien und Parlamente an Steuerungs- und Finanzierungsprivilegien festhalten, die dem Dezentralisierungsprinzip widersprechen. Dies führt häufig zu Funktionsüberlagerungen, Ineffizienzen und Korruption in den Verwaltungen.

- Der theoretische Anspruch, die Aufgabenverteilung so vorzunehmen, daß möglichst geringe externe Effekte entstehen, läßt sich in der Praxis kaum verwirklichen. Dies begründet die Notwendigkeit geeigneter vertikaler und horizontaler Abstimmungs- und Koordinierungsmechanismen unter den Gebietskörperschaften (einschließlich Aufsichts- und Kontrollfunktionen), die in Lateinamerika bisher nur schwach ausgebildet sind. Auch zwischen den Extremen Brasilien und Chile¹¹ weist kaum ein Land ein vernünftiges Verhältnis zwischen lokaler Autonomie und nationaler Integration auf.
- Nahezu alle Dezentralisierungspolitiken in Lateinamerika suchen ihre *politische* Legitimation in der Erweiterung der Demokratie nicht nur über Direktwahlen von Bürgermeistern und Gouverneuren, sondern auch über verschiedene Formen direkter Bürgerbeteiligung. In den meisten Fällen sehen gesetzliche Bestimmungen die Gründung und Beteiligung verschiedener *territorialer* Instanzen vor: *Juntas de Vecinos, Consejos de Desarrollo, Comités de Vigilancia, Juntas Administradoras Locales*, u.v.a.m. Die Erfahrungen mit diesen Instrumenten - die ihre populistisch-korporativistische Herkunft häufig nicht verleugnen können - sind allerdings bisher wenig überzeugend:
 - * Zumeist sind die Kompetenzen gegenüber dem Gemeinderat nicht klar genug abgegrenzt, insbesondere im Hinblick auf Haushaltsentscheidungen.
 - * Unklare bzw. unzureichende Kompetenzen führen in der Regel rasch dazu, daß die Bürger diese Partizipationsmöglichkeiten

¹¹ Als einzigem Land der Welt sind in Brasilien die Gemeinden (autonome) Mitglieder der Föderation; in Chile unterliegen sie einer engen Staatsaufsicht.

nicht wahrnehmen und/oder sie parteipolitisch instrumentalisiert werden.

- * Funktionale oder schwach organisierte Interessen (Frauen, Kultur, Senioren u.a.) werden von territorialen Instanzen nur schwer erfaßt, die „schweigende Mehrheit“ überhaupt nicht.
- * Kleinräumige Mitbestimmungsstrukturen führen leicht zur Fragmentierung (z.B. der lokalen Investitionen) bzw. dazu, daß sie nur einen kleinen Teil der anstehenden Probleme erfassen.

Die genannten Probleme umreißen nur teilweise die Schwierigkeiten, mit denen sich die Dezentralisierungspolitiken in Lateinamerika konfrontiert sehen. Sie weisen jedoch darauf hin, daß ihre Formulierung und Umsetzung das politisch-institutionelle und territoriale Machtgefüge grundlegend verändert. Die Umverteilung der Macht mobilisiert Widerstände im Zentralstaat und neue Kräfte in Regionen und Gemeinden, deren Zusammentreffen eine Fülle von funktionalen, institutionellen und fiskalischen Ungereimtheiten erklären, die heute noch die Schwächen der Dezentralisierung ausmachen.

Obwohl die politische und institutionelle Feinabstimmung in vielen Fällen noch aussteht, zeigt sich bereits, daß die Dezentralisierung in Lateinamerika mehr ist als nur eine „technische“ Neuverteilung von Posten, Aufgaben und Haushaltsmitteln: sie ist Teil einer institutionellen Revolution, an deren Ende komplexere, differenziertere und wettbewerbsintensivere politische Systeme stehen können, die ein höheres Maß an Effizienz und Bürgernähe erzielen.

Nirgendwo zeigen sich die kurzfristigen Risiken und langfristigen Chancen dieser Entwicklung deutlicher als vor Ort in den Städten und Gemeinden. Nachdem in den meisten Ländern die zweite oder dritte Generation direkt gewählter Bürgermeister im Amt ist, die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Aufgabenverteilung Gestalt angenommen haben und die Finanzsituation, wenn nicht besser, so doch übersichtlicher geworden ist, beginnen - seit sehr kurzer Zeit - auch die Kommunalverwaltungen, sich den Herausforderungen der Dezentralisierung zu stellen.

Dies vor allem in bezug auf:

- ihr *Rollenverständnis* gegenüber einer von oben verordneten Dezentralisierung, die ihnen eine Fülle neuer Aufgaben, v.a. im Bereich der physischen und sozialen Infrastruktur übertragen hat im Verhältnis zum Wunsch nach einer lokalen Identität mit eigenen Prioritäten und eigenem Wirkungskreis;
- ihre Leistungskraft gegenüber steigenden Ansprüchen der Bürger im Rahmen einer teils überzogenen, teils halbherzigen Zuweisung von Aufgaben und Finanzmitteln, die ein hohes Maß an *Innovationsfähigkeit* und Kreativität erfordern.

In den meisten Ländern haben sich die Gemeinden bisher nicht oder nur schwach als nationale Akteure herausgebildet; die bestehenden Kommunalverbände sind in der Regel als Lobby nur wenig wirksam. Hier liegt eine hohe Priorität auch für die internationale Zusammenarbeit. Dagegen gibt es immer mehr Beispiele für erfolgreiche und kreative kommunalpolitische Arbeit, die in den betroffenen Gemeinden die Verwaltungskultur nachhaltig verändert.

Die kommunalpolitische Zusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung kann und soll dazu beitragen, diese Erfahrungen zu konsolidieren und für andere verfügbar zu machen.

II. Die Wiederentdeckung des Bürgers

Nicht nur in den USA und Europa¹² zeichnet sich ab, daß sich die Möglichkeiten überkommener Verwaltungsmuster zur Lösung immer komplexerer Probleme angesichts enger werdender Haushaltsspielräume erschöpfen. Für die lateinamerikanischen Kommunalverwaltungen gilt dies umso mehr; denn was die gewählten Bürgermeister in vielen Fällen vorfinden, sind:

- aufgeblähte, politisierte Verwaltungen ohne fachliche Kompetenz, vielfach reine Beschäftigungsagenturen für die politische Klientel regionaler oder lokaler Kaziken;
- ineffiziente Eigenbetriebe, ebenfalls mit hohem Personalüberhang und oft mit verrottenden Installationen und obsoletem Maschinenpark;
- aufgestaute Defizite in fast allen Bereichen der urbanen und ländlichen Infrastruktur: Wege- und Straßenbau, Wasserversorgung und Abwasser, Abfallbeseitigung, Umweltschutz, Verkehrssicherheit, Schulen und Krankenhäuser, etc.;
- im Zuge der Dezentralisierung: der Rückzug des Zentralstaates aus früher von ihm übernommenen oder finanzierten Aufgaben;
- und schließlich eine gegenüber der Bevölkerung diskreditierte kommunale Verwaltung ohne Glaubwürdigkeit und daher auch vollkommene Gleichgültigkeit gegenüber neuen Reformversprechen.

Für jene Bürgermeister bzw. Kommunalverwaltungen, die sich die Aufgabe stellen, die von ihren Entscheidungen unmittelbar betroffenen Bürger einzubeziehen, um dadurch die Planung und Umsetzung von Verwaltungsentscheidungen im Sinne höherer Effizienz zu verbessern - auch im Sinne einer Vertiefung der Demokratie in den Ländern, die z.T. erst

¹² Verwiesen sei auf das Buch Osborne/Gaebler: Reinventing Government, das „Tilburger Modell“ einer holländischen Kommunalverwaltung und die Diskussion über „New Public Management“ in Deutschland.

vor kurzer Zeit lange Jahre autoritärer Regime überwunden haben -, stellen sich konkret vier ineinander verflochtene Problemfelder:

1. Bürger und insbesondere auch der private Unternehmenssektor haben wenig Vertrauen in die Kommunalverwaltung;
2. Es besteht keine Kultur der Bürgerbeteiligung an kommunalpolitischen Entscheidungen;
3. Die Ansprüche der Einwohner auf Leistungen der Kommune übersteigen die administrativen und/oder finanziellen Möglichkeiten, oft auch die gesetzlichen Kompetenzen der Gemeinden;
4. Das Verwaltungspersonal hat keine Erfahrung mit bürgernahem Verhalten.

Mit diesen Problemfeldern ist auch der Aktionsradius benannt, in dem sich die Kommunalverwaltungen - unabhängig von politischer Provenienz und in verschiedenen Ländern ähnlich - bewegen:

Vertrauensbildung erfolgt in erster Linie durch Maßnahmen, die die Transparenz des Verwaltungshandelns erhöhen. In vielen Fällen setzt dies voraus, die kommunale Politik zu „entprivatisieren“, d.h. dem Einfluß unmittelbarer oder mittelbarer persönlicher Interessen zu entziehen, sei es des Bürgermeisters oder von Mitgliedern des Rats oder der Verwaltung, sei es von wirtschaftlichen Interessen vor Ort.

Bürgerbeteiligung ist ein wesentlicher Bestandteil für vertrauensbildende Maßnahmen und zugleich Garant dafür, daß Verwaltungsentscheidungen effizient, d.h. entsprechend den Präferenzen der lokalen Bevölkerung fallen. Dies um so mehr als die kommunalen Parlamente sich - aus Tradition oder aufgrund von Besonderheiten der Wahlgesetzgebung - vielfach eher parteipolitischen Seilschaften oder persönlichen Interessen verpflichtet fühlen und nicht selten in Fundamentalopposition zum direkt gewählten Bürgermeister stehen. Bürgerbeteiligung dient der Prioritätensetzung bei knappen Mitteln, sie schafft Einsicht in die begrenzten Möglichkeiten der Verwaltung, sie motiviert und mobilisiert Eigenleistungen der Gemeinschaft und sie schafft die Voraussetzungen dafür, den priva-

ten Sektor stärker in die Bereitstellung kommunaler Leistungen einzubeziehen.

Effiziente Leistungen zur Befriedigung der Ansprüche der Bürger - im Idealfall identisch mit dem eigenen politischen Projekt - sind eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche Kommunalverwaltungen. Längst ist es auch für linke Parteien nicht mehr tabu, pragmatische Lösungswege für anstehende Probleme zu suchen und dabei den Privatsektor über Subkontrakte, Gebietskonzessionen oder Vollprivatisierung einzubeziehen.

Die *Verwaltungsreform* ist eine Voraussetzung für die Erreichung aller drei zuvor genannten Ziele. Häufig sind die Kommunalverwaltungen (und Eigenbetriebe) nicht nur zahlenmäßig überbesetzt, sondern es fehlt vor allem an qualifiziertem Personal. Je nach den von Land zu Land unterschiedlichen Bedingungen vor Ort umfassen erste Schritte der Reform Entlassungen, Transparenz bei Neueinstellungen, Qualifizierungsmaßnahmen, mehr Kontakt zu Bürgern (Verpflichtung zum „Außendienst“) u.a.

Betrachtet man die unterschiedlichen Problemstellungen und Lösungsansätze, so kondensieren sie sich in einem Begriff: die *Notwendigkeit zur Innovation*. Nicht die Übertragung neuer Kompetenzen auf die Gemeinden oder ihre verbesserte Finanzausstattung sind das Neue - und Interessante - an der Dezentralisierung auf kommunaler Ebene, sondern die Unmöglichkeit, traditionelle Verwaltungsmuster zu reproduzieren oder gar zu importieren. Es besteht ein *Zwang zu Kreativität und Flexibilität*, im Notfall bis an den Rand der Legalität oder darüber hinaus¹³.

Innovationen sind notwendig, um eine auf konkrete Resultate zielende „gute Regierung“ (s. Pkt. III) zu verwirklichen. Sie vollziehen sich in einem politisch-institutionellen Umfeld, das sich im wesentlichen aus vier

¹³ In Kolumbien wurden zahlreiche Bürgermeister wegen Verletzung unpraktischer bürokratischer Vorgaben der Zentralregierung gerichtlich belangt; einige Gemeinden halten - illegale - Kontakte zur Guerrilla oder versuchen sogar, lokale Friedensabkommen zu verhandeln (Fall Pasto).

Grundelementen zusammensetzt und dessen adäquate Gestaltung die Innovationsfähigkeit der Gemeinde bestimmt:



Innovation heißt vor allem: kreative, einfache Lösungen für eingefahrene, oftmals komplizierte Probleme. Ihre grundlegenden Bezugspunkte sind weder die kurzfristigen politischen Interessen der Regierenden, wie sie sich in Einweihungsphotos dokumentieren, noch die von Fachleuten als „objektiv“ festgestellte Bedarfslage der Bevölkerung, sondern die Lebensqualität der Bürger und ihre in geeigneter Weise erfaßten - *subjektiven* - Präferenzen. Die in Deutschland gebräuchlichen Schlagworte vom „Unternehmen Stadt“ und dem „Bürger als Kunden“, die die Beeinflussung der modernen Verwaltungsdiskussion durch liberale Wirtschaftstheorien nicht leugnen, finden ihre lateinamerikanische Entsprechung in dem Begriff der *construcción de la ciudadanía*, der umfassender ist, weil es hier noch darum geht, den Bürger aus der Lethargie passiver Erwartungshaltungen zu befreien und ihn zum Subjekt der Entwicklung des Gemeinwesens zu machen.

Bürgerbeteiligung ist daher kein Selbstzweck, sondern notwendige Voraussetzung für die Effizienz einer Verwaltung, die sich im Idealfall daran mißt, ob Zusammensetzung und Umfang kommunaler Leistungen den

Wünschen *und der Zahlungsbereitschaft* der Bürger entsprechen¹⁴. Auch bezieht sich Bürgerbeteiligung (*participación ciudadana*) grundsätzlich auf Individuen, während sich *participación popular* oder *participación comunitaria* auf soziale Kategorien beziehen, die im Gefolge der populistischen Tradition in Lateinamerika im Prinzip als homogen unterstellt sind. Diese Homogenität ist selbst in kommunalen Gemeinwesen in der Regel nicht gegeben; aus welchen Gründen auch immer organisieren sich viele Bürger nicht in territorialen oder funktionalen sozialen Vereinigungen. Dies ist mit ein Grund dafür, daß der Versuch, Bürgerbeteiligung auf der Grundlage von territorialen *consejos* zu organisieren - bis heute durchaus die üblichere Form in Lateinamerika - meistens von Mißerfolg gekrönt ist¹⁵.

Partizipative Haushaltsplanung - eine Innovation in Brasilien

Die wohl größte Herausforderung für Bürgerbeteiligung liegt in der partizipativen Erstellung der kommunalen Haushaltspläne. Dieses Experiment wagte die PT-Stadtverwaltung von Porto Alegre, einer brasilianischen Stadt von der Größe Kölns (1,2 Mio Einw.) 1988 zum ersten Mal; heute wird die mittlerweile verfeinerte Methode bereits in ca. 70 brasilianischen Gemeinden angewendet. Zur Einschränkung muß allerdings gesagt werden, daß die Bürgerbeteiligung sich nur auf die kommunale Investitionsplanung - in der Regel maximal 20-25% der Ausgaben - erstreckt. Wie wurde dabei vorgegangen?

Zunächst wurde die Stadt nach geographischen und sozialen Kriterien in 16 Bezirke unterteilt, wobei man die lokale funktionale Organisationsstruktur (Gewerkschaften, Frauenorganisationen, Vereine, etc.) berücksichtigte.

¹⁴ Dieser Idealfall setzt allerdings hohe Homogenität unter den Gemeinden voraus, weil - im Fall kostenloser öffentlicher Güter - sonst die Armen in die Gemeinden mit hohem Leistungsstandard und die Reichen in Gemeinden mit niedrigen Steuersätzen wandern („New York Syndrom“).

¹⁵ Das fulminante Scheitern der APRA in Peru trotz der Erweiterung der *participación popular* in vielfältigen Formen mag dafür ein Beleg sein.

sichtigte. Gleichzeitig wurden 5 Problemfelder definiert: (1) Stadtentwicklung, (2) Verkehr und Transport, (3) Gesundheit und Sozialwesen, (4) Erziehung, Kultur und Freizeit, sowie (5) Wirtschaft und Steuern. In jedem Bezirk und zu jedem Thema finden jährlich mindestens zwei Vollversammlungen statt - einmal zur Rechenschaft über das abgelaufene Haushaltsjahr, einmal zur Diskussion neuer Prioritäten.

Zwischenzeitlich diskutiert die Bevölkerung in Mikro-Bezirken (und in Themengruppen) ihre Prioritäten und entsendet Delegierte in ein Forum der Regional- und Themendelegierten, aus dem wiederum der Städtische Planungsrat (*Conselho Municipal do Pano de Governo*) gewählt wird. Dieser besteht aus

- je 2 Vertretern aus den einzelnen Bezirken
- je 2 Vertretern aus den Themengruppen
- einem Vertreter der städtischen Angestellten
- einem Vertreter des Verbandes der Nachbarschaftsvereine
- zwei Vertretern der Stadtregierung *ohne Stimmrecht*,

die für ein Jahr mit einmaliger Wiederwahlmöglichkeit gewählt werden und deren Aufgabe ist, die Erstellung und Prüfung des Haushaltes zu koordinieren und zu organisieren. Der Rat tritt einmal wöchentlich zusammen und sichert so eine ständige Kommunikation mit der Exekutive.

Die Investitionsplanung im Rahmen der partizipativen Struktur erfolgt auf der Grundlage der Gewichtung dreier Kriterien zur Sicherung ihrer Ausgewogenheit: (1) benannte Prioritäten, (2) Umfang der betroffenen Bevölkerung und (3) der bestehende Versorgungsgrad; sobald sie erstellt ist, wird sie dem Stadtrat zur Verabschiedung vorgelegt, was einen neuen Verhandlungs- und Abstimmungsprozeß mit sich bringt. Allerdings schränkt die Legitimität der Vorschläge den Änderungsspielraum für die Stadtratsmitglieder erfahrungsgemäß stark ein.

Die Mischung territorialer und funktionaler Perspektiven sowie die „Backstopper“-Funktion des Stadtrats versuchen zu verhindern, daß die unumgängliche Kleinräumigkeit der Planung zu einer zu großen Fragmentierung der Investitionen führt und übergeordnete Prioritäten - z.B. Neuordnung des Verkehrs - unterbewertet werden.

Wie Bürgerbeteiligung unter den konkreten Bedingungen lateinamerikanischer Städte und Gemeinden adäquat zu organisieren ist, befindet sich noch in einem weitgehend experimentellen Stadium. In jedem Fall ist es ein komplizierter Abstimmungsprozeß unter sehr unterschiedlichen sozialen und wirtschaftlichen Interessen, in dem sich Elemente direkter und repräsentativer Demokratie mischen und der auf Methoden moderner Meinungsforschung zur Erfassung der in der Regel nicht-organisierten Bevölkerungsmehrheit nicht verzichten kann - es sei denn um den Preis des politischen Scheiterns.

III. Gibt es eine „linke“ oder nur eine „gute“ Kommunalpolitik?

Gemessen an ihren eigenen Ansprüchen mußten insbesondere die Parteien des Mitte-Links-Spektrums in Lateinamerika die Erfahrung des politischen Scheiterns machen, und dies auch dort, wo sie - wie in Peru, Venezuela, Bolivien u.a. - in den vergangenen Jahrzehnten die Regierungsverantwortung auf nationaler Ebene übernommen hatten: die Wähler haben ihnen in nahezu allen Fällen den Rücken zugekehrt. Der Zusammenbruch der sozialistischen Planwirtschaften und die weltwirtschaftlichen Veränderungen haben zudem die traditionellen Bezugfelder der Linken radikal verändert und zwingen auch sie zu einem „Paradigmenwechsel“.

Da die Mehrheit der politischen Partner der Friedrich-Ebert-Stiftung sich aus diesen Parteien bzw. ihnen nahestehenden sozialen und wissenschaftlichen Institutionen rekrutiert, und auch weil durch die weltweiten Veränderungen das eigene Selbstverständnis getroffen ist, lohnt es sich, gemeinsam über neue Ansatzmöglichkeiten der Zusammenarbeit nachzudenken.

Der kommunalpolitische *workshop* in São Paulo bot dafür eine Möglichkeit, weil es Anzeichen dafür gibt, daß die konkreten politischen Erfahrungen linker Parteien in den Städten und Gemeinden, in denen sie die Bürgermeister stellen, wichtige Bausteine für den fälligen Umdenkungsprozeß liefern.

Die traditionelle Orientierung der Linken an einem „großen Entwurf“ einer wirtschaftlich autonomen und sozial gerechten Gesellschaft fand ihren politisch-strategischen Ausdruck darin, daß sie immer die Macht an der Staatsspitze gesucht haben: von dort aus sollte die gesamte Gesellschaft neu gestaltet werden. Dazu beigetragen haben sicher auch die Tatsache nur schwach ausgebildeter mittlerer und lokaler Verwal-

tungsebenen und das in der lateinamerikanischen Linken oft implizite Bündnis von Arbeitern und staatlicher Bürokratie.

Mit der Umsetzung der Dezentralisierungspolitiken - traditionell keineswegs eine Inschrift auf der roten Fahne - eröffnen sich neue Herausforderungen, aber auch neue Chancen.

Letztere liegen vor allem darin, konkrete, bürgernahe Politik zu formulieren und umzusetzen und damit Kompetenz gerade auf jenen Feldern zu beweisen, die die Bürger am unmittelbarsten betreffen. Dank der fortschreitenden Dezentralisierung gehören dazu nicht mehr nur Straßenreinigung und Grünflächenpflege, sondern auch die Entwicklung der Grundbildung, des Gesundheitswesens und Umweltschutzes sowie immer stärker auch die Förderung der lokalen Wirtschaft und Beschäftigung. Viele große lateinamerikanische Städte übertreffen heute an Bevölkerungszahl eine Reihe kleiner Staaten - die Verwaltung dieser Metropolen stellt daher durchaus eine ernstzunehmende Herausforderung dar. Deren Bewältigung - so die nicht unberechtigte Erwartung - eröffnet neue Chancen auf einen Umstieg in die Regierungsverantwortung auf regionaler und nationaler Ebene.

Hinzu kommt, daß das Amt des Bürgermeisters in Lateinamerika - in den meisten Fällen ist es ein historisch junges Wahlamt - im Gegensatz zu nationalen Abgeordneten und Senatoren weniger negativ belastet ist, bzw. in vielen Fällen sogar positives Prestige besitzt.

Umgekehrt gilt das Risiko: ein politisches Scheitern in der Kommunalpolitik wird vom Wähler in der Regel nicht durch höherwertige Mandate honoriert.

Wie sehen die Bürgermeister selbstkritisch die Schwächen der politischen Organisationen, denen sie ihr Mandat verdanken¹⁶?

¹⁶ Alle auf dem *workshop* vertretene Bürgermeister kommen aus sozialdemokratischen oder sozialistischen Parteien; die folgenden Ausführungen basieren überwiegend auf ihren Beiträgen.

Die politische Kultur der Linken ist grundsätzlich oppositionell und zentralistisch: sie ist gegen die bestehenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verhältnisse, sie ist auch durchaus in der Lage, die Vision eines Gegenbildes von nationalen Dimensionen zu entwerfen, aber sie verfügt über keine praktische Handhabe, die es ihr erlauben würde, diese Vision konkret umzusetzen, erst recht nicht auf dem kleinen Raum eines kommunalen Gemeinwesens. Aus dem Mangel an Regierungserfahrung resultiert ein Mangel an *Regierungsfähigkeit*. Dabei können auch umfangreiche Regierungsprogramme den Mangel an strategischer Kompetenz nicht überdecken.

„Wir haben Angst davor, die Regierung zu stellen“, weil die Linke weder kommunalpolitische Erfahrungen gesammelt noch eine kommunalpolitische Strategie entwickelt hat. In der nationalen Programmatik der Parteien wird die Kommunalpolitik immer noch stiefmütterlich behandelt. In der Regel sind Bürgermeisterkandidaturen Gratifikationen für parteipolitische Loyalität und vor allem Kandidaturen für Stadt- und Gemeinderäte bleiben den weniger profilierten Parteienvertretern vorbehalten. Politisch anspruchsvolle Bürgermeister stehen damit häufig nicht nur einer starken Opposition in den Gemeinderäten gegenüber, sondern müssen sich auch ohne klare politische Bezugspunkte und Unterstützung ihrer Mutterparteien behaupten.

Dort, wo sich hohe persönliche Motivation mit Kreativität und Innovationsfähigkeit gepaart haben, wird die kommunale Regierungsverantwortung zu einer Schule des politischen Umdenkens.

Welche Lektionen wurden bereits gelernt?

Die Dezentralisierungspolitik ist traditionell eine „Fahne der Rechten“, die Linke muß sie für sich entdecken und für die Stärkung der Gemeinden köpfen, weil diese der „pädagogische Raum für die Entwicklung von *Bürgersinn*“ sind und die Möglichkeit bieten, die Schwächen des neo-liberalen Wirtschaftsmodells zur Entwicklung konkreter, d.h. für die Menschen fühlbarer Alternativen zu nutzen.

Im einzelnen:

- Die Linke muß ihr zentralistisches Denken überwinden und „*von unten nach oben denken*“; vor allem auf der mittleren Parteebene fehlt es an kompetenten Ansprechpartnern;
- Durch die praktischen Erfahrungen muß die Kommunalpolitik zu einem Bestandteil der Parteiprogramme auf nationaler Ebene werden; das Themenfeld Kommunalpolitik - Dezentralisierung - Staatsreform muß programmatisch neu aufgearbeitet werden;
- Die Linke braucht eine klare kommunalpolitische Strategie und muß vor allem die fachliche Kompetenz zur Bewältigung der konkreten Probleme in den Gemeinden entwickeln;
- Die Förderung von strukturellen Veränderungen auf Gemeindeebene setzt voraus, daß die Ansprüche *aller* Bürger ernst genommen werden; der alleinige Bezug auf die gesellschaftlich Benachteiligten führt zum Mißerfolg. Allerdings muß die Linke dafür noch ein geeignetes Instrumentarium erarbeiten;
- Die Bürgermeister müssen stärker zusammenarbeiten und Erfahrungen austauschen.

Grundsätzlich sehen sich die Bürgermeister hohen Erwartungen ihrer Wähler gegenüber, die sie mangels geeigneter Ressourcen nur selten erfüllen können. Kreativität und Innovationsfähigkeit sind damit Herausforderung und Chance zugleich. Erfolgreiche Kommunalverwaltungen können - ins Deutsche übersetzt - einen Beitrag zur „Erziehung zum mündigen Bürger“ leisten und eine neue Verwaltungskultur begründen, die alle Bürger einbezieht.

Rancagua: die Stadt als Projekt

»Die Verwaltungsfachleute haben recht: Institutionen und ihre Führer müssen von ihrer „Mission“ überzeugt sein, um bedeutsame Ziele zu erreichen. Aber noch vor einer „Mission“, einem „Programm“ muß man „Lust haben“ und „seine Gemeinde mögen“. In Rancagua gab es eine dreifache Herausforderung:

1. *die selbsterstörerische Art und Weise überwinden, in der die Stadt sich selber sah: „Wir sind häßlich“, „zu dicht an Santiago“; „hier passiert sowieso nichts“;*
2. *einer bereits gut geordneten Stadtverwaltung die Kraft einer Mission hinzufügen, die zusammenschweißt, Handlungsdruck erzeugt und Lust darauf, Teil einer Unternehmung, eines kleinen Eroberungszuges zu sein;*
3. *die fachlichen Instrumente, Arbeitseinheiten und organisatorischen Voraussetzungen sowie Kommunikationsstrukturen bereitstellen, die es erst möglich machen, diese kollektive Herausforderung zu bestehen.«*

Esteban Valenzuela, Bürgermeister von Rancagua, Chile

Aus diesen Beiträgen und der allgemeinen Diskussion lassen sich aus den praktischen Erfahrungen drei Elemente einer guten Kommunalpolitik ableiten:

1. Die Notwendigkeit einer *strategischen Vision* im Sinne eines Leitbildes für die kommunalpolitische Praxis, die sich an den Bedürfnissen der Bürger orientiert und praktisch umsetzbar ist. Die Mobilisierung bzw. Entwicklung von fachlicher Kompetenz, insbesondere der Rückgriff auf moderne Planungsmethoden, ist dabei unverzichtbar.
2. *Bürgerbeteiligung* in der Form, daß alle Bürger - auch die wenig organisierten Mittelschichten - gleichermaßen und gleichberechtigt einbezogen werden. Dazu reicht das traditionelle Instrumentarium der Linken - Versammlungen und Kampagnen - nicht aus. Transparentes Verwaltungshandeln, eine offene Informationspolitik, der Einsatz von Methoden der Markt- und Meinungsforschung etc. sind ebenso wich-

tige Instrumente. Hier fehlt es häufig noch an ausreichenden Erfahrungen.

3. Vorurteilslose Kreativität und Innovationsfähigkeit, die sich nicht scheut, mit traditionellen Tabus der Linken zu brechen. Das schließt ein neues, kooperatives Verhältnis zum privaten Unternehmenssektor ein, bedeutet jedoch nicht privatisieren um jeden Preis. Zwischen unmittelbarer Verwaltung und Vollprivatisierung kommunaler Leistungen steht eine Vielzahl von Kombinationsmöglichkeiten, die den öffentlichen Charakter dieser Leistungen erhalten und die Entstehung - nunmehr privater - Gebietsmonopole verhindern.

IV. Kommunale Wirtschaftsförderung: Quadratur des Kreises?

Seit einiger Zeit ist zu beobachten, daß die kommunalpolitischen Partner der Friedrich-Ebert-Stiftung ein zunehmendes Interesse an konkreten Möglichkeiten kommunaler Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung zeigen. Der Grund liegt nicht in erster Linie im Wunsch nach Erhöhung der lokalen Einnahmen - nicht in allen Ländern gibt es dazu die ausreichende Steuerhoheit - sondern in der Tatsache, daß die Gemeinden am unmittelbarsten von den sozialen Folgen steigender Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung betroffen sind.

Gemeinden, die sich zum Ziel gesetzt haben, die Lebensqualität *aller* Bürger zu verbessern, sind gezwungen, in den sozialen Sektoren anzusetzen: Trinkwasserversorgung und Abwasser, öffentliches Gesundheitswesen und Grundbildung, Umweltschutz, etc. Trotz des enormen Potentials schlecht ausgeschöpfter lokaler Steuerquellen¹⁷ stoßen diese Politiken sehr schnell an den Rand ihrer Finanzierbarkeit. Der Zusammenhang zwischen einer Reihe von Krankheiten, den sanitären und Wohnverhältnissen sowie der Einkommenssituation der Betroffenen ist vor Ort unübersehbar.

Während die Problematik nicht neu ist, hat sich das Umfeld der Städte und Gemeinden in den letzten Jahren grundlegend verändert:

- Hatte der Zentralstaat im interventionistischen Modell der importsubstituierenden Entwicklung gleichsam ein Monopol auf die Wirtschaftspolitik und das entsprechende Instrumentarium (Ansiedlung staatlicher Mega-Projekte, Kredit- und Preissubventionen, u.a.), tritt mit der neoliberalen Wende eine Entstaatlichung der Wirtschaft ein.

¹⁷ Es gibt zahlreiche Fälle, in denen Gemeinden ohne Steuer- oder Steuertarifreform, nur aufgrund verbesserter Steuerverwaltung, ihre Einnahmen in kürzester Zeit verdoppelt oder verdreifacht haben.

Privatisierung, „Verschlankung des Staates“, Subventionsabbau etc. *verringern die unmittelbare wirtschaftspolitische Interventionsfähigkeit des Staates.*

- Der - internationalisierte - Markt trifft Allokationsentscheidungen nach anderen Kriterien als der interventionistische Staat. Wenn die makroökonomischen Rahmenbedingungen für alle gleich sind, treten lokale Standortbedingungen stärker in den Vordergrund und einzelne Gemeinden, in der Regel eher Regionen, *treten in unmittelbare Konkurrenz um private Investoren.*
- Die wirtschaftspolitische Neuorientierung zeigt auf die ihr vorangehende Haushaltskrise der Staaten nur langsam Wirkung; ohne den Ausweg eines inflationstreibenden *deficit-spending* reduzieren die Zentralregierungen zum Teil drastisch ihre Investitionen in die wirtschaftliche Infrastruktur und die Finanzierung verteilungswirksamer Sozialausgaben (Gesundheit und Bildung). Gleichzeitig verstärken der staatliche Personalabbau und die Umstrukturierung der Unternehmen den *Druck auf den Arbeitsmarkt.*
- Auf der anderen Seite erhöht sich durch die Dezentralisierungspolitiken der Anteil der Regionen und Gemeinden am staatlichen Gesamthaushalt. In einigen Ländern übersteigen die kommunalen und regionalen Investitionshaushalte bereits den der Zentralregierung. Relativ, in vielen Fällen auch absolut, *nimmt die Investitionsfähigkeit der Gemeinden zu.*
- Die Übertragung neuer Kompetenzen und Finanzmittel auf die Kommunen erhöht auch ihren gestalterischen Spielraum, komplexere Ziele und entsprechende Politiken zu formulieren und zu finanzieren. Die Gemeinden erkennen, daß hohe Investitionen in die soziale Infrastruktur langfristig nicht tragfähig sind, wenn sich die Einkommens- und Beschäftigungssituation vor Ort nicht verbessert und damit der Druck auf öffentlichen Leistungen abnimmt. In den meisten Fällen *resultiert daher das Interesse an kommunaler Wirtschaftsförderung aus einer sozialpolitischen Motivation.*

Dabei stehen die politisch Verantwortlichen in den Kommunen hohen Erwartungen ihrer Wähler gegenüber. Diese fordern nicht nur, daß Bürgermeister und Gemeindeverwaltungen sich für die Schaffung von Arbeitsplätzen und verbesserte Einkommensmöglichkeiten einsetzen, sondern auch die Berücksichtigung von Umweltschutz, die besondere Förderung von Frauen, die Ordnung des informellen Sektors (Straßenhändler), etc. Dabei ist den modernisierungsorientierten Kommunen heute der klassisch klientelistische Ausweg immer stärker aufgeblähter Verwaltungen versperrt¹⁸.

Die Erkenntnis der Notwendigkeit kommunaler Wirtschaftsförderung, der hohe Erwartungsdruck, mehr Kompetenzen bei verbesserten Finanzen und ein gestiegenes Interesse sagen freilich nichts darüber aus, ob es *möglich* ist, die wirtschaftliche Entwicklung vor Ort im Sinne verbesserter Beschäftigungs- und Einkommensverhältnisse positiv zu beeinflussen.

Was spricht gegen kommunale Wirtschaftsförderung und was spricht dafür?

Dagegen spricht zunächst einmal die „herrschende Meinung“, daß sich der Staat auf allen Ebenen aus dem Marktgeschehen heraushalten bzw. daß er sich auf die Gestaltung und Sicherung von Rahmenbedingungen beschränken solle, die das freie Spiel der Marktkräfte nicht behindern.

Dagegen spricht auch die Tatsache, daß in fast allen Fällen Wirtschaftsförderung nicht Teil der kommunalen Aufgabenkataloge ist: die Gemeinden sollen sich auf die Aufgaben beschränken, die ihnen gesetzlich zugewiesen sind, und knappe finanzielle Ressourcen nicht für andere Zwecke einsetzen.

Dagegen spricht weiterhin, daß das wirtschaftspolitische Instrumentarium äußerst beschränkt ist, die Gemeinden in der Regel nicht über

¹⁸ Allerdings liegt beispielsweise in Brasilien der Anteil der Personalausgaben an den kommunalen Haushalten im Durchschnitt immer noch über 80%; er sollte in der Regel 35% nicht übersteigen.

Personal mit Managementenerfahrungen verfügen und unmittelbar beschäftigungswirksame Maßnahmen mit hohen Risiken bzw. Ineffizienzen behaftet sind. Dies gilt insbesondere für die Gründung oder Förderung von Kooperativen, Kreditvergabe, Beschränkung der kommunalen Einkäufe auf den lokalen/regionalen Markt etc.

Für kommunale Wirtschaftsförderung spricht die Tatsache, daß private Investitionsentscheidungen von konkreten lokalen Standortfaktoren abhängen, auf deren Gestaltung die Kommunen zumindest dann einen unmittelbaren Einfluß haben, wenn es sich um die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur handelt.

Dafür spricht auch die Tatsache, daß eine Reihe von Verwaltungsprozessen die privaten Unternehmen unmittelbar betreffen. Das sind in der Regel Flächennutzungspläne, lokale Steuern und Genehmigungen, Umweltschutzaufgaben u.a.

Dafür spricht, daß die Kommunen bessere Kenntnisse über die lokalen Standortbedingungen haben und leichter Informationen über regionale, nationale oder gar internationale Entwicklungen mobilisieren können, als dies Klein- und Mittelunternehmen möglich ist.

Dafür spricht schließlich, daß die wirtschaftliche Entwicklung „im Interesse des Gemeinwohls“ liegt: das einzelne Unternehmen zeigt normalerweise wenig Bereitschaft, eine allgemeine Standortpromotion zu finanzieren, auch wenn es davon profitiert. In diesem Sinne ist kommunale Wirtschaftsförderung ein „reines öffentliches Gut“.

In diesem widersprüchlichen Kontext ist notwendig, daß die Gemeinden Ziele und Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung sorgfältig auf ihren öffentlichen Charakter, ihre Wirksamkeit und ihre Kosteneffizienz prüfen.

Folgende Bausteine aus der Diskussion können dabei helfen:

- Die lokale ist von der regionalen Wirtschaftsentwicklung nicht zu trennen. Städte und Gemeinden einer Region müssen ruinösen Wettbewerb vermeiden und in geeigneter Weise zusammenarbeiten.
- Die lokale Wirtschaftsentwicklung muß Teil einer „strategischen Vision“ sein, die auf den örtlichen Standortpotentialen beruht, deren mögliche Entwicklung absieht und gestalterisch auf sie Einfluß nimmt.
- Nur wenn die öffentlichen Instanzen und die örtliche Privatwirtschaft zusammenarbeiten, kann die wirtschaftliche Entwicklung positiv beeinflusst werden.
- Dies bedeutet für die Gemeindeverwaltungen: Vereinfachung administrativer Verfahren für die Unternehmen, offene Informationspolitik, Beratungsleistungen, Lobby gegenüber übergeordneten Gebietskörperschaften, etc.
- Für größere Unternehmen ist die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur - Verkehrsanbindung, Stromversorgung, Telefonnetz u.a. -, für die die Gemeinden z.T. gar nicht zuständig sind, wichtiger als lokale Steuervorteile. Diese führen häufig nur zu Mitnahmeeffekten ohne Einfluß auf die Standortentscheidungen.
- Erfahrungsgemäß schafft die Summe der Klein- und Mittelunternehmen *langfristig* mehr und stabilere Arbeitsplätze. Kurzfristig ist die Akquisition von Großunternehmen politisch attraktiver. Die Gemeinden müssen eine ausgewogene Politik von Standortpflege und Standortpromotion entwickeln.
- Kommunale Wirtschaftsförderung ist eine professionell anspruchsvolle Aufgabe, die eine angemessene organisatorische Infrastruktur mit adäquater Personalausstattung erfordert; diese kann auch in Kooperation mit dem Privatsektor bereitgestellt werden.

Kommunale Wirtschaftsförderung ist für die lateinamerikanischen Gemeinden ein weitgehend neue Thema. In vielen Fällen bestehen große Hoffnungen im Hinblick auf die konkreten Möglichkeiten, die Beschäftigungs- und Einkommenssituation der Bürger wirksam zu beeinflussen. Nicht immer sind diese Hoffnungen berechtigt; häufig führen die zur Verfügung stehenden Instrumente nur zu kurzfristigen Erfolgen. Auch hier tut sich ein unendliches Experimentierfeld auf.

Die vielseitigen deutschen Erfahrungen, insbesondere auch die Erfahrungen in den neuen Bundesländern, können dazu beitragen, übersteigerten Erwartungen vorzubeugen und Fehler zu vermeiden. Grundsätzlich gilt dies auch umgekehrt: der größere Gestaltungsspielraum lateinamerikanischer Städte und Gemeinden in einigen Ländern kann erfolgreiche Innovationen auch für uns interessant machen.

V. Kommunale Sozialpolitik - eine Nummer zu groß?

Zum dezentralisierungspolitischen ABC gehört die von Richard Musgrave eingeführte Unterscheidung der staatlichen Funktionen in Stabilitätsfunktion, Allokationsfunktion und Distributionsfunktion. Danach soll die (makroökonomische) Stabilitätsfunktion in jedem Fall in der Hand der Zentralregierung bleiben, die Allokationsfunktion soll möglichst weitgehend dezentralisiert werden, da öffentliche Investitionen umso effizienter ausfallen, je dichter an den Betroffenen sie entschieden werden, und bei der Distributionsfunktion soll besondere Vorsicht walten, weil die Dezentralisierung verteilungswirksamer Kompetenzen eher die Ungleichheit fördert. Vereinfacht gesagt: die Dezentralisierung der Sozialpolitiken führt zu höherer Ungleichheit¹⁹.

Aus theoretischer Sicht ist es daher überraschend, daß alle Dezentralisierungspolitiken in Lateinamerika ein besonderes Gewicht auf die Übertragung sozialpolitischer Kompetenzen, v.a. im Bildungs- und Gesundheitswesen, auf die Kommunen gelegt haben. Nicht überraschend ist dagegen die Tatsache, daß die Ergebnisse in den meisten Fällen bisher unbefriedigend sind. Dies liegt vor allem an der Schwierigkeit, die Finanzierungsmodalitäten in Umfang und Struktur so zu gestalten, daß die Träger - in diesem Fall die Kommunen - die Aufgaben angemessen verwalten können.

Die in dem workshop gestellte Frage -- Wenn die Gemeinden Anbieter sozialer Dienstleistungen sind, führt dies zu einer besseren Versorgung

¹⁹ Dies gilt allerdings nur in der *reinen Theorie*: wenn Leistungsangebot und Finanzierung dezentral erfolgen, können sich reiche Kommunen ein höheres Leistungsniveau leisten als arme Kommunen. In der Regel wird versucht, diesen Effekt durch zentralstaatliche Finanzierung (z.B. Erziehungswesen in Chile) oder durch Finanzausgleichsmechanismen (Kolumbien, Brasilien) auszugleichen. Dies wiederum kann zu Ineffizienzen, Unter- und Überfinanzierung führen.

der Bürger oder oder sind die Gemeinden damit überfordert? -- ist daher nur zu berechtigt.

Aus der Sicht der Zentralregierungen hat die Dezentralisierung sozialpolitischer Aufgaben verschiedene Vorteile:

- Bildung und Gesundheit sind sehr personal- und kostenintensive Sektoren; ihre Verlagerung auf die mittlere oder lokale Ebene kann den Staatshaushalt auch dann entlasten, wenn die Zuweisungen an Regionen und Gemeinden erhöht werden müssen;
- der Verwaltung durch die Zentralregierung entspricht eine zentrale gewerkschaftliche Organisation der Beschäftigten, die den Kostendruck erhöht; die Dezentralisierung schwächt die gewerkschaftliche Organisationsfähigkeit;
- der zentralisierte Mitteleinsatz führt zu Ineffizienzen, da der konkrete Bedarf vor Ort nicht bekannt ist und der regional unterschiedliche Bedarf nicht berücksichtigt werden kann; die Gefahr der Korruption ist hoch.

Gleichzeitig versuchen die Zentralregierungen in der Regel, über drei unterschiedliche Mechanismen eine gleichmäßige und effiziente Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen:

1. die direkte (Zuweisungen) oder indirekte (Finanzausgleich) *Finanzierung* der sozialpolitischen Leistungen;
2. die *Kontrolle* über Art und Umfang der Leistungen bis hin zu detaillierten Verwaltungsvorschriften;
3. eine möglichst weitgehende *Privatisierung* der Leistungen, da insbesondere die Kommunen grundsätzlich als ineffizient gelten.

Die Probleme dieser Politik liegen in ihrer Umsetzung:

- In einigen Ländern sind das öffentliche Bildungs- und das Gesundheitswesen nahezu zusammengebrochen; die Finanzaufweisungen reichen oft nicht aus, das bestehende Angebot zu finanzieren, erst recht nicht, die wachsende Nachfrage zu befriedigen;
- die Sektorministerien halten an ihren Privilegien fest und bauen nur unzureichend Personal ab; die Dezentralisierung erfolgt schleppend und unter hohen Reibungsverlusten;
- starke öffentliche Gewerkschaften (Lehrer, Krankenhauspersonal) widersetzen sich der Dezentralisierung und blockieren den Prozeß;
- nationale, regionale und lokale soziale Einrichtungen gleicher Art bestehen nebeneinander fort und erhöhen die Ineffizienzen in der Versorgung der Bevölkerung.

In zahlreichen Fällen bleibt die Finanzierung von Schulen und Krankenhäusern aus, ohne daß die Kompetenz in rechtlicher Hinsicht bereits auf die Regionen oder Kommunen übertragen ist. Diese sind häufig gezwungen, die laufende Versorgung finanziell zu sichern oder notwendige Investitionen zu finanzieren, ohne auf die Verwaltung Einfluß nehmen zu können.

Dies stellt die Kommunalverwaltungen vor komplexe Probleme und fordert erneut ihre Kreativität und Innovationsfähigkeit.

Grundsätzlich bietet die dezentralisierte Sozialversorgung den Vorteil, daß die konkreten Probleme der Bevölkerung vor Ort besser festgestellt werden können und die Verwaltungswege zur Bedarfsdeckung kürzer sind. Auch können die betroffene Bevölkerung oder die lokalen Unternehmen in die Lösung der Probleme einbezogen werden.

Innovative Stadt- und Gemeindeverwaltungen mobilisieren daher verschiedene Potentiale:

- Verhandlungen mit den Sektorministerien führen zu Vereinbarungen über eine Abgrenzung der Verwaltungs- und Finanzierungsverantwortlichkeiten;
- die betroffene Bevölkerung wird bei der Bereitstellung sozialer Infrastruktur nicht nur an der Bedarfsidentifikation und Planung beteiligt, sondern auch an der Bereitstellung und Finanzierung, beispielsweise durch Eigenleistungen;
- private Unternehmen können Patenschaften für Schulen, Gesundheitsposten oder öffentliche Parks übernehmen;
- bestimmte soziale Dienstleistungen können über Konzessionen auf den Privatsektor übertragen und damit dem Wettbewerb ausgesetzt werden;
- über geeignete Partizipationsmechanismen kann die soziale Kontrolle sozialpolitischer Einrichtungen verbessert und damit auch ihre Effizienz erhöht werden; allerdings ist nicht immer die Frage geklärt, welche Mechanismen denn „geeignet“ sind;
- insgesamt geht die Tendenz zu einer stärkeren Eigenverantwortlichkeit der *unidades de gestión* (d.h. der einzelnen Schule, des einzelnen Krankenhauses, etc.), während sich Verwaltung und politische Führung auf die Normensetzung und -kontrolle beschränken.

Externalitäten

Ein großes - vielleicht das größte - Problem kommunaler Sozialleistungen sind die externen Effekte. Beispielsweise investierte die Stadtverwaltung von Volta Redonda, Brasilien, erheblich in die öffentlichen Krankenhäuser der Stadt. Die Verbesserung des Leistungsangebots führte in kurzer Zeit zu einer verstärkten Nachfrage von Patienten *aus den Nachbargemeinden* und dem Ergebnis, daß die zur Verfügung stehenden Ressourcen *pro Patient* wieder sanken und damit auch die Qualität des Angebots.

Wenn eine höhere Finanzierung aus dem Haushalt nicht möglich ist, bleiben nur drei Möglichkeiten, um die Qualität der Leistung aufrechtzuerhalten, ohne die Kompetenz auf eine höhere Ebene zurückzuverlagern:

1. Steuererhöhungen - diese würden langfristig zum Abwandern der Steuerzahler führen, ohne das Problem zu lösen (*New York Syndrom*);
2. Ein finanzieller Beitrag der Nachbargemeinden entsprechend ihrem Anteil an der Nutzung; dazu bestehen keine gesetzlichen Regelungen;
3. Die Sicherstellung einer gleichmäßigen Finanzierung für alle Gemeinden durch den Staat zur „Internalisierung der externen Effekte“.²⁰

²⁰ Dies geschieht im Prinzip über das nationale Gesundheitssystem SUS, nach dem die öffentlichen Krankenhäuser nach Fallzahlen finanziert werden; allerdings haben diese zur Kontrolle der weitverbreiteten Korruption ein „Dach“, das sich nach der Einwohnerzahl der Gemeinde richtet. Dies ist der Grund für das beschriebene Problem.

VI. Bausteine für die kommunalpolitische Kooperation

Trotz vielfacher Probleme und Rückschläge in der Umsetzung werden sich die Dezentralisierungspolitiken in Lateinamerika fortsetzen und konsolidieren. In einigen Ländern wird sich die Entwicklung stärker auf die mittlere Verwaltungsebene konzentrieren, in anderen wird die Verbesserung der Planungs- und Verwaltungskapazität in Städten und Gemeinden im Vordergrund stehen.

In nahezu allen Fällen sind die *Beziehungen der Gebietskörperschaften untereinander* die Schwachstellen des Prozesses. Dies gilt insbesondere für die Finanzbeziehungen, d.h. die Herstellung eines ausgewogenen Systems von Steuern, allgemeinen und Zweckzuweisungen sowie Bestimmungen über die Kreditpolitik, das jeder Verwaltungsebene einen seinen Aufgaben entsprechenden „fairen Anteil“ an den öffentlichen Einnahmen sichert. Noch sind das Interesse des Zentralstaates an der Erhaltung seiner makroökonomischen Steuerungsfähigkeit und die Versuchung der Kommunen, ihre Investitionsfähigkeit zulasten des Staatshaushaltes - d.h. des „nationalen Steuerzahlers“ - zu erhöhen und die eigenen Bürger - den „lokalen Steuerzahler“ - zu schonen, in vielen Fällen unausgeglichen. Aus diesem Dilemma führt weder die Unterstützung der *municipalistas* („höhere Zuweisungen“), noch die Solidarisierung mit den *centralistas* („geringere Zuweisungen“), sondern nur die Förderung von politischen und institutionellen Strukturen, die es erlauben, diese Frage immer wieder neu zu stellen und immer wieder neu zu beantworten.

Dezentralisierungspolitiken im Sinne der Stärkung von Kommunen, die über mehr als ein Jahrhundert ein Dasein ohne Aufgaben und Ressourcen fristeten und überwiegend nur der Befriedigung klientelistischer Ansprüche dienten, bergen Risiken und Chancen.

Die Risiken liegen vor allem darin, daß sich lokale wirtschaftliche und politische Machtstrukturen verfestigen - nunmehr über Wahlen legitimiert und der nationalen Kontrolle weitgehend entzogen. Sie liegen auch in der Privatisierung des öffentlichen Raums und in unkontrollierter Korruption. Insbesondere in wenig integrierten Ländern wie Kolumbien und Brasilien gibt es zahlreiche Fälle des Machtmißbrauchs lokaler Politiker und der Bereicherung auf Kosten der Gemeindekassen. Aber auch wohlmeinende Kommunalverwaltungen können mit Fehlentscheidungen großen Schaden anrichten.

Um diese Risiken in Grenzen zu halten, ist es notwendig, die lokalen politischen Systeme *wettbewerbsintensiv* zu gestalten und das Recht der Bürger auf umfassende Information und Partizipation sicherzustellen. Direktwahl der Bürgermeister, Wiederwahlmöglichkeit, ein faires Wahlsystem, Publizitätspflicht sowie staatliche Aufsichts- und Kontrollfunktionen sind hierzu wichtige Instrumente, ebenso wie das weitere Umfeld: eine unabhängige Justiz, freie Presse, etc.

Risiken der Dezentralisierung liegen auch in der Entstehung ungleicher Versorgungsstandards, sei es aufgrund ungleicher Finanzausstattung oder aufgrund der Unterschiede in der Verwaltungskapazität oder lokalen politischen Kultur. Aber diese Risiken sind gewollt: Kreativität soll sich unter Wettbewerbsdruck entfalten, Fehler sollen lokal begrenzt bleiben, Erfolge Nachahmer finden. Das Wellenschwimmbad im Urwald und der Informatikunterricht in der *favela* sind untrennbar zwei Seiten derselben Medaille.

Hier gilt es, Erfahrungen - positive wie negative - aufzuarbeiten, zu verbreiten, zu systematisieren und aus ihnen Verbesserungsvorschläge für das institutionelle Design der Dezentralisierung abzuleiten.

Risiken liegen schließlich in der Natur der Dezentralisierung, die staatliche Funktionen nach dem Subsidiaritätsprinzip auf eine möglichst niedrige Verwaltungsebene verlagert und dabei in Kauf nehmen muß, daß eine Reihe dieser Funktionen *economies of scale* besitzen, bzw. externe Effekte erzeugen, die über die jeweilige Jurisdiktion hinausreichen. Nicht jede einzelne Gemeinde braucht eine Anlage zur Aufbereitung von Son-

dermüll und häufig ist es unvermeidlich, daß die eigenen Verwaltungsentscheidungen den Nachbarn nützen oder sie schädigen.

Dezentralisierungserfahrene Länder in Nordamerika und Europa verfügen über ein ausgefeiltes Instrumentarium, mit diesen Problemen umzugehen, vor allem in Form vielfältiger Mechanismen der horizontalen und vertikalen Kooperation - vom Gemeindeverbund über gemeinsame Eigenbetriebe bis hin zur verhandelten Kompetenzverlagerung auf eine höhere Ebene. Eine Diskussion dieser Erfahrungen und die Prüfung ihrer Übertragbarkeit können dazu beitragen, daß das Rad nicht neu erfunden werden muß.

Neben Risiken bieten die Dezentralisierungspolitiken vor allem jedoch Chancen: politische Legitimität der Amtsträger, bürgernahe Verwaltungsentscheidungen, Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten führen dazu, daß die öffentlichen Aufgaben effizient - das heißt entsprechend der Präferenzen und Prioritäten der lokalen Wähler - erfüllt werden. Das gilt übrigens auch dann, wenn die Neugestaltung des Parks vor dem Bau des Kindergartens kommt.

Dabei steigen die Anforderungen an die Gemeinden ständig. Die *Professionalisierung der Verwaltungen* gehört dabei zu den wichtigsten und schwierigsten Herausforderungen. Ohne eine Verbesserung der Planungs-, Management- und Verwaltungskapazität können sich die Gemeinden aus ihrer eigenen „strukturellen Unterentwicklung“ nicht befreien. Häufig sind sie dabei auf sich allein gestellt, weil es an nationalen Aus- und Fortbildungsinstitutionen mangelt oder deren Qualität den neuen Anforderungen nicht entspricht.

Bürger und öffentliche Meinung fordern von den Kommunalverwaltungen *klare Leistungsnachweise*. Ihre Glaubwürdigkeit hängt unmittelbar von ihrer Problemlösungskompetenz ab und diese von der Transparenz ihrer Aktionen. Häufig handeln Kommunen Informationen wie Staatsgeheimnisse, der Zugang der Bürger zur Verwaltung wird erschwert und nicht selten sogar seine Pflicht zur Zahlung der kommunalen Steuern.

Erhöhte Anforderungen stellen sich insbesondere an die *Innovationsfähigkeit und Kreativität*: Kommunalverwaltungen, die nach dem überlieferten Muster - „haben wir immer so gemacht...“ - vorgehen, können kaum mit zufriedenen Wählern rechnen.

Immer häufiger müssen Kommunalverwaltungen einsehen, daß Inselösungen nicht möglich sind, weil die Probleme zu komplex oder weil die verfügbaren Ressourcen zu knapp sind. Gerade die Stärkung der lokalen Autonomie erfordert den Sprung über den Stadtgraben und die Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden, mit allen Gemeinden in politisch schlagkräftigen Verbänden, mit übergeordneten Gebietskörperschaften und häufig auch mit erfolgreichen Gemeinden im Ausland

Die Lösung komplexer Probleme ist nach den Mustern traditioneller - vertikaler und paternalistischer - Verwaltungen nicht mehr möglich. *Bürgernähe und Bürgerbeteiligung* sind daher nicht nur demokratische Rechte, sondern immer mehr auch eine notwendige Voraussetzung für Leistungseffizienz. Dies gilt für die Mobilisierung von Eigenleistungen ebenso wie für die Zusammenarbeit mit dem privaten Unternehmenssektor. Die konkrete institutionelle Ausprägung von Bürgernähe und Bürgerbeteiligung ist eine vielschichtige Herausforderung für die Gemeinden und befindet sich eher noch in einem experimentellen Stadium.



Zivilgesellschaft - Mode oder Moderne?

Bürgerbeteiligung, Subsidiarität, „öffentlich-private Partnerschaften“ setzen nicht nur voraus, daß auf seiten der öffentlichen Verwaltungen entsprechende institutionelle Voraussetzungen und Verhaltensmuster geschaffen werden, sondern sie erfordern auch einen hohen und nachhaltigen Grad an *Interventionsfähigkeit* auf seiten der Bürger, Bürgerinitiativen, Vereine und anderer Akteure. Die nicht-staatlichen gesellschaftspolitischen Instanzen, heute unter dem diffusen Begriff der *civil society* zusammengefaßt, verfügen jedoch häufig nicht über die Voraussetzungen, die es ihnen erlauben würden, nicht nur revindikativ die Lösung von Problemen zu fordern, sondern nachhaltig die Formulierung und Umsetzung von Politiken und Programmen auf lokaler Ebene mitzugestalten, ein Defizit, das proportional zur Komplexität der Probleme wächst.

Häufig wirkt sich hoher Problemdruck motivationsfördernd aus und führt zu erfolgreichen Interventionen:

- die Bürgerinitiative *Viva Rio* erreichte vor dem Hintergrund der perkären Sicherheitslage in Rio de Janeiro die Einführung einer „Bürgerpolizei“; in São Paulo scheint eine ähnliche Initiative zu entstehen;

- die Bürgerinitiative *Participación Ciudadana* in der Dominikanischen Republik bildete über 2.000 vom Wahlamt offiziell akkreditierte Wahlbeobachter aus und verklagte die Mitglieder der *junta electoral* der Wahlen von 1994 wegen Wahlfälschung.

Fälle wie diese scheinen zuzunehmen; ihre Nachhaltigkeit ist häufig begrenzt. Maßnahmen, die auf eine *Stärkung der Interventionsfähigkeit von Instanzen der Zivilgesellschaft* zielen, können hier stabilisierend wirken, die Planungskompetenz, Verhandlungsfähigkeit, Problemlösungskapazität sowie die Kommunikationsstrategien, etc. dieser Instanzen verbessern und sie so „subsidiaritätsfähig“ machen.

Das kommunalpolitische Kooperationsangebot der Friedrich-Ebert-Stiftung stößt auf allen diesen Feldern auf eine steigende Nachfrage. Nach der Diskussion auf dem *workshop* lassen sich folgende Ansätze für die Zusammenarbeit konkretisieren:

1. Die *Förderung des nationalen, regionalen oder internationalen Erfahrungsaustauschs* in bezug auf konkrete Politiken und Problemlösungen im Sinne einer Sozialisierung von Erfolgen und Fehlschlägen: Finanzausgleichssysteme, institutionelle Formen der Bürgerbeteiligung oder Erfahrungen mit kommunaler Wirtschaftsförderung sind Themen, die insbesondere dann für die Zusammenarbeit mit Gemeindeverbänden und Regierungen geeignet sind, wenn die gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen unzureichend sind.
2. Die *Beeinflussung der nationalen Politik* im Sinne einer ausgewogenen Dezentralisierungsstrategie kann nur gelingen, wenn sich die Kommunen als nationale Akteure Gehör verschaffen und in der Lage sind, konstruktiv an der Gestaltung der Rahmenbedingungen mitzuwirken. Die *Förderung und Stärkung von unabhängigen Gemeindeverbänden* ist ein aufwendiges Kooperationsfeld, auf dem sich bisher Erfolge (Fall Chile) und Rückschläge (Fall Kolumbien) die Waage zu halten scheinen²¹.
3. Insbesondere dann, wenn politische Partner Leistungsnachweise suchen, steht die Stiftung einer Nachfrage nach Kooperation vor Ort gegenüber. Die *Zusammenarbeit mit einzelnen Gemeinden* ist in diesen Fällen eher Mittel als Zweck. Allerdings ist es ohne praktische Erfahrung vor Ort häufig unmöglich, qualifizierte Beratungsleistungen gegenüber umfassenderen Partnerstrukturen (Verbände, Parteien, Regierungen, etc.) zu erbringen. Grundsätzlich bedarf die Zusammenarbeit mit einzelnen Gemeinden einer besonderen Prüfung, da oft andere nationale oder internationale Organisationen über eine bessere Infrastruktur verfügen und höhere Breitenwirkung erzielen können.

²¹ Mit Unterstützung der FES wurde der kolumbianische Gemeindeverband gegründet, der rasch an politischem Gewicht in der Dezentralisierungsdebatte gewann. Wenig später wurde er von seinem Präsidenten zur eigenen politischen Profilierung instrumentalisiert und institutionell geschwächt. Der ebenfalls mit Unterstützung der FES gegründete chilenische Gemeindeverband hat sich dagegen - auch aufgrund eines auf die Unabhängigkeit des Verbandes achtenden Generalsekretärs - weitgehend konsolidiert.

4. Die *Zusammenarbeit mit anderen Institutionen einschließlich der großen internationalen Organisationen* bietet sich vor allem im Hinblick auf jene Fragen an, die ein komplexes Fachwissen erfordern, das häufig in den einzelnen Ländern nur unzureichend vorhanden ist. Dies gilt insbesondere für Fragen des Finanzausgleichs, der Gestaltung von Aufsichts-, Kontroll- oder Kooperationsmechanismen, Umfang und Formen der Privatisierung öffentlicher Leistungen, u.a.
5. Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat in den letzten Jahren auf dem Gebiet *partizipativer Planungsmethoden* einen besonders guten Ruf erworben. Sie verfügt damit über ein Instrumentarium, das einen Beitrag zur Bewältigung der größten Herausforderung lateinamerikanischer Kommunalverwaltungen - und nicht nur dieser - leisten kann: die notwendige Verschweißung von Professionalisierung und Innovationsfähigkeit. Dieses Kapital zu erhalten und zu vermehren wird auf längere Sicht hohe Priorität haben müssen.
6. Dies gilt auch für die *Entwicklung von Methoden und Instrumenten der Bürgerbeteiligung*, die die überkommene *participación popular* von ihrem verstaubten Image kleinbäuerlicher Kartoffelproduzenten befreit und in die Lage versetzt, der komplexen urbanen Wirklichkeit Lateinamerikas gerecht zu werden. Die politischen, rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen moderner *participación ciudadana* sind erst schwach entwickelt. Daß dazu nicht nur Stadtteilversammlungen und Delegiertenräte gehören, sondern auch Meinungsumfragen, Mikrozinsen und Publizität, haben die innovationsfreudigsten Kommunalverwaltungen bereits erkannt - bisher eine Minderheit.
7. Das - auch für die Stiftung - in Lateinamerika relativ neue Thema der kommunalen Wirtschaftsförderung weckt hohe Erwartungen, die nicht immer leicht zu befriedigen sind. Häufig ersetzen plakative Lösungen - Steuerbefreiungen für Investoren bis ins nächste Jahrtausend - die Notwendigkeit eines filigranen Geflechts aus Pragmatismus, Kompetenz und Verhandlungsgeschick. *Die Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Wirtschaftsförderung* auch im Hinblick auf die Lösung sozialer Probleme aufzuzeigen und die eigenen Erfahrungen

- in Deutschland einzubringen, erscheint heute als ein besonders fruchtbares Kooperationsfeld.
8. Die ideologischen Grabenkriege der 60er und 70er Jahre sind auch in Lateinamerika Geschichte. Eine „gute Regierung“ ist kaum noch im Rückgriff auf ein umfassendes Gesellschaftsmodell zu begründen, sondern erfordert Fähigkeiten, die eher im Bereich des Interessensausgleichs, der Konsensfähigkeit und der pragmatischen Kompetenz liegen. Dies bedeutet freilich nicht die widerstandslose Akzeptanz der neoliberalen Privatisierungsideologie und „das Ende der Geschichte“. Es begründet vielmehr die Notwendigkeit für die politischen Partner - und die Friedrich-Ebert-Stiftung selber -, über die Rekonstruktion der sozialen Demokratie unter den veränderten Vorzeichen einer gleichzeitig fragmentierten und globalisierten Ökonomie nachzudenken. Die *Wiederentdeckung des Bürgers* ist dazu ein erster Schritt.

Materialien zur Praxis der Entwicklungszusammenarbeit

In dieser Reihe ist bisher als Nr. 1 erschienen:

„Umwelt - Thema der internationalen Entwicklungskooperation der
Friedrich-Ebert-Stiftung“ [ISBN 3-86077-581-2]

In der Dialogreihe Entwicklungspolitik sind bisher erschienen:

- Nr. 1 „Perspektiven der Entwicklungspolitik in den 90er Jahren“
[vergriffen]
- Nr. 2 „Leben in der Einen Welt“ [ISBN 3-86077-060-8]
- Nr. 3 „Textilarbeiterinnen fordern Gerechtigkeit“ [vergriffen]
- Nr. 4 „Women Textile Workers Demand Justice“ [ISBN 3-86077-119-1]
- Nr. 5 „Die Nachhaltigkeit von Entwicklungsprojekten der Friedrich-Ebert-
Stiftung“
- Nr. 6 „Women Shaping Democratic Change“ [vergriffen]
- Nr. 7 „Strategien gegen Prostitutionstourismus und internationalen
Frauenhandel“ [ISBN 3-86077-175-2]
- Nr. 8 „Strategies to Combat Sex Tourism and International Trafficking in
Women“ [ISBN 3-86077-099-3]
- Nr. 9 „Die Rolle der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte im
Kontext des UN-Weltsozialgipfels“ [ISBN 3-86077-438-7]
- Nr. 10 „Kolumbien - Aufgaben einer Menschenrechtspolitik“
[ISBN 3-86077-469-7]
- Nr. 11 „Frühwarnung und Vermittlung bei Konflikten - Chancen für
Prävention?“ [ISBN 3-86077-472-7]