



Prof. Dr. Theo Rauch (Freie Universität Berlin)

Dezentralisierung

Erschienen in:

*Rauch, Theo (2009): Entwicklungspolitik. Theorien, Strategien, Instrumente.
Braunschweig: Westermann (Das geographische Seminar).*

Ein Beitrag von

connosco
lateinamerika mit uns

Institut für Sozialstrategie

Laichingen – Jena – Berlin

Bleichwiese 3, 89150 Laichingen
<http://www.institut-fuer-sozialstrategie.de/>
kontakt@institut-fuer-sozialstrategie.org

April 2017, Köln

Dezentralisierung

Die Mehrzahl der Entwicklungsländer hat in den letzten Jahrzehnten verfassungsrechtliche Schritte zur Dezentralisierung der politischen und administrativen Strukturen unternommen. Allein in den 1990er Jahren wurden in etwa 70 Ländern Dezentralisierungsgesetze verabschiedet (H. FUHR 1999). Auch dies war eine Konsequenz der Krise des Zentralstaats. Mittlerweile hat sich die anfängliche – vor allem in EZ-Kreisen verbreitete – Dezentralisierungseuphorie etwas gelegt. Die Probleme und Grenzen dezentraler Steuerung in armen Ländern sind deutlich geworden. Die Strategieansätze der Dezentralisierungsförderung sind differenzierter geworden.

Im Folgenden wird der Begriff „Dezentralisierung“ näher erläutert und deren unterschiedliche Formen und Dimensionen beschrieben. Daraufhin werden mit Dezentralisierung verbundenen Erwartungen und Befürchtungen thematisiert. Dabei wird deutlich, dass die Zweckmäßigkeit einer Dezentralisierungspolitik von den jeweiligen Bedingungen des Landes abhängig ist, und dass es auf das „Wie“, auf die Ausgestaltung, das Design des dezentralisierten Systems ankommt. Die damit verbundene Frage der angemessenen Verteilung der staatlichen Aufgaben auf die politischen Ebenen wird im Anschluss daran vertiefend erörtert.

Der **Begriff Dezentralisierung** kann sich auf sehr unterschiedliche Organisationen (z.B. auch Privatunternehmen) und Phänomene (z.B. die räumliche Verteilung von Wirtschaftsaktivitäten) beziehen. Auf das politisch-institutionelle System angewandt wird Dezentralisierung üblicherweise verstanden als

„ein Transfer von Macht, Verantwortung und Ressourcen für die Planung, die Finanzierung und das Management der Durchführung öffentlicher Aufgaben von der Zentralregierung an

- *untergeordnete, dezentral angesiedelte Behörden der Zentralregierung,*
- *halb-autonome öffentliche Einrichtungen (z.B. Universitäten)*
- *sektorale oder regionale Entwicklungsgesellschaften*
- *autonome regionale oder lokale Gebietskörperschaften (z.B. Bundesländer, Gemeinden) oder an*
- *Nicht-Regierungsorganisationen“ (nach D.A. RONDINELLI et al. 1989).*

In manchen Definitionen wird auch Privatisierung als eine Form von Dezentralisierung eingeordnet und als „horizontale Dezentralisierung“ bezeichnet (z.B. W. THOMI 2001). Begründet wird diese erweiterte Definition damit, dass es sich in beiden Fällen um eine Reduzierung der Verantwortung der Zentralregierung handelt. Übersehen wird dabei jedoch, dass Privatisierung einer völlig andersartigen Logik folgt als Dezentralisierung: Während bei erstgenannter die Leistungsbereitstellung dem Marktmechanismus anvertraut wird, bleibt bei letztgenannter die politische Verantwortung des Staates und das Prinzip demokratischer Kontrolle durch den Gemeindegänger erhalten. Im Folgenden wird der Begriff Dezentralisierung deshalb nur im oben definierten engeren Sinn verwendet.

Wichtig ist auch das Verhältnis zwischen Dezentralisierung und Demokratisierung. Beide hängen zwar idealerweise, aber nicht notwendigerweise zusammen. In der Realität gibt es undemokratische dezentrale Systeme (Musterbeispiel ist der Feudalismus) wie auch relativ zentralistische demokratische Staatsformen (z.B. Frankreich)

Es lassen sich drei **Formen von Dezentralisierung** unterscheiden:

1. *Dekonzentration:* Hierbei handelt es sich um die Übertragung von Verantwortlichkeit und Entscheidungsmacht auf rangniedrigere und/oder dezentral angesiedelte Ebenen innerhalb der zentralstaatlichen Verwaltungshierarchie. In diesem Fall untersteht z.B. ein Bezirkslandwirtschaftsamt immer noch dem nationalen Ministerium, verfügt aber über den Grad an Autonomie, sein Programm den spezifischen Bedingungen und Bedürfnissen in jeweiligen Bezirk anzupassen.
2. *Delegation:* In diesem Fall wird die Zuständigkeit für die Erledigung öffentlicher Aufgaben mitsamt Entscheidungsautonomie und Ressourcen an semi-autonome oder halbstaatliche Einrichtungen übertragen. Prominente Beispiele hierfür sind Universitäten, die Deutsche Bahn oder die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in Deutsch-

land. In diesem Fall besteht keine personalrechtliche Unterordnung unter das zuständige Ministerium. Die betreffenden Organisationen können nach unbürokratischen, privatwirtschaftlichen Prinzipien gesteuert werden. Die staatliche Kontrolle erfolgt indirekt über Aufsichtsräte (z.B. Rundfunkrat).

3. *Devolution*: Hierbei handelt es sich um eine Übertragung von legislativen und exekutiven Funktionen auf selbstständige, vom Volk gewählte lokale bzw. regionale Gebietskörperschaften (z.B. Bundesländer oder Gemeinden). Im Fall der Devolution gibt es kein Unterordnungsverhältnis mehr zur nationalen Regierung. Eine Bundeskanzlerin in Deutschland kann dem Ministerpräsidenten eines Bundeslandes keine Anordnungen erteilen, sondern allenfalls den Rechtsweg beschreiten, wenn dieser gegen Bundesrecht verstößt. Im Fall einer Devolution untersteht das Bezirkslandwirtschaftsamt mit seinem Personal nicht mehr dem Ministerium, sondern dem Bezirksvorsitzenden. Die Lokalregierungen werden von gewählten Gemeinderäten bzw. -parlamenten kontrolliert, und sie sind eigenständige rechtliche Einheiten mit eigenem Budget, mit Personalhoheit und der Kompetenz, Eigentum zu halten.

Die drei Formen unterscheiden sich also hinsichtlich des Grades an Autonomie der dezentralen staatlichen Einrichtungen. Eine besondere Form von Devolution ist der *Föderalismus*. In föderalistischen Systemen haben dezentrale Gebietskörperschaften (i.d.R. auf regionaler Ebene, also Bundesländer, Bundesstaaten, Kantone) nicht nur alle Rechte devolvierten Einheiten, sondern zudem auch einen hohen Grad an legislativer Macht und starke Mitentscheidungsmöglichkeiten auf zentralstaatlicher Ebene (i.d.R. durch eine zweite Kammer des Parlaments wie in Deutschland den Bundesrat oder in den Vereinigten Staaten den Senat). Föderalistische Systeme gibt es in Deutschland, der Schweiz, Österreich, den USA, Kanada, aber z.B. auch in Indien und Brasilien. Oft handelt es sich dabei um Staaten, die sich aus einst unabhängigen Einzelstaaten gebildet („föderiert“) haben.

Dezentralisierungsprozesse wurden definiert als Transfer von Macht, Verantwortung (Aufgaben) und Ressourcen. Damit sind die drei **Dimensionen** angesprochen:

Bei der *politischen Dimension* geht es um den Machtaspekt (die Verteilung legislativer und exekutiver Macht) und um die Frage der demokratischen Kontrolle. Politische Dezentralisierung wird oft mit einer Gestaltung und Kontrolle öffentlicher Dienstleistungen durch gewählte Gemeinderäte gleichgesetzt. Aber auch eine Dekonzentration der Verwaltung kann deren Bürgernähe sowie deren Flexibilität, auf die Bedürfnisse und Forderungen der Nutzer von Dienstleistungen oder auf die Prioritäten des Gemeinderates zu reagieren, wesentlich erhöhen, trägt somit zur Erweiterung demokratischer Handlungsspielräume bei und hat folglich eine – oft unterschätzte – politische Dimension.

Bei der *administrativen Dimension* geht es um die Frage einer angemessenen Verteilung von Zuständigkeiten. Hier steht die Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung im Vordergrund. Welcher Grad von Entscheidungsautonomie einer untergeordneten Organisationseinheit wirkt motivierend, schafft also positive Anreize? Und ab welchem Grad an Autonomie tritt Überforderung ein, überwiegen negative Anreize? Wie viele Verwaltungsebenen sind angemessen? Wie können die Aktivitäten dezentraler Einheiten fachlich gesteuert, wie können sie koordiniert werden? Das sind typische verwaltungswissenschaftliche Themen in Zusammenhang mit der Gestaltung dezentraler Systeme (H. ILLY 2001; K. SIMON 2001).

Bei der *fiskalischen Dimension* geht es um die Verteilung der finanziellen Ressourcen. Diese umfasst die Befugnis, Einnahmen zu erheben und Kredite aufzunehmen, sowie das System finanzieller Transfers zwischen den Ebenen oder den verschiedenen dezentralen Gebietskörperschaften („Finanzausgleich“).

Grundsätzlich gilt die Regel, dass derjenige, der die Verantwortung für eine Aufgabe übertragen bekommt, auch die dazu erforderliche Entscheidungsautonomie (d.h. Macht) und die Kontrolle über die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen erhalten soll. Im Idealfall sollte also die Umverteilung von Macht, Aufgaben und Ressourcen miteinander einhergehen.

Unter Verweis auf die mit zentralistischen Regulierungsformen verbundenen Probleme betonen Dezentralisierungsbefürworter die folgenden **Vorteile dezentraler Regierungsführung** (vgl. T. RAUCH 2001):

- Dezentrale, kontextspezifische, problemnahe Entscheidungen führen zu *situationsgerechteren* und deshalb *wirksameren Problemlösungen* und zur *besseren Nutzung lokaler Ressourcen*.
- Dezentrale Entscheidungsfindung erlaubt *Bürgerbeteiligung*, eröffnet Chancen für lokale Demokratie (A. STOCKMAYER 1999).
- Sie verbessert auch die Voraussetzungen für *Transparenz* und *Rechenschaftsablegung* des Regierungshandelns. Je größer die Bürgernähe, umso leichter ist es, Kontrolle von unten herzustellen und Verantwortlichkeiten konkret festzumachen, um auf dieser Basis Anreize für bürgerorientiertes staatliches Handeln zu schaffen.
- Wo Probleme dezentral und unter Einbeziehung der Bevölkerung gelöst werden, sind Menschen auch eher bereit, durch *Eigeninitiative und Eigenbeiträge* zur Problemlösung beizutragen.
- Dezentrales Management kann zu *Effizienzgewinnen* durch Verkürzung der Instanzenwege, größere Flexibilität der Verwaltung und durch Konkurrenz zwischen den Gemeinden führen. Bürger werden durch Vergleiche mit der Situation in Nachbargemeinden Druck auf die Leistungen der Kommunalregierungen ausüben.
- Dezentralisierung ist eine Voraussetzung für *sektorübergreifende Koordination*. Nur dort, wo Sektorbehörden dem Koordinationsmandat dezentraler Regierungen unterworfen und entsprechend flexibel sind, ist ein zeitlich und räumlich koordiniertes Handeln verschiedener Behörden möglich (vgl. H. FUHR 1999).
- Dezentralisierung kann zur politischen Stabilisierung beitragen, indem sie regionale Eliten besser in das politische System einbezieht (Beispiel Indonesien).

Insgesamt erhofft man sich von dezentraler Regulierung eine Verbesserung der Anreizstrukturen dadurch, dass erweiterte Handlungsspielräume für eine Vielzahl von lokalen Akteuren geschaffen werden (F. KÖNIG & H. SCHERFF 1999).

Die Realität in vielen Ländern hat gezeigt, dass die erhofften positiven Wirkungen nicht automatisch eintreten, und dass mit dem Transfer von Verantwortung an die unteren staatlichen Ebenen auch einige **Risiken** verbunden sind. (vgl. P. BARDHAN & D. MOOKHERJEE 2006; R. PRUD'HOMME 1995; P. WUNSCH 1991):

- In Gesellschaften mit extremen sozialen Ungleichheiten bedeutet Bürgernähe nicht notwendigerweise, dass die Bedürfnisse der Bevölkerungsmehrheit und ärmerer Schichten besser befriedigt werden (vgl. H. FUHR et al. 2004; T. RAUCH 1986). Dezentralisierte Ressourcenkontrolle kann auch dazu führen, dass die Aneignungsmöglichkeiten *lokaler Eliten* zulasten benachteiligter Bevölkerungsgruppen verbessert werden. In manchen Ländern (z.B. Indonesien) ist in diesem Zusammenhang die Rede von einer „Dezentralisierung der Korruption“.
- In Gesellschaften mit begrenzten professionellen Kapazitäten kann Dezentralisierung zu einem Verlust an Fachlichkeit und demzufolge an *Effizienz* führen.
- In Gesellschaften, deren ländliche Regionen noch feudalismusähnliche Strukturen und klientelistische Abhängigkeiten geprägt sind, kann ein Mehr an dezentraler Kontrolle solche *undemokratischen, z.T. patriarchalischen Systeme* stärken. So bedeutete in einigen westafrikanischen Ländern Dezentralisierung einen Rückschritt hinsichtlich der Gleichberechtigung von Frauen (G. LACHENMANN 2004).
- Dort, wo die Ressourcen und die wirtschaftlichen Aktivitäten eines Landes (regional) ungleich verteilt sind, kann dezentrale Verfügungsgewalt zu einer *Verschärfung regionaler Disparitäten* führen. Reiche Regionen erzielen ein höheres Steueraufkommen, können dadurch die Infrastruktur und Standortattraktivität verbessern, ziehen folglich noch mehr Wirtschaftsbetriebe an, erzielen noch mehr Einnahmen und so fort. In ärmeren Regionen kommt es – sofern nicht ein Zentralstaat für Finanzausgleich sorgt – zur umgekehrten Spirale nach unten. Auch ungleiche Standards (z.B. im Bildungswesen) können desintegrierend wirken.

- Nicht immer gelingt die durch Dezentralisierung erhoffte Einbindung separatistischer Bewegungen. Teilweise betrachten regionale Eliten einen höheren Grad an Autonomie als Sprungbrett zur Abspaltung (z.B. Baskenland, Ex-Jugoslawien, Süd-Kaukasus) mit dem Ergebnis einer *Destabilisierung* des Staatswesens.
- Finanzministerien befürchten einen *Verlust fiskalischer Stabilität*, also inflationäre Tendenzen, wenn eine Vielzahl lokaler Gebietskörperschaften über Kreditaufnahme- und Ausgabenvolumen entscheiden kann.

Die Wahrscheinlichkeit, dass diese möglichen problematischen Wirkungen zur Realität werden, ist in EL mit ihren geringen personellen und finanziellen Kapazitäten und ihren extremen sozialen und regionalen Ungleichheiten weitaus größer als in reichen Industriegesellschaften. Die bisherigen empirischen Erfahrungen waren eher ernüchternd (vgl. P. SMOKE 1999; S. STEINER 2006; K. WERTHMANN & G. SCHMITT 2008). Weil aber in den meisten Ländern die Umsetzung der Dezentralisierungspolitik noch in den Anfängen steckt, sind noch keine eindeutigen empirischen Antworten auf die Frage möglich, ob Dezentralisierung in EL zu den erhofften Verbesserungen führt. Dort, wo lokalen Regierungen zwar die Verantwortung, nicht aber die Macht und die Ressourcen übertragen wurden, wäre es falsch, Fehlschläge der Dezentralisierung anzulasten (vgl. die OECD-Studie von J. JÜTTING, E. CORSI & A. STOCKMAYER 2005). Festzuhalten ist aber: Dezentralisierung führt nicht automatisch zu den erhofften positiven Wirkungen. Es kommt zum Einen auf die jeweiligen Bedingungen und zum Anderen auf die konkrete Ausgestaltung, auf das Dezentralisierungsmuster an. Ein für alle Länder funktionierendes Modell existiert mit Sicherheit nicht.

Bei der Analyse der **Bedingungen für Dezentralisierung** gilt es zu unterscheiden zwischen den in einem Land vorgegebenen (historischen, geographischen, gesellschaftlichen) und den gestaltbaren (institutionellen) Faktoren.

Als die entscheidende vorgegebene Bedingung ist an erster Stelle der *politische Wille* zu nennen. Bei Dezentralisierung geht es um Umverteilung von Macht. Dies setzt die Bereitschaft, Macht abzugeben, voraus, welche normalerweise bei politischen Akteuren begrenzt ist. Es erfordert aber auch eine Bereitschaft, ein aktives Interesse auf lokaler Ebene, Macht und damit Verantwortung zu übernehmen. Auch diese ist nicht als selbstverständlich vorzusetzen. Gerade in EL haben sich aufstrebende lokale Eliten oft in die Hauptstadt, in das Machtzentrum hochgearbeitet. Als in Malawi einmal ein nationaler Politiker, der mangelnden Bereitschaft, Macht abzugeben, beschuldigt, die Gegenfrage stellte, wer denn in diesem Lande auf lokaler Ebene mehr Macht einfordern würde, war die Antwort ein betretenes Schweigen.

Bei Dezentralisierung bzw. Rezentralisierung (wie wir sie derzeit in Europa erleben) handelt es sich also um politische Prozesse, die sich vor einem bestimmten historischen Hintergrund abspielen (ein Verweis auf Deutschlands Kleinstaaterei und Frankreichs tief verwurzelten Zentralismus mag hier genügen). Diese sind nur begrenzt technokratisch beeinflussbar. Der politische Charakter von Dezentralisierungsprozessen verweist zudem auch darauf, dass es unrealistisch ist, einen einhelligen bzw. vollherzigen politischen Willen zugunsten von Dezentralisierung zu erwarten, wie das manche Planer von Dezentralisierungsprojekten gerne tun (um sich dann enttäuscht zu zeigen, wenn sich diese Annahme als unrealistisch erweist). Ein halbherziger, schwankender, umkämpfter politischer Wille ist der Normalfall bei politischen Reformen wie der Dezentralisierungspolitik. Häufig spiegelt sich dies in der Realität in Form einer „Hüh-und-Hott-Politik“ wider (vgl. CH. BEIER & H. DÜRR 1998 am Beispiel Indonesiens in den 1990er Jahren). So wurden z.B. in Nepal und in Malawi Gemeinderäte von der Zentralregierung einfach abgeschafft. Auf der anderen Seite wurden in Bolivien 1995 und in Indonesien 1999-2001 sehr radikale Dezentralisierungsschritte in sehr kurzer Zeit von oben durchgesetzt, als die amtierenden Präsidenten ein Machtvakuum erkannten, das ihnen als historisches „*window of opportunity*“ erschien. Eine gradlinige, geplante, schrittweise Dezentralisierungspolitik ist aus diesen Gründen eher die Ausnahme.

Wie aber bildet sich der politische Wille? Von welchen gesellschaftlichen, historischen Faktoren hängt er ab? Die Verteilung der Macht zwischen zentralistischen und regionalistischen bzw. lokalen politischen Eliten ist in verschiedenen Ländern unterschiedlich. Zu den Faktoren, die darüber entscheiden, gehören:

- Die *geographische Verteilung der natürlichen Ressourcen*: Mineralische Rohstoffe, die in einer Region konzentriert sind, lassen sich leicht von einer Zentralmacht kontrollieren und begünstigen Zentralismus; vielfältige und über verschiedene Landesteile verteilte Potenziale begünstigen dezentrale Steuerung.
- Die Ausprägung der *regionalen Identität der Eliten*: Ist diese stark (wie etwa in Nigeria, Südafrika, Spanien oder Indien), so begünstigt diese ein dezentrales System.
- Die *Stärke der Zentralregierung*: Je schwächer diese ist, desto eher ist sie bereit, Macht abzugeben bzw. Verantwortung zu dezentralisieren (z.B. Sambia während der Verschuldungskrise in den 1980er Jahren). Oft sind es Situationen eines Machtvakuum, die es ermöglichen zu dezentralisieren (wie in Indonesien nach dem Sturz des Suharto-Regimes). Da ein gut gesteuerter Dezentralisierungsprozess einen starken Zentralstaat benötigt, ist die Wirkung dieses Faktors ambivalent: Die Durchsetzung von Dezentralisierungsschritten wird begünstigt; ob die positiven Wirkungen sich einstellen, ist aber zweifelhaft.
- *Separationsbestrebungen* regionaler Eliten können Zugeständnisse des Zentrums im Sinne einer erweiterten regionalen Autonomie begünstigen (Beispiel Spanien), können aber auch den Zusammenhalt der Nation gefährden oder dem Zentrum als Argument gegen eine stärkere Dezentralisierung dienen.

Mindestens ebenso viel Einfluss auf Dezentralisierungspolitik wie die politischen Akteure nimmt die Bürokratie. Während die Parlamentarier oft noch in ihren Heimatregionen, den Wahlkreisen, verwurzelt sind und deshalb eher dazu neigen, Dezentralisierungsgesetze im Parlament zu verabschieden, überwiegen bei der *Ministerialbürokratie eher zentralistische Tendenzen*:

- Ministerialbeamte haben tendenziell eine ausgeprägte *fachlich-sektorale Identität*. Ihre Ausbildung und ihre berufliche Karriere erfolgt im Rahmen fachspezifischer Netzwerke. Wenn es um Beförderungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten geht oder um den kollektiven Austausch, wollen sie von Fachleuten beurteilt und gefördert werden, nicht von fachfremden Lokalpolitikern. Sie wollen in ihrer „fachlichen Heimat“ verankert bleiben. Sie befürchten, als Kommunalbeamte stärker der politischen Willkür von unprofessionellen Entscheidungsträgern ausgeliefert zu sein. Sie sehen ihre Chancen reduziert, nach einigen Jahren Dienst in der Provinz, gemäß ihrer Karriereplanung eine Tätigkeit in der „Zentrale“, im nationalen Ministerium oder wenigstens in einer zentraler gelegenen städtischen Gemeinde übertragen zu bekommen. Die Sektorministerien sind deshalb oft die Bastionen des Zentralismus. Da für einen Transfer von Personal, Immobilien und Ausrüstungsgütern an dezentrale Gebietskörperschaften eine Vielzahl von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zu verändern sind, verfügen die Ministerien auch über eine starke Blockademacht. Oft ist dies der Grund, wenn die vom Parlament verabschiedete Dezentralisierungspolitik nicht umgesetzt wird.
- Ein weiterer wichtiger Faktor ist auf der *Wahrnehmungsebene* zu finden: Nationale Eliten neigen dazu, sich selbst als Avantgarde und die Akteure auf den dezentralen Ebenen als rückständig und unzureichend qualifiziert zu betrachten. Wann immer sie die dezentralen Ebenen aufsuchen, sind sie voll damit beschäftigt, den Kollegen an der Basis die neuesten Leitlinien und Instrumente zu vermitteln. Einwände von deren Seite werden als Zeichen von mangelnder Fähigkeit oder Rückständigkeit wahrgenommen, Schwierigkeiten bei der Umsetzung als Beleg dafür bewertet, dass die Provinzen oder Kommunen „noch nicht so weit sind“. Man entscheidet sich dann dafür, diesen noch einige Trainingskurse zukommen zu lassen und mit dem immer wieder verschobenen nächsten Dezentralisierungsschritt doch noch einige Jahre zu warten (vgl. CH. BEIER 1995 am Beispiel Indonesiens).

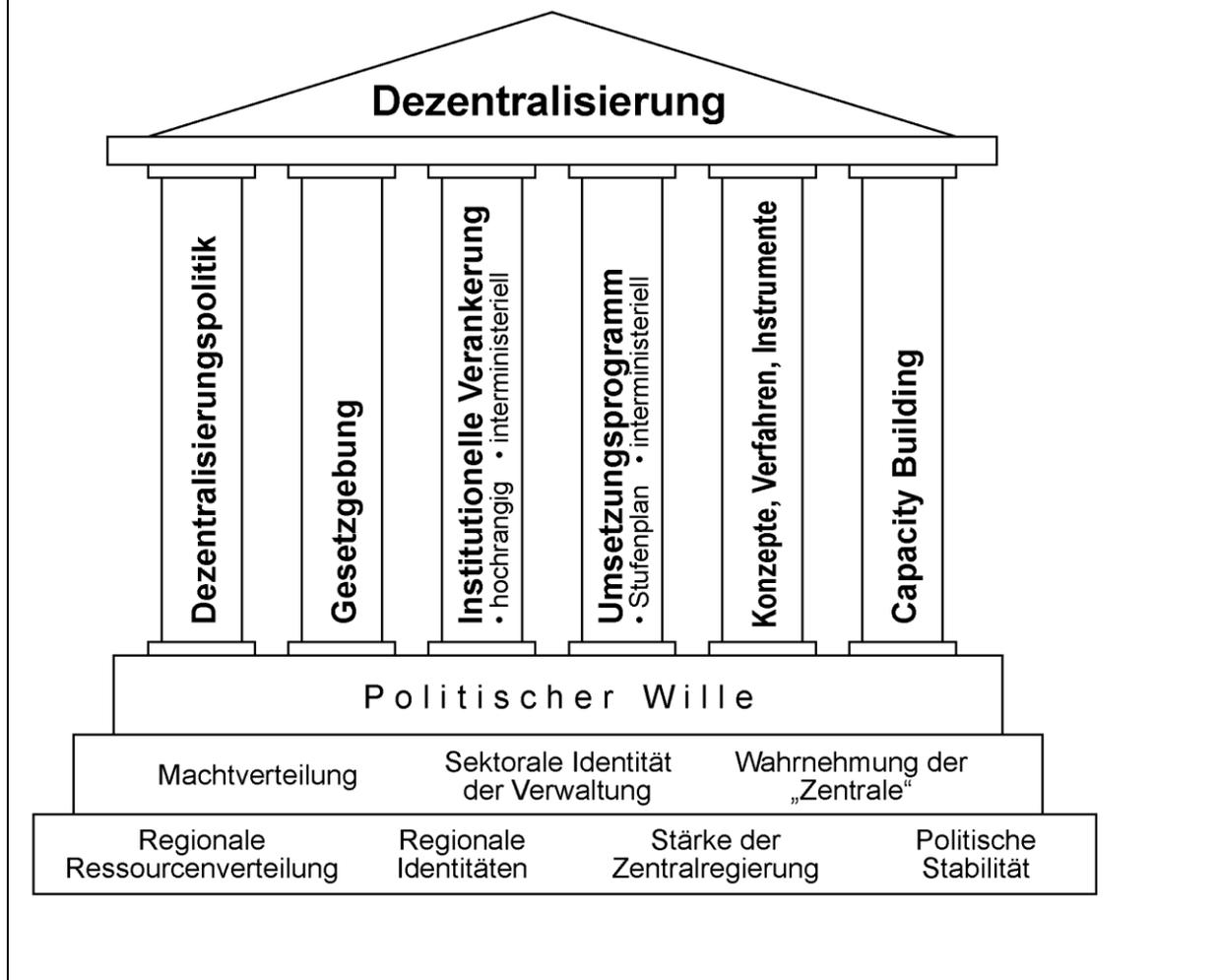
Bei Betrachtung all dieser Interessen wird deutlich, warum Dezentralisierungspolitik so selten zügig umgesetzt wird. Ein Verweis auf die seit vielen Jahren andauernden Auseinandersetzungen um eine Föderalismusreform in Deutschland mag genügen, um zu zeigen, dass es sich hierbei nicht um ein EL-spezifisches Problem handelt.

Ist der politische Wille zur Dezentralisierung stark ausgeprägt und auch gegenüber der Ministerialbürokratie durchsetzbar, dann gilt es, die *gestaltbaren Voraussetzungen* für einen erfolgreichen Prozess zu schaffen:

- Einen politischen und einen entsprechenden gesetzlichen Rahmen (diesen gibt es in der Mehrzahl der EL);

- Die – möglichst hochrangige – institutionelle Verankerung der Zuständigkeit für die interministerielle Koordination des Umsetzungsprozesses (dort, wo die Verantwortung einem relativ machtlosen Ministerium für lokale Angelegenheiten übertragen wird, geht i.d.R. wenig, wo sie im Präsidialamt angesiedelt ist, geht viel voran);
- Ein interministeriell abgestimmtes verbindliches Umsetzungsprogramm;
- Die Entwicklung einer Vielzahl von Leitlinien, Verfahrensregeln, Instrumenten zur Umsetzung dezentraler Steuerung (siehe Abschnitt 10.3.4) und der nötigen Kapazitäten auf Seiten der regionalen bzw. lokalen Regierungen, um diese erfolgreich anzuwenden (hierfür steht in EL oft die Unterstützung externer Geberorganisationen bereit).

Abb. 10/5: Voraussetzungen für Dezentralisierung



Charakteristisch für die Mehrzahl der Länder mit zögerlichen Dezentralisierungsprozessen ist eine Konstellation, in welcher die Voraussetzung einer von Parlament und Regierung verabschiedeten Dezentralisierungspolitik mitsamt Gesetz geschaffen wurde, woraufhin Geberorganisationen bei Konzept- und Kapazitätsentwicklung helfen. Was jedoch auf sich warten lässt, sind die entscheidenden mittleren Säulen, die institutionelle Verankerung und die Einigung auf ein Umsetzungsprogramm. Hier setzen die Blockadestrategien der Dezentralisierungsskeptiker in der Administration an. Hier findet der Kampf um den Transfer personeller und finanzieller Ressourcen statt. Dezentralisierungsförderungsprogramme befinden sich folglich oft in der misslichen Lage, lokale Regierungen zur Wahrnehmung von Zuständigkeiten zu befähigen, die sie noch gar nicht übertragen bekamen. So werden z.B. Stadtkämmerer, die noch kaum über finanzielle Mittel verfügen, in verbesserten Finanzmanagementverfahren ausgebildet.

Angesichts der Unterschiedlichkeit der historischen, geographischen und politischen Bedingungen für Dezentralisierung ist es nicht sinnvoll, ein bestimmtes Modell dezentraler

Steuerung oder eine bestimmte Schrittfolge weltweit anzuwenden. So sind beispielsweise die gerne als Modell angepriesenen dezentralen Systeme in Deutschland und in der Schweiz historisch betrachtet nicht ein Resultat von Dezentralisierungsprozessen (wenn man im Fall Deutschlands von der Rückkehr zum Föderalismus 1946 nach der relativ kurzen zentralistischen Phase unter dem nationalsozialistischen Regime absieht), sondern vielmehr das Ergebnis eines Föderationsprozesses, eines Zusammenschlusses einst unabhängiger politischer Einheiten. Die Förderung von Dezentralisierungsprozessen sollte sich angesichts der unterschiedlichen und sich verändernden Bedingungen am jeweiligen Kontext orientieren und dabei die dezentralisierungsorientierten Akteure flexibel und bedarfsorientiert unterstützen. Dabei ist es sinnvoll, sich an einigen generellen – im Folgenden erläuterten – Grundsätzen zu orientieren.

Dezentralisierungsmuster: Die angemessene Verteilung von Aufgaben nach dem Subsidiaritätsprinzip

Das ***Subsidiaritätsprinzip*** besagt, dass „auf unterer Ebene erledigt werden soll, was dort genauso gut oder besser getan werden kann als auf der jeweils höheren Ebene“ (K. SIMON, A. STOCKMAYER & H. FUHR 1993). In anderen Worten: Aufgaben sollen so dezentral wie möglich, aber auch so zentral wie nötig zugeordnet werden. Dezentrale Regulierung ist nach dem Subsidiaritätsprinzip also kein Dogma, sondern es gilt, im Kontext des jeweiligen Landes zu analysieren, welche Ziele dort besser durch Akteure auf lokaler, regionaler, nationaler oder internationaler Ebene erreicht werden können. Hiermit hilft eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, die meisten Nachteile bzw. Risiken dezentraler Steuerung zu vermeiden.

In Ländern mit eng *begrenzten professionellen Kapazitäten* führt die Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips z.B. dazu,

- jene Aufgaben auf lokaler Ebene anzusiedeln, bei denen es primär auf lokales Wissen ankommt (z.B. Management lokaler natürlicher Ressourcen wie Gemeindewälder);
- jene Aufgaben auf eine höhere, z.B. regionale, Ebene zu verankern, für welche spezialisiertes Fachpersonal benötigt wird, das nicht in hinreichender Zahl auf Gemeindeebene verfügbar ist (wo es z.B. 500 Gemeinden gibt, aber nur 100 hinreichend ausgebildete Planer, ist es nicht sinnvoll, die Aufgabe der Planung auf kommunaler Ebene anzusiedeln);
- die Aufgaben spezialisierter Fachplanung und der Fachaufsicht für die lokale Regierungsebene bei nationalen Ministerien zu belassen.

In Ländern mit starken sozialen Gegensätzen und der Dominanz der *Interessen lokaler Eliten* gilt es, Verantwortlichkeiten in Einklang mit legitimen Interessenssphären nach dem Subsidiaritätsprinzip so zuzuordnen, dass z.B.

- über lokale Bedürfnisse nicht etwa allein im von lokalen Eliten beherrschten Gemeinderat oder Bezirksparlament, sondern direkt durch die jeweiligen Interessenvertretungsgruppen entschieden wird;
- die regionale Ebene zuständig ist, wo es gilt, konkurrierende lokale Initiativen miteinander zu harmonisieren;
- die nationale Ebene die Zuständigkeit behält, wo es um die Einhaltung von Grundsätzen geht, die bei lokalen Eliten nicht gut aufgehoben sind (z.B. Geldwertstabilität, Umweltschutz, Armutsminderung, Gleichberechtigung der Geschlechter), oder um die Sicherstellung eines Mindestmaßes an Einheitlichkeit (z.B. im Bildungswesen).

Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips führt somit meist zu einer differenzierten funktionalen Aufteilung von Zuständigkeiten im Rahmen eines Aufgabenbereiches. So gibt beispielsweise im Umweltschutz die nationale Regierung Grundsätze und Minimumstandards vor, Behörden auf regionaler Ebene stellen professionelle Unterstützung und Wei-

terbildung bereit, während lokalen Ressourcennutzerkomitees die Durchführungsverantwortung übertragen wird. Das Subsidiaritätsprinzip ist nicht nur auf die Aufgabenverteilung zwischen den Regierungsebenen anzuwenden, sondern bezieht sich stets auch auf die Ebene der Nutzer, der Bürger, der lokalen Gemeinschaften. Nur deren Einbeziehung ermöglicht in vielen Fällen eine effektive und inklusive Problemlösung.

Auch wenn es darum geht, Effizienz zu optimieren durch eine Berücksichtigung der „*economies of scale*“, d.h. der minimalen Betriebsgrößen für öffentliche Einrichtungen, hilft die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips dabei, zu sinnvollen Lösungen zu kommen. Die Verantwortlichkeiten werden in Einklang mit der *Mindestgröße und der geographischen Reichweite* der jeweiligen öffentlichen Einrichtungen zugeordnet, z.B. durch

- lokale Zuständigkeit für Grundschulen, Basisgesundheitsdienste und lokale Straßen;
- regionale Zuständigkeit für höhere Schulen, Krankenhäuser, Wassereinzugsgebiete und Transportsysteme;
- nationale Zuständigkeit für Post, Autobahnen und Grenzschutz.

Das Subsidiaritätsprinzip ist nicht allein auf Entscheidungen über die angemessene Ebene anzuwenden, sondern auch auf die Frage nach der angemessenen Größenanordnung von Gemeinden. Je größer die Gebietseinheiten sind, desto höher ist die als Gemeinde bezeichnete Ebene angesiedelt, umso zentralistischer ist das System aus Perspektive der Bürger.

Wer sich von der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips eindeutige Antworten erhofft, wird aber enttäuscht. Diese sagt nur, eine Aufgabe soll auf der Ebene angesiedelt werden, auf der sie besser erfüllt werden kann. Was aber ist „besser“? Wo Vielfalt hoch bewertet wird, sind dezentrale Lösungen besser. Wo Einheitlichkeit, Gleichwertigkeit als wichtiges Ziel gilt, ist eine zentralistische Regelung vorteilhafter. Die Entscheidung über derartige Präferenzen muss die jeweilige Gesellschaft bzw. die Politik fällen. Das Subsidiaritätsprinzip hilft, den Entscheidungsprozess rational und systematisch zu gestalten, ihn stets an der Frage zu orientieren: „Warum können wir das nicht der unteren Ebene überlassen?“ Wer sich für eine zentralistischere Lösung einsetzt, steht unter Begründungszwang.

Beispiel: Föderalismusreform in Deutschland

Im Rahmen der Föderalismusreform werden die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern neu aufgeteilt. Dabei stand u.a. die Frage des „Zentralabiturs“ zur Debatte. Was spricht unter den gegenwärtigen Bedingungen in Deutschland bei Anwendung des Subsidiaritätsprinzips dafür, die Abiturprüfungen

- a- bundesweit zu regeln,
- b- weiterhin den Bundesländern zu überlassen,
- c- zu einer Angelegenheit der einzelnen Schulen zu machen?

Zum Vergleich soll hier das Subsidiaritätsprinzip auf einen etwas anderen Fall, die Hochschulabschlussprüfung, angewandt werden. Was spricht (laut Subsidiaritätsprinzip) dafür, die Verantwortung hierfür

- a. den einzelnen Hochschullehrern,
- b. der Fakultät,
- c. der Universität,
- d. dem Bundesland,
- e. der Bundesregierung,
- f. der EU (vgl. „Bolognaprozess“)

zu überlassen? In welcher Weise sollte die Verantwortung möglicherweise aufgeteilt werden?

Inwiefern und warum unterscheidet sich die Antwort von jener, die für die Abiturprüfung gefunden wurde?

Die Antworten auf diese Fragen sind politisch umstritten und sollen hier nicht vorgegeben werden. Die Suche nach der angemessensten Lösung aber mag helfen, die Logik des Subsidiaritätsprinzips besser zu verstehen.

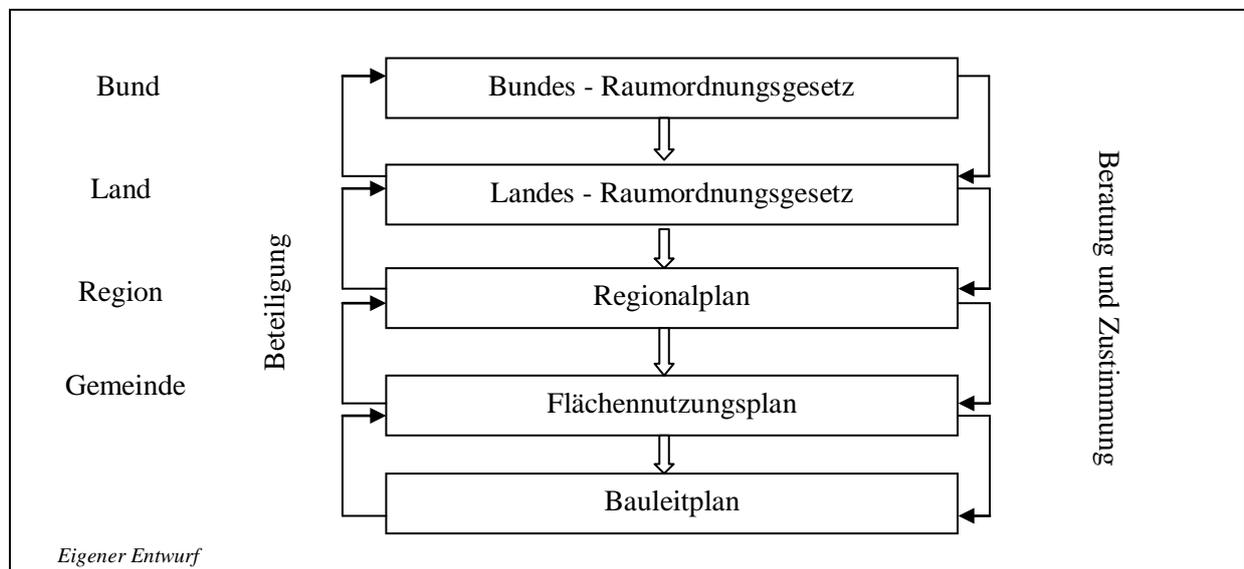
Die Verteilung der Verantwortlichkeiten nach dem Subsidiaritätsprinzip hängt also von den ganz konkreten Bedingungen und von den politischen Zielen ab. Folglich ist der sinnvolle Grad an Dezentralisierung von Land zu Land, von Aufgabe zu Aufgabe sehr verschieden. Generell aber wird deutlich, dass auch in relativ dezentralen politischen Systemen für die meisten Aufgaben mehrere politische Ebenen für unterschiedliche Teilaufgaben zuständig sind. Vollständige Autonomie der lokalen Ebene ist die Ausnahme, nicht die Regel. Wo mehrere Ebenen teilweise zuständig sind, stellt sich die Frage der Koordination zwischen den Ebenen.

Vertikale Koordination

Die eindeutige Zuordnung der Zuständigkeit für eine Ebene fällt auch deshalb so schwer, weil jede Ebene ihre Stärken und Schwächen hat. Lokales Wissen und die Berücksichtigung der lokalen Bedingungen ist für gute Lösungen wichtig; spezialisiertes Fachwissen, welches man vielleicht nur in der Hauptstadt vorfindet, aber auch. Kontrolle von unten ist gut; besser ist es aber, wenn diese durch eine Kontrolle von oben ergänzt wird. Über lange Zeit wurde ein müßiger Streit darüber geführt, ob Entscheidungsprozesse nach dem „*Top-down*“- oder dem „*Bottom-up*“-Prinzip organisiert werden sollen (W. STÖHR & D.R. TAYLOR 1981). Entlang ähnlicher Fronten verlief die Auseinandersetzung darüber, ob Planung besser sektoral (und damit vertikal) oder territorial (regional, horizontal) organisiert werden soll (J. FRIEDMANN & C. WEAVER 1979). Heute besteht weitgehende Übereinstimmung darüber, dass es diesbezüglich kein „entweder-oder“ geben sollte, sondern dass es darum geht, „*bottom-up*“ mit „*top-down*“, sektorale mit regionaler Planungslogik zu verknüpfen (nach dem Motto „*linking the logic of people & places with the one of sectors & subjects*“). Dies soll durch vertikale Koordination geleistet werden. Darüberhinaus trägt sie auch zu einem System der Machtbalance, der wechselseitigen Kontrolle („*checks & balances*“) bei. Es gibt viele Mechanismen und Instrumente der wechselseitigen Abstimmung zwischen den Regierungs- bzw. Verwaltungsebenen. Zwei besonders interessante Beispiele hierfür sollen kurz skizziert werden:

1. Das *Gegenstromprinzip* ist im deutschen Raumplanungssystem rechtlich verankert. Die Entscheidungen der jeweils benachbarten Planungsebenen werden dabei wechselseitig miteinander verzahnt. Die untere Ebene wird an den Entscheidungen der nächsthöheren Ebene beteiligt. Diese Entscheidung stellt dann einen rechtlich verbindlichen Rahmen für die Planung der unteren Ebene dar; dies bedarf folglich der Zustimmung der höheren Ebene (vgl. Abb. 10/6).

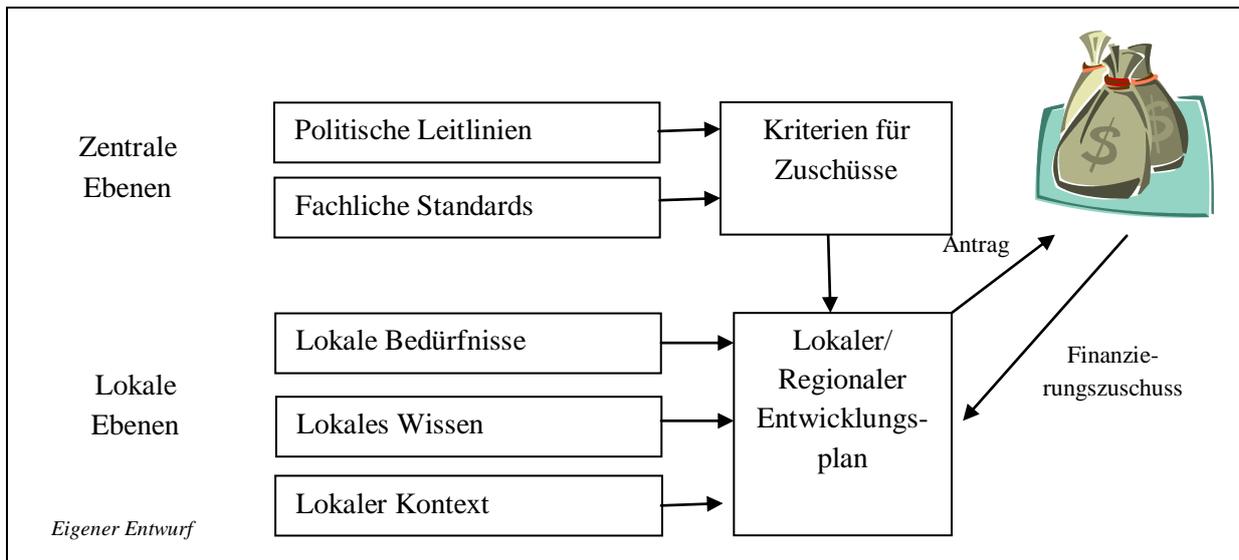
Abb. 10/6: *Das Gegenstromprinzip in der deutschen Raumplanung*



Dadurch soll sichergestellt werden, dass einerseits die Grundsätze und Leitlinien der Raumordnungspolitik bis hin zur konkreten Bebauungsplanung respektiert werden, dass aber andererseits bei Veränderung der Bedarfssituationen vor Ort auch der Planungsrahmen auf den höheren Ebenen angepasst werden soll. Vertikale Koordination erfolgt somit in Form einer Synthese zwischen „top-down“ und „bottom-up“.

2. *Kofinanzierungssysteme* – wie sie z.B. bei EU-Zuschüssen für kommunale Projekte in den Mitgliedsländern üblich sind – basieren nicht auf gesetzlicher Regelung der Koordination, sondern auf finanziellen Anreizen. Die höhere Ebene stellt Zuschüsse für die untere Ebene bereit und bindet deren Vergabe an Kriterien, die den nationalen politischen Zielsetzungen entsprechen (z.B. Armutsminderung, Umweltschutz). Die untere Ebene plant die Verwendung der eigenen Budgetmittel entsprechend ihren lokalen Prioritäten, hat aber die Möglichkeit, diese Mittel durch die Zuschüsse aufzustocken, wenn sie sich dabei gleichzeitig an den nationalen Kriterien orientiert. Die höhere Ebene kann auch die Qualität des Planungsprozesses (z.B. Bürgerbeteiligung, Einbeziehung der Frauen, Qualität der Planungsdokumente) oder die Effektivität der Planumsetzung in der Vergangenheit zu Kriterien für die Vergabe von Zuschüssen machen (vgl. Abb. 10/7). Die Koordinationsleistung ist bei diesem Verfahren von der unteren Ebene zu erbringen. Dort müssen lokale Prioritäten mit nationalen Leitlinien harmonisiert werden. Zwischen den dezentralen Gebietskörperschaften entsteht so ein Leistungswettbewerb um finanzielle Zuschüsse. Hierbei ist allerdings dafür Sorge zu tragen, dass nur in etwa gleich starke Kommunen untereinander um Zuschüsse konkurrieren; andernfalls fließen die finanziellen Beiträge überwiegend in die reicheren, mit besseren Planungskapazitäten ausgestatteten Gemeinden und verstärken so die regionalen Unterschiede.

Abb. 10/7: Modell eines Kofinanzierungssystems



Vertikale Koordination ist auch in zentralistischen Systemen notwendig und üblich. Dort erfolgt sie hierarchisch von oben nach unten. Dezentrale Steuerung zeichnet sich durch wechselseitige Abstimmung und Kontrolle aus. Obgleich kein Zweifel an der Notwendigkeit intensiver Koordination zwischen den Ebenen besteht, so ist doch aus mindestens zwei Gründen vor einem Übermaß an Koordination zu warnen. *Zum Einen* können durch zu viel Koordination die Verantwortlichkeiten der Ebenen verwischt werden. Wenn z.B. wie im deutschen System vor der Föderalismusreform mehr als 60% der Bundesgesetze durch den Bundesrat (also die Vertreter der Länder) zustimmungsbedürftig sind, kann die Bundesregierung gegenüber den Wählern stets auf die Blockadepolitik der Länder (und der dort dominierenden Oppositionsparteien) verweisen. Folglich sollten die Verantwortlichkeiten immer eindeutig den einzelnen Ebenen zugeordnet bleiben, und Koordination auf das notwendige Maß beschränkt werden. *Zum Anderen* gilt es, möglichst wenig aufwändige Kontrollmechanismen zu entwickeln. Nicht für jeden Abstimmungsprozess bedarf es z.B. einer Versammlung oder eines Koordinationsforums. Viele Entscheidungen können per Telefongespräch oder per E-Mail wechselseitig miteinander abgestimmt werden. Im deutschen Planungsrecht gibt es z.B. eine Regel, die besagt, dass ein Entwurf als genehmigt gilt, wenn die zustimmungsberechtigten Akteure innerhalb einer bestimmten Frist nicht widersprochen haben. Das reduziert nicht nur den Koordinationsaufwand, es verhindert auch, dass Entscheidungsprozesse endlos verzögert werden. Die Effizienz dezentraler Systeme hängt stark von der Ausgestaltung solcher Koordinationsmechanismen ab.

Die Eckpfeiler erfolgreicher Dezentralisierungspolitik

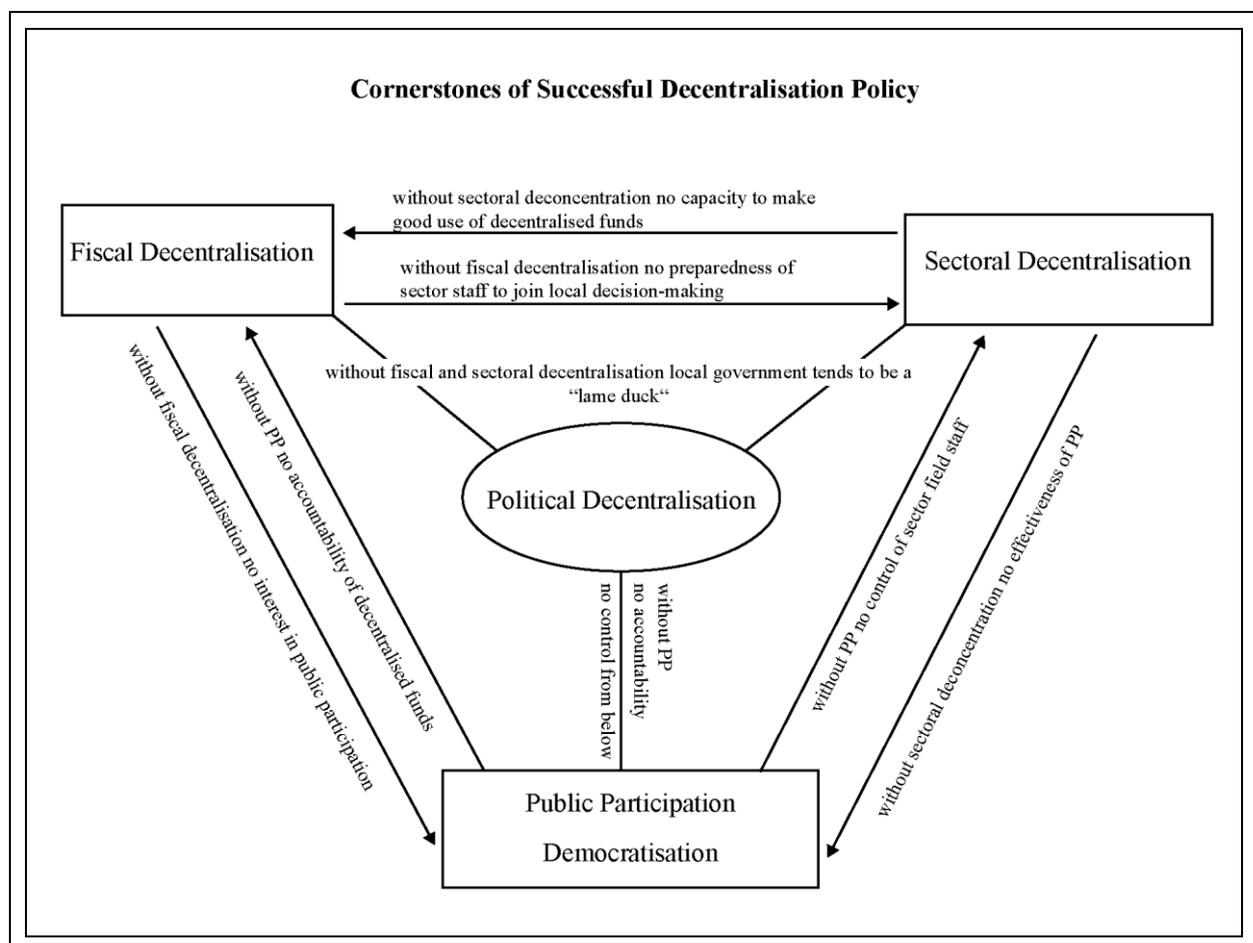
Auch wenn die Verteilung der Aufgaben entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip an die Bedingungen des jeweiligen Landes angepasst ist, auch wenn die Koordinationsmechanismen zwischen den Regierungsebenen effektiv funktionieren: Dezentralisierung wird die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen, solange nicht drei Voraussetzungen geschaffen werden (vgl. Abb. 10/8):

- *Fiskalische Dezentralisierung*, d.h. Ausstattung der dezentralen Regierungen mit Finanzen, über deren Verwendung diese weitgehend bestimmen können;
- *Sektorale Dezentralisierung*, d.h. weitgehende Unterordnung der fachlichen Kapazitäten unter die lokalen Regierungen;
- *Partizipation der lokalen Bevölkerung*, d.h. demokratische Mitwirkung und Kontrolle lokaler Regierungsführung.

In vielen Entwicklungsländern wurden im Verlauf der Dezentralisierungsprozesse demokratisch gewählte Gemeinderäte etabliert. Sie gelten als das Kernstück politischer Dezentralisierung. Doch sie waren nicht in der Lage, Verbesserungen für die Mehrheit der lokalen Bevölkerung herbeizuführen, wenn nicht auch die anderen Voraussetzungen demokratischer dezentraler Regierungsführung geschaffen waren (vgl. H. FUHR et al. 2004):

- *Ohne fiskalische Dezentralisierung* erwiesen sich die lokalen Regierungen als handlungsunfähige „lahme Enten“. Partizipation an lokalen Planungsprozessen wurde dort zur bloßen Zeitverschwendung, wo die Kommune keine Entscheidungsmacht über die Verwendung der Finanzen hatte. Rechenschaftslegung, Kontrolle von unten konnten sich dann nicht entwickeln, wenn Bürgermeister oder Gemeinderäte immer darauf verweisen konnten, dass die nationale Regierung die Mittel noch nicht überwiesen hatte („*lame duck syndrom*“).
- *Ohne sektorale Dezentralisierung* fehlte den lokalen Regierungen die Fachlichkeit, nicht nur, um zu situationsgerechten Lösungen zu gelangen, sondern auch, um diese auf professionelle Weise kompetent umsetzen zu können. Auch Partizipation macht für die Bevölkerung i.d.R. nur dann Sinn, wenn das Personal der zuständigen Sektorbehörden über Entscheidungsspielräume verfügt. Es nützt wenig, wenn man Einfluss auf ein gewähltes Mitglied des Gemeinderates nehmen kann, nicht aber auf die Art der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen („*Dilettantismus-Syndrom*“).
- *Ohne Partizipation der Bevölkerung* entstanden weder mehr Transparenz noch Kontrolle von unten. Lokale Regierungen wurden zu einem Selbstbedienungsladen für die lokalen Eliten. Für die Mehrzahl der Bewohner machte es keinen Unterschied, ob die Zuständigkeit bei der Ministerialbürokratie oder einer Kommunalverwaltung lag („*Korruptions-Syndrom*“).

Abb. 10/8: Die Eckpfeiler erfolgreicher Dezentralisierung



Eigener Entwurf

Es gibt zwar keine generell gültige Regel hinsichtlich des Grades der Dezentralisierung von Aufgaben. Doch die Regel gilt wohl generell, dass für jene Aufgaben, die dezentralisiert werden, auch die Finanzen und das Fachpersonal dezentralisiert werden sollen, und dass an der Gestaltung die Bürger beteiligt werden sollen. Dezentralisierung ohne Finanzautonomie, Fachlichkeit und lokale Demokratie ist zum Scheitern verurteilt.

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten des Instituts für Sozialstrategie ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Publikationen des IfS unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung. Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen und Autoren wieder.