

Franz
Thedieck

Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung in der Entwicklungs- zusammenarbeit

Bilanz und Perspektiven aus der Sicht der Wissenschaft. Vier Fragen und ein Denkanstoß

Ist über Dezentralisierung nicht bereits alles gesagt worden¹⁾? Soweit es die Theorie betrifft, ist das richtig; da kann man kaum noch einen neuen Gedanken entdecken.

Anders verhält es sich jedoch mit der praktischen Erforschung unseres Themas „Gemeindeentwicklung und Dezentralisierung“; hier bietet sich uns ein recht widersprüchliches Bild dar:

Auf der einen Seite steht der globale Erfolg eines Organisationsmodells: Allein zwischen 1990 und 2000 wurden über 70 neue Dezentralisierungsprozesse gestartet. Viele dieser Reformen werden durch deutsche Beratung unterstützt, an vielen ist die KAS beteiligt.

Auf der anderen Seite wird allerdings zunehmend die Frage aufgeworfen, ob sich hinter den schönen Fassaden dezentralisierter Formen in Wahrheit nicht der alte Zentralismus breit macht. Dieser Gedanke ist wahrscheinlich schon jedem von uns gekommen, wenn er kritisch nach Osten, z.B. nach Russland, oder nach Westen, z.B. nach Frankreich, schaut.

Aber täuschen wir uns nicht: Diese Frage wird selbst für Deutschland gestellt, ein Land, das als klassisches Modell dezentraler und föderaler Strukturen gilt.

Damit ist mein Thema eingegrenzt: Keine Lobrede auf die Theorie der Dezentralisierung werde ich halten, sondern kritische Fragen an die Praxis stellen.

Trotz aller Popularität, die die Dezentralisierung derzeit als Thema genießt, ist deren Umsetzung in die Praxis keineswegs unproblematisch. Dies zeigen Frankreich und Russland, zwei ehemals zentralistische Staaten, die nun nach erfolgter Dezentralisierung wieder, wenn auch schleppend, zum Zentralismusprinzip zurückzukehren scheinen. Zweifellos stehen den positiven Effekten dezentraler Politik – Stärkung von Demokratie, Eröffnung neuer Potenziale sowie Verbesserung von Verwaltungskompetenz – auch negative, so die Möglichkeit der Föderation lokaler Machtoligopole, gegenüber. Insgesamt jedoch erfordern nicht nur die zunehmende Komplexität der Wirklichkeit und die Entstehung immer neuer, schwer steuerbarer Subsysteme die Bereitschaft zu Dezentralisierung und Subsidiarität. Auch der Schutz von Diversität und Wettbewerb macht ein dezentrales System unentbehrlich, das eine möglichst grosse Entscheidungsmasse in den Händen der Bürger besitzt und somit nicht zuletzt den negativen Folgen der Globalisierung begegnet.

1) Statt anderer: The World Bank, *World Development Report 1997* „The State in a Changing World“, Kapitel 7: „Bringing the State Closer to the People“.

■ Ist Dezentralisierung mehr Modeerscheinung als inhaltliches Konzept?

Dezentralisierung ist in aller Munde, es ist ein Thema der globalen Entwicklung und es ist das erfolgreichste Thema der internationalen Entwicklungszusammenarbeit im öffentlichen Sektor überhaupt.

Aber dies ist nur die eine Seite der Medaille. Denn: Wer hätte sich angesichts fortdauernder zentralistischer Strukturen und Verhaltensweisen in den meisten politisch-administrativen Systemen nicht gefragt, ob sich das vage Dezentralisierungsparadigma nicht hervorragend für Verschleierungstaktiken eignet? Dem Bürger und/oder der internationalen Gebergemeinschaft können wohlfeile Begriffe und angebliche Fortschritte als leere Hülse präsentiert werden, die inhaltlichen Strukturreformen lassen dagegen auf sich warten; lokale und regionale Akteure werden so beruhigt, ruhig gestellt, und eben nicht an der Machtausübung beteiligt. Kein Zweifel: Das vage Modewort der Dezentralisierung ist häufig nur unverbindliches Lippenbekenntnis.

Gestatten wir uns einen Ausflug in die Realität, um eine Probe aufs Exempel zu machen. Frankreich mag als ein Beispiel für viele jüngst dezentralisierte Staaten dienen: Dem ehemals klassischen Zentralstaat wurde ab 1982 eine dezentrale Organisationsform übergestülpt. Unterhalb der Zentralgewalt agieren einundzwanzig Regionen mit gewählten Regionalräten und einem Regionalpräsidenten an der Spitze und vergleichbare Strukturen existieren in den Departements. Zwar bestehen auf beiden Ebenen daneben die staatlichen Verwaltungseinheiten fort, an deren Spitze ein vom Präsidenten eingesetzter Präfekt steht. Allerdings wurde hier ein radikaler Wandel vollzogen. Die politische Macht wird von den gewählten Räten ausgeübt, die auch ihren Präsidenten bestimmen. An die Stelle vorgehender staatlicher Planung und Kontrolle (*tutelle*) ist eine nachgehende Rechtskontrolle und Beratung getreten. Die einzelnen Gebietskörperschaften sind autonom geworden. Stolzer Ausdruck dieser Autonomie sind die Verwaltungsgebäude der neuen Departements, häufig – wie in Strassburg oder in Digne – Kathedralen des 20. Jahrhunderts.

Dennoch: Seit Gaston Defferres Rückzug aus der Politik Ende der achtziger Jahre herrscht Stillstand in der französischen Dezentralisierungsreform und damit kehrt unser Nachbar stillschweigend zu einem gemässigten Zentralismus zurück. Als Beispiel mag genügen, dass seit 1985 der Anteil der Regionen am gesamten öffentlichen Budget bei unbedeutenden zwei Prozent stagniert. Auch hat die Hoffnung auf Ausbau der lokalen Demokratie getrogen: Patrick Moquay stellt vielmehr eine „Rückkehr zum Feudalismus“ fest.²⁾ Nach Ansicht des französischen Politologen René Garrec sind die Regionen finanziell und politisch Zwerge, das Geld verteilt weiterhin im wesentlichen die Pariser Machtzentrale.³⁾ *Le Monde* schreibt: Die Dezentralisierung ist eine unvollendete Kathedrale.⁴⁾

Ein weiteres Anschauungsbeispiel liefert Russland: Die alte Sowjetunion, formal ein Bundesstaat, war eines der zentralistischsten Systeme, die je existiert haben. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems die Föderationsmitglieder endlich die Luft der Freiheit atmen wollten. Ein ungekanntes Nationalbewusstsein paarte sich mit dem Willen, die nationalen Reichtümer wie Bodenschätze oder die natürlichen Ressourcen für sich selbst zu nutzen. Der Ruf nach Unabhängigkeit und Souveränität wurde immer lauter, sogar in Russland selbst, das nach der Überzeugung der anderen Republiken am meisten von der zentralistischen Ordnung profitiert hatte. Die Zentralregierung musste erhebliche Kompromisse eingehen und die neue demokratische Verfassung gab den Föderationssubjekten bedeutende Mitspracherechte, z. B. über den Föderationsrat im Rahmen der Gesetzgebung und der Präsidentenanklage. Nachdem dennoch eine Reihe von ehemaligen Sowjetrepubliken sich nicht damit begnügen wollte, sondern die staatliche Unabhängigkeit durchsetzte, wurde die Sorge geäußert, ob Russland überhaupt noch zusammengehalten werden könne.⁵⁾ Eine Reaktion auf diese Gefahr war dann das Gesetzespaket, das die Duma im Juli 2000 mit 2/3 Mehrheit verabschiedete; es beschneidet die Rechte der regionalen Gouverneure und Parlamente erheblich zugunsten der Zentralgewalt. „Putin moves to bolster central rule“, schrieb die

2) Patrick Moquay, „Dezentrale Herrschaft in Frankreich – Kommunen und Regionen im Prozess von Dezentralisierung und europäischer Integration“, in: J. Klotz/H. Zielinski (Hg.), *Europa 2000 – Lokale Demokratie im Europa der Regionen*, Heilbronn 1999, S. 57.

3) René R. Garrec, „Les Régions, nains politiques et financiers?“, in: *ENA Mensuel*, Juni 1994, S. 18.

4) *Le Monde* vom 4. März 1997, S. 10: „La décentralisation reste une ‘cathédrale inachevée’.“

5) So die Überschrift des Artikels in *The Economist* vom 12. September 1998, S. 56: „Will Russia hold together?“

- 6) *Süddeutsche Zeitung* vom 20.7.2000, „Russisches Unterhaus macht Weg für Verwaltungsreform frei.“
- 7) Arndt, H.-W, „Aktuelle Probleme, Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland“, in: Meier-Walser, R.C./Hirscher, G. (Hgg.), *Krise und Reform des Föderalismus*, München 1999, S. 27 ff. Auch die anderen Beiträge in diesem Sammelband der Seidel-Stiftung bringen neue Argumente in die Föderalismus-Diskussion.
- 8) In Deutschland – wie übrigens auch in anderen föderalen Staaten wie der Schweiz, den USA und Kanada – hat sich der Schwerpunkt öffentlicher Finanzen und Budgets von der lokalen auf die nationale Ebene verlagert, die heute einen Anteil von ca. 45 Prozent besitzt. Vgl. Horst Claus Recktenwald, „Finanzföderalismus“, in: *Die Verwaltung* 1983, S. 1 ff.
- 9) Die gibt es selbstverständlich auch: Zu erwähnen sind Spanien in Europa und Bolivien in Lateinamerika.

Weltbank, und in der Tat ist in Russland der Zentralismus wieder auf dem Vormarsch.⁶⁾

Auch in Deutschland gewinnt die Debatte über eine schleichende Zentralisierung an Fahrt, eine Debatte, die gegenüber den Nachteilen des erlahmenden unitarischen Bundesstaats die Vorteile eines dynamischen Wettbewerbsföderalismus ins Spiel bringt⁷⁾. Nur zwei Argumente gegen den Status quo möchte ich zitieren: Spricht es tatsächlich für eine föderale Ordnung, für eine Solidargemeinschaft, wenn einzelne Mitgliedsstaaten über Jahrzehnte am Tropf des Finanzausgleichs hängen oder legt dieser Zustand nicht strukturelle Schwächen, nämlich mangelnde wirtschaftliche Dynamik gepaart mit parasitärem „Absahnen“ bloß? Und ist es wirklich gerecht, wenn am Ende undurchsichtiger Geldtransfers die reichen Länder schlechter dastehen als die sogenannten armen Bundesländer?

Was geschieht in Deutschland eigentlich, um den kontinuierlichen zentralistischen Strom zu kompensieren, einen Strom, der Gesetzgebungskompetenzen unablässlich auf zentrale Ebenen spült und den Anteil kommunaler Finanzen – nach dem Popitz'schen Gesetz – am Gesamtbudget kontinuierlich schwächt⁸⁾? Wir erleben eine schleichende Aushöhlung des Föderalismus ohne angemessene Therapie.

Auch ein Blick in die Dritte Welt mahnt uns, mit den Erfolgsgeschichten der Dezentralisierung bescheiden umzugehen: In Äthiopien steht der Föderalismus bislang nur auf dem Papier der Verfassung von 1993 und in Ekuador gibt es zwar ein politisches Bekenntnis zur Dezentralisierung, aber wenig Fortschritte: Lokalpolitische Entscheidungen, z. B. über die kommunalen Budgets werden weiterhin in der Hauptstadt getroffen. Ich behaupte, das dies keine Einzelfälle sind. Weltweit gibt es verschwindend wenige überzeugende Beispiele für gelungene Dezentralisierungsreformen.⁹⁾

■ **bersch tzen wir die Wirkungen der Dezentralisierung?**

Es steht in allen Lehrbüchern. Dezentralisierung wirkt sich in vielerlei Hinsicht positiv aus:

- Die lokalen Bedürfnisse werden verstärkt berücksichtigt.

- Die lokale Bevölkerung kann intensiver am politischen Prozess teilhaben.
- Dezentralisierung eröffnet ein grösseres Potenzial an Kreativität für die Lösung von Problemen.
- Sie erlaubt die bessere Ausnutzung wirtschaftlicher Chancen und führt zu höherer Prosperität.
- Sie verbessert die administrative Effizienz.
- Sie erhöht die politische Stabilität.
- Führt zu einem schonenderem Umgang mit lokalen Ressourcen auf dem Gebiet des Umweltschutzes¹⁰⁾: Doch auch in diesem Kontext seien kritische Anmerkungen erlaubt.
- Die Demokratieentwicklung in Westeuropa ist auf engste verbunden mit der Liberalisierung zentralstaatlicher Systeme, nämlich in Großbritannien und Frankreich. Dezentrale Bundesstaaten wie Deutschland, Österreich oder Spanien haben hierzu historisch wenig beigetragen. Zentralstaatliche Systeme sind nicht per se demokratiefeindlich.
- Kann Dezentralisierung nicht auch lokale Machtoligopole fördern, ohne sozial schwachen Bevölkerungsgruppen eine bessere Mitsprache zu geben? Ich habe das in vielen Regionen beobachten können.
- Wo sind eigentlich die Beweise für die positiven wirtschaftlichen Effekte dezentraler Systeme? Einige asiatische Tigerstaaten scheinen die gegenteilige These zu belegen, aber auch Grossbritannien belegt den Erfolg zentralistischer Strukturen. Vielleicht liegt die Wahrheit in der Mitte: ökonomische Prosperität lässt sich sowohl mit der einen als auch mit der anderen Staatsform erreichen.¹¹⁾
- Bedarf die wirtschaftliche Entwicklung schwacher Regionen nicht gerade zentralstaatlicher Interventionen, zum Beispiel in Bolivien, Ekuador oder Äthiopien, aber auch in den neuen deutschen Bundesländern?
- Werden nicht Chimären gepflegt, indem die positiven Effekte von Dezentralisierung quasi als Automatismen hingestellt werden? Können wir nicht häufig eher Nullsummenspiele beobachten? Wären dieselben Effekte – grössere wirtschaftliche Dynamik, intelligenterere Lösungen für lokale Probleme, mehr Demokratie – nicht auch unter zentralstaatlichen Bedingungen zu erzielen?¹²⁾ Und dann sogar ohne die spezifischen Mehrkosten dezentraler Systeme?

10) Thedieck, „Governance and Decentralisation“, in: Int. Institute of Administrative Sciences, *Governance: Concepts and Applications*, Brüssel 1999, S. 153.

11) Kritische Stimmen zur Dezentralisierungseuphorie: Rémy Prud'homme, „The dangers of decentralisation“, in: *The World Bank Research Observer*, Washington D.C. 1995, S. 201 und Vito Tanzi, „Fiscal federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects“, in: *The World Bank, Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington D.C., 1995, S. 295.

12) Diese Ansicht vertritt u.a. Michiel de Vries, „The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries“, IIAS-Conference Paper, Québec 1997.

- Wo gibt es harte Evaluierungen dieser Wirkungen? Wo sind Langzeitschnitte zur Kompetenz- und Finanzverteilung auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen gemacht worden? Wir brauchen keine neuen Theorien, wir benötigen Feldforschung mit harten Daten, um einen tragfähigen Systemvergleich und Lernfortschritte für Dezentralisierungsprozesse machen zu können.¹³⁾

13) Ein nachahmenswertes – leider seltenes – Beispiel liefert UNDP/BMZ, *The UNDP Role in Decentralization and Local Governance*, New York 2000.

14) A. de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, Paris 1981, Original aus dem Jahre 1835.

15) N. Luhmann, *Soziale Systeme*, Frankfurt a.M. 1984, S. 13.

■ Worin liegt eine Hauptstärke von dezentralen Systemen?

Der Zusammenhang von Dezentralisierung und Demokratie ist zwar unbestritten. Gemeinden bleiben weiterhin die Schulen der Demokratie, wie Alexis de Tocqueville Mitte des 19. Jahrhunderts ausgeführt hat¹⁴⁾. Nur scheint es nicht so einfach zu sein, dass mehr Dezentralisierung automatisch zu mehr Demokratie führt. Zum einen kann die Stärkung der lokalen Ebene traditionelle, „feudale“ traditionelle Herrscher oder moderne wenig demokratisch legitimierte Eliten begünstigen und die breite Masse, besonders marginale Bevölkerungsgruppen, von demokratischer Mitbestimmung ausschließen. Zum anderen verliert die lokale Demokratie im Rahmen der „normalen“ Zentralisierungsströmung doch ständig an Entscheidungsmasse, und das sogar in entwickelten dezentralisierten Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland. Und schließlich werden die Souveränitätsverluste, die Staaten – vorwiegend Nationalstaaten – im Zuge der Globalisierung erleiden, keineswegs durch lokale Demokratiegewinne wieder aufgefangen und ausgeglichen. Es fragt sich also, ob die infolge von Dezentralisierungspolitiken erhofften größeren Autonomiespielräume nicht eine Chimäre darstellen angesichts der durch Globalisierungseffekte eintretenden Souveränitätsverluste.

Die eigentliche Erklärung für den Erfolg aktueller Dezentralisierungspolitiken finde ich in der zunehmenden Komplexität unserer Wirklichkeit. Gilt nämlich mit Niklas Luhmann die funktionale Differenzierung als hervorstechendes Merkmal gesellschaftlicher Modernisierung¹⁵⁾, so führt dies zur Entstehung von immer mehr Subsystemen, die ihrerseits immer komplexer werden und schwieriger zu steuern sind. Unabhängig davon nimmt der französische Philosoph Jean Beaudrillard eine Zunahme der gesell-

schaftlich zu lösenden Probleme in exponentieller Größenordnung wahr, während die menschliche Problemlösungskapazität allenfalls linear anwächst¹⁶⁾. Im öffentlichen Bereich vervielfachen sich dadurch die Entscheidungsnotwendigkeiten exponentiell, während sich gleichzeitig die dafür zur Verfügung stehende Zeit verkürzt.¹⁷⁾ Die traditionellen zentralen Regierungs- und Entscheidungssysteme kommen nicht mehr nach, sie können den Problemdruck nicht bewältigen. Dezentralisierung und Subsidiarität können Abhilfe schaffen, sie besitzen die Fähigkeit, das zentrale Staatsversagen aufzufangen und Staat und Gesellschaft so zu organisieren, dass sich ihre Problemlösungskapazität signifikant erhöht. Das ist der Hauptgrund für den Boom der Dezentralisierungsidee, deshalb hat sich selbst die Militärstrategie dezentralen Entscheidungssystemen geöffnet.¹⁸⁾

■ Ist dieser Vorteil bereits wieder aufgezehrt?

Treffen diese positiven Eigenschaften dezentraler Systeme aber noch unter den heutigen Kommunikationsbedingungen zu? Kann die Behauptung von der Überlegenheit dezentraler Entscheidungsstrukturen noch aufrecht erhalten werden?

Auch die Annahme besserer Entscheidungsstrukturen in dezentralen Systemen ist anfechtbar. Die Computerwissenschaft verdoppelt die Geräteleistungen alle 18 Monate, moderne Hardware treffen wir heute weltweit an, häufig unter Dritte-Welt-Bedingungen eher als in Industriestaaten. Die Kapazität zur Informationsverarbeitung wächst ebenso exponentiell wie zuvor die Komplexität unserer Problemlagen. Das Internet erlaubt uns, Informationen und Entscheidungen in *real-time* überallhin zu vermitteln. Zentrale Entscheidungssysteme mit geringerem Kosten- und Koordinationsaufwand, homogenen Sachentscheidungen, mit einheitlichen Problemlösungen und effizienter Steuerung sowie klar geregelter Verantwortung können heute ihre Vorteile gegen dezentrale Systeme wieder besser ausspielen. Wer sagt uns, ob nicht gerade deshalb viele Staaten – Frankreich, Russland und andere – wieder zu zentralistischen Verhaltensweisen jenseits dezentraler Lippenbekenntnisse zurückkehren? Meine These steht jedenfalls: Die Nachteile zentraler Entscheidungs-

16) J. Beaudrillard, *La ilusión del fin, La huelga de los acontecimientos*, 2. Aufl., Barcelona 1995, S. 10 f.: Exakt dieses erleben wir in der Gegenwartsgesellschaft, dass alle Körper, jede Kommunikation (und) alle Prozesse sich in alle Richtungen zu beschleunigen beginnen.“ (Übersetzung des Verf.).

17) P. Gendolla, „Die Erschaffung des Tempos“, in: *NZZ-Folio Nr. 11/1999* „Echtzeit – Wie alles immer schneller wird.“

18) Holger H. Mey, „Die militärstrategische Nutzung technologischer Innovationen“, in: *Neue Zürcher Zeitung*, vom 28. August 1997, S. 5.

strukturen gegenüber dezentral organisierten Systemen schrumpfen zusammen und die Bilanz wird sich in absehbarer Zeit zugunsten zentraler Steuerungssysteme umkehren.

■ **Diversität und Wettbewerb als bleibende Rechtfertigung**

Kein Zweifel: Die Fragen, Thesen und Anmerkungen treffen das traditionell-konformistische Dezentralisierungsparadigma ins Mark. Ist die Dezentralisierungswelle also am Ende? Ich glaube, trotz aller berechtigter Skepsis ist das nicht der Fall. Ein entscheidendes Motiv, das alle Anstrengungen für mehr Dezentralisierung rechtfertigt, bleibt übrig: Es ist die kulturelle, soziale und ökonomische Vielfalt, die ein dezentrales System umfassender ermöglichen kann als jedes zentralistische.

Die Vorteile kultureller und ethnischer Vielfalt stehen außer Frage. An den Nutzen uniformer TV-, Musik-, Film- und sonstiger Kulturprogramme glaubt man heute ebenso wenig wie an die Möglichkeit ethnisch reiner Siedlungsgebiete.

Von den Vorteilen wirtschaftlicher Vielfalt und Konkurrenz zwischen Staaten, Regionen und lokalen Räumen können wir sicherlich sogar die meisten Dezentralisierungsskeptiker überzeugen. Da die Welt geographisch keinen Einheitsbrei darstellt, wird man auch nicht mit Blueprint-Rezepten die regionalen wirtschaftlichen Stärken entwickeln können.

Ungleich schwerer wird es dagegen fallen, einen Zeitgenossen von den Vorteilen sozialer Ungleichheit zu überzeugen, welche die Dezentralisierung mit sich bringen kann. Denn: Verbirgt sich dahinter nicht soziale Ungerechtigkeit und eine zynische Rechtfertigung politischer Untätigkeit?¹⁹⁾

Zunächst sollte man sich von dem Gedanken lösen, dass die sozialen und ökonomischen Bedürfnisse aller Menschen gleich seien und dem American way of life folgen müssten. Ich setze dagegen, dass dieses „Ideal“ die wahre Verarmung und kulturelle Versklavung des Menschen mit sich bringt. Der Ureinwohner des Amazonasgebiets oder anderer unberührter natürlicher Umgebungen ist ungleich reicher, auch wenn ihm statistisch nur 25 US \$ jährlich, und damit lediglich eine Promille der wirtschaftlichen Mittel eines Bundesbürgers zur Verfügung stehen.

19) Ganz entschieden für sozialpolitische Abstinenz argumentiert Robert Nozick mit seiner Forderung nach einem Minimalstaat ohne Kompetenz für Sozialpolitik, R. Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Oxford 1974.

Wird seine Autonomie respektiert, dann mag er zwar in der Situation sozialer Ungleichheit verharren, aber er erntet auch die Vorteile lokaler *ownership*, lokaler Lernprozesse, lokaler Werte und menschlicher Beziehungen. Auch kann lokale Partizipation einen gleichwertigen Ausgleich für soziale Nachteile darstellen – Nachteile, deren erzwungener Ausgleich gravierendere Handicaps in der Form würdeloser Alimentierung und kultureller Anpassung in Passivität mit sich bringen.²⁰⁾

Kultureller Reichtum ist kulturelle Selbstbestimmung und nicht passives Konsumieren industriell vorgefertigter Güter. Das gleiche gilt für politischen Reichtum oder politische Freiheit, sie ist gleichbedeutend mit politischer Selbstbestimmung. Der Erfolg eines Dezentralisierungsprogramms bemisst sich u.a. danach, wie viel Entscheidungsmasse den Bürgern in ihren kleinen Kreisen des Subsidiaritätsprinzips zur Selbstbestimmung gelassen wird, bzw. wie viel Entscheidungsmasse ihnen im Wege der Globalisierung entzogen wird. Der bolivianische Politologe H.C.F. Mancilla war mutig genug, diesen Gedanken auch auf die soziale Situation zu übertragen²¹⁾ – arm ist nicht gleich arm. Vielmehr ist die bewusste Entscheidung für einen Lebensstil, der auf Bescheidenheit und Verzicht aufbaut – wie sie ein Mönch, aber auch viele Wissenschaftler treffen – Ausdruck einer Wahlmöglichkeit, von Selbstbestimmung und damit von sozialem Reichtum. Armut ist ein Gesamtzustand aus sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Lage. Nur wenn die Gesamtbilanz negativ ist, verliert der Betroffene. Beschränkt ökonomisch-sozial angelegte Programme können partielle Verbesserungen für eine Zielgruppe bewirken, ihre Gesamtbilanz kann aber trotzdem negativ sein, bedingungslose soziale Nivellierung ist schädlich.

Einen Beweis für die These, dass ökonomische Nivellierung negative Wirkungen, hier auf regionale Eigenanstrengungen, hervorrufen, liefert das bundesdeutsche System des extensiven Finanzausgleichs. Der Gesetzgeber ist geradezu besessen von der Idee der materiellen Gleichheit, nämlich dass überall in der Bundesrepublik die gleichen Lebensverhältnisse herrschen müssen. Die Folge ist eine Erlahmung der regionalen und individuellen Eigeninitiative, des Selbstbewusstseins, das Übergehen alternativer Wertesys-

20) A. Margalit, *Politik der Würde*, Berlin 1997.

21) H.C.F. Mancilla, „Ideas heterodoxas y anti-tecnocráticas sobre descentralización“, in Thedieck/Meinardus, *Reflexiones sobre la Descentralización*, La Paz 1994, S. 89 ff.

teme und Entwicklungswege. Diese Gleichmacherei hat keine positiven Folgen, im Gegenteil: nicht einmal die vordergründig angestrebten gleichen Lebensverhältnisse werden erreicht. Oder könnte uns jemand davon überzeugen, dass die in Frankreich verbissen verfochtene Idee der Gleichheit zu gleichen Lebensverhältnissen in Paris und Amiens geführt hätte? Ich behaupte, das System des bundesrepublikanischen Finanzausgleichs führt nicht nur zur Erlahmung der gesellschaftlichen Kräfte, sondern auch zur relativen Verarmung der Gesellschaft – und das nicht nur in den armen, sondern auch in den reichen Regionen. In den armen Bundesländern durch die Förderung von Passivität und Nehmerqualitäten, in den reichen durch die ungerechte Enteignung des Gegenwertes für größere Leistungsfähigkeit und -bereitschaft.

Damit fordere ich nicht etwa dazu auf, an den sterbenden Opfern einer Dürrekatastrophe hartherzig vorbeizusehen, das wäre als Verhalten mörderisch und als politische Position selbstmörderisch. Oberhalb der Sicherstellung einer Grundversorgung im Sinne eines Existenzminimums halte ich aber auch soziale Diversität für stimulierend zur Selbsthilfe und nachhaltigen sozialökonomischen Fortschritt, aktive soziale Nivellierung dagegen für armutsfördernd.

■ **Schluss**

Ökonomische, soziale und kulturelle Vielfalt sind die Stärke dezentraler Systeme, sie dürfen nicht wegnivelliert werden, im Gegenteil: sie sind zu pflegen, damit den Bürgern die Wahl zwischen akzentuiert unterschiedlichen *life-styles* möglich wird. Gesellschaftlicher wie individueller Reichtum besteht in realen Wahlpotenzialen. Sie müssen vom System her eröffnet, aber auch praktisch verwirklicht sein. Das ist unter den Bedingungen der Dezentralisierung am besten gewährleistet. Aus diesem Grund halte ich mein Plädoyer für diese Idee, die sich hoffentlich auch in diesem Jahrhundert ausbreiten wird und den negativen Tendenzen der Globalisierung entgegenwirkt.