

Nick G. Wanjohi **Zukunftsfähige Kommunen im Zeitalter der Globalisierung**

Das Beispiel Afrikas, vor allem Kenias

Für die Kommunen und Behörden auf dem afrikanischen Kontinent ist der Gedanke an internationale Verbindungen nichts Neues. Neu ist vielleicht die Form, die diese Verbindungen im Rahmen einer neuen globalen Ordnung annehmen – eine Ordnung, die offensichtlich darauf abzielt, alle Länder in einem *global village* bzw. in einem weltumspannenden Markt zu vereinen. Getrieben wird diese Entwicklung durch die rasche Ausbreitung der Informationstechnik und durch die wirtschaftliche Aggressivität multinationaler und transnationaler Firmen. In dem vorliegenden Beitrag soll versucht werden, die dringend erforderliche Entwicklung einer zukunftsfähigen kommunalen Selbstverwaltung in Afrika vor dem Hintergrund der Globalisierung zu untersuchen. Dabei soll nachgewiesen werden, dass die Globalisierung - der die Kommunen nichts entgegenstellen können - wahrscheinlich mehr Schaden als Nutzen bringt, wenn sich diese Gemeinschaften und ihre einzelnen Mitglieder nicht aktiv an der Deckung ihres täglichen Bedarfs und an der Entwicklung einer zukunftsfähigen kommunalen Selbstverwaltung beteiligen. Beispielhaft wird schließlich der Fall eines Regionalparlaments in Kenia zitiert, bei dem durch den Aufbau eigener Kapazitäten die Leistungsfähigkeit und damit die Qualität der Verwaltung wesentlich verbessert wurde und neue Ressourcen für eine zukunftsfähige Entwicklung auf lokaler Ebene mobilisiert wurden.

Der Aufbau kommunaler Selbstverwaltungsstrukturen ist in Afrika dringend erforderlich, wenngleich die Vergangenheit des Kontinents dies keineswegs erleichtert. Hatten doch bereits die Kolonialherren den Landeshäuptlingen zwar die Verwaltung der Regionen überlassen, sie jedoch auch der zentralistischen Führung unterworfen und somit fatale Strukturen geschaffen, die auch in postkolonialer Zeit fortbestehen: Nach wie vor produzieren die afrikanischen Länder billige Primärgüter für den Export, müssen jedoch den Eigenbedarf mit teuren Konsumgütern aus den Industrieländern decken. Zur Überwindung dieses Missstands kann auch die Globalisierung beitragen. Sie bietet die Chance zur Entwicklung der afrikanischen Völker, wenn die internationale Gemeinschaft die diesen gegenüber erhobenen Beschränkungen fallen lässt. Welches Potenzial in der kommunalen Selbstverwaltung steckt, zeigen auch die Erfahrungen in Kenia. Hier wurde durch die ADEC der Kreisrat von Masaka initiiert, der den Aufbau einer effizienten Selbstverwaltung betrieb und jene marktpolitischen Impulse ausgestrahlt hat, derer das Land so sehr bedarf.

■ Die Anfänge globaler Verbindungen in Afrika

In Afrika bestehen seit undenklichen Zeiten systematische internationale Verbindungen der verschiedensten Art. Seit der Kolonisierung Afrikas im 19. Jahrhundert sind diese Verbindungen jedoch intensiver geworden. Damals sicherten sich die höher entwickelten Industrienationen Europas Kolonien auf der ganzen Welt. Um ihre Herrschaft weiter zu festigen, hielten die neu eingerichteten Zentralregierungen der einzelnen Kolonien enge Verbindungen zu jedem Winkel ihres jeweiligen Territoriums aufrecht und unterwarfen das gesamte Gebiet einer strengen Kontrolle. Im Rahmen ihrer Politik der indirekten Machtausübung erkannten einige Kolonialmächte bestimmte zentralistische Strukturen, wie z.B. die traditionelle Herrschaft von Häuptlingen, Emiren oder Königen, an und gestatteten diesen Würdenträgern, sich weiterhin um die Belange der eingeborenen Bevölkerung zu kümmern. Dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass sie dabei den Interessen der Kolonialmacht nicht zuwiderhandelten, sondern sie vielmehr unterstützten.

Dort, wo kein zentral aufgebautes System vorhanden war, richteten die neuen Herren als Teil ihrer Kolonialverwaltung ein Häuptlingssystem ein, um die verstreut lebende Bevölkerung wie auch ihr traditionell dezentralisiertes Regierungssystem der Herrschaft der Kolonialmacht unterzuordnen. Später wurden als Teil des kolonialen Verwaltungsapparats neue Instanzen eingerichtet, um die Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen auf lokaler Ebene zu organisieren. Hierzu zählten Schulen, Märkte und Geschäftszentren genauso wie das Anpflanzen von Bäumen und der Bau von Landstraßen. Aber nie waren diese kommunalen Instanzen von der kolonialen Zentralverwaltung so unabhängig, dass sie die wirtschaftliche und politische Entwicklung ihrer Gemeinden selbständig hätten vorantreiben können.

Überall in Afrika waren die Zentralregierungen zunächst darauf bedacht, traditionelle oder auch neu eingerichtete örtliche Verwaltungsinstanzen der Zentralregierung unterzuordnen, um sie bei der Förderung der eigenen wirtschaftlichen, militärischen und politischen Interessen instrumentalisieren zu können.

■ Der Weiterbestand internationaler Kolonialstrukturen nach der Unabhängigkeit

Nach der Unabhängigkeit änderte sich für Afrika nur wenig an den altbekannten Verfahren aus der Kolonialzeit, wozu auch die Organisation und Zentralisierung der Kommunalverwaltungen gehörte. Die wesentlichen Unterschiede bestanden darin, dass die Rassendiskriminierung in ihrer offensichtlichen Form allmählich abgebaut und die wirtschaftliche Struktur der früheren Kolonie dazu verwendet wurde, noch mehr Primärgüter für einen Weltmarkt zu produzieren, der weiterhin von den Industrieländern kontrolliert wurde. Aus diesem Grund hielten sich auch sämtliche afrikanischen Länder eng an das internationale System. Im Hinblick auf die Kommunalverwaltung ließen sich alle afrikanischen Regierungen nach der Erlangung der Unabhängigkeit durch ihre Anstrengungen zur Integration ihrer jeweiligen Nation dazu bestimmen, das alte, noch aus der Kolonialzeit stammende System der Gemeindeverwaltung beizubehalten. Damit blieben Gemeindeverwaltungen und andere örtliche Organisationen eng an die Zentralregierung gebunden, die sie mit Hilfe aller möglichen rechtlichen und administrativen Strukturen auch weiterhin gänzelte. Somit bestand auch keinerlei rechtlicher oder administrativer Anreiz, zur Einrichtung eines Systems autonomer kommunaler Selbstverwaltung mit lebens- und zukunftsfähigen Kommunen aktiv zu werden.

Die Kommunalverwaltung bleibt in Afrika auch weiterhin ein höchst zentralisiertes System, bei dem jede einzelne Entscheidung durch die Zentralregierung überwacht, überprüft und freigegeben werden muss. Ein sehr gutes Beispiel hierfür ist Kenia, wo das Gesetz Nr. 265 sämtliche Planungen und Maßnahmen aller Gemeindeverwaltungen der uneingeschränkten Kontrolle des Ministeriums für Kommunalverwaltung und damit der Zentralregierung unterstellt. Auch die Initiativen der Gemeindebevölkerung sind über die sogenannte Provinzverwaltung der Kontrolle der Zentralregierung unterworfen. Diese Provinzverwaltung ist eine zentral organisierte Beamtenhierarchie, die von einem Provinzkommissar in der Provinzverwaltung über die Bezirkskom-

missare in den Regierungsbezirken und die Bezirksamt-männer in den Kreisen bis zu den Häuptlingen der einzelnen Ortschaften reicht. Obwohl in Kenia so oft und gern über Dezentralisierung gesprochen wird, muss sich der Bürger immer noch mit seiner Rolle als Zuschauer bei der Beschlussfassung zufrieden geben. Wenn der Bürger einmal seine Stimme für seine Vertreter in der Zentralregierung und in der Gemeindeverwaltung abgegeben hat, ist ihm jede Möglichkeit genommen, auf die Amtsführung dieser Vertreter auf nationaler und lokaler Ebene Einfluß zu nehmen, obwohl die Wohlfahrt der Bevölkerung möglicherweise direkt davon abhängt. Dies gilt besonders für den Einsatz bestimmter Ressourcen wie Land und andere öffentliche Sachmittel sowie für die Bereitstellung von Dienstleistungen und den Schutz der Umwelt.

Aus diesem Grund kann man sagen, dass die internationalen Anstrengungen zur Förderung der kommunalen Selbstverwaltung und der Beteiligung der Bürger an der Beschlussfassung auf lokaler Ebene gerade zur rechten Zeit kommen.¹⁾ Dies gilt besonders dann, wenn lokale, nationale und andere Ressourcen zur Entwicklung zukunftsfähiger Gemeinwesen mobilisiert werden sollen, die fähig sind, über ihre eigene zukünftige Entwicklung mitzuentcheiden.

1) Ein System Namens District Development Focus, das in Kenia zur Förderung von Entscheidungen auf lokaler Ebene eingeführt wurde, geriet letztendlich unter die Kontrolle von Beamten der Zentralregierung unter Führung der Provinzverwaltungen.

■ Globalisierung und kommunale Selbstverwaltung

In der Debatte über die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in einem globalisierten Umfeld wird gelegentlich vehement gefordert, es müsse auf jeden Fall verhindert werden, dass die Volkswirtschaften Afrikas auch in Zukunft im Rahmen des globalen Systems im Wesentlichen als Produzenten billiger Primärgüter und Konsumenten von Produkten und Dienstleistungen aus der industrialisierten Welt fungieren, denn dadurch würde jegliche Anstrengung zunichte gemacht, die eigene Entwicklung zu fördern und Beiträge anderer Art zu leisten.

Afrika ist wie auch die übrige Dritte Welt seit dem letzten Viertel des 19. Jahrhunderts in das globale System integriert. Dieser Prozess hat sich nach der Erlangung der nationalen Unabhängigkeit noch beschleunigt. Als Endergebnis werden heute überall auf dem Kontinent Produkte hergestellt, die nicht

vor Ort konsumiert werden, nämlich billige Primärgüter für den Export. Gleichzeitig werden Produkte konsumiert, die nicht vor Ort hergestellt werden, nämlich kostspielige Industriegüter und Dienstleistungen aus den Industrieländern. Die Ironie liegt darin, dass es sich für fast alle afrikanischen Länder als schwierig erwiesen hat, sich aus diesem unfairen System bzw. dieser internationalen Ordnung zu befreien.

Die Forderung nach einer zukunftsfähigen kommunalen Selbstverwaltung in Afrika kann deswegen im Kontext der Globalisierung zweierlei bedeuten. Zum einen kann sie auf eine noch intensivere Integration der Bevölkerung in das globale System abzielen. Grundlage hierfür ist die Hoffnung, dass sich im Rahmen der Globalisierung eine neue Art der Partnerschaft zwischen den Industrieländern einerseits und der Regierung und Bevölkerung der einzelnen afrikanischen Staaten andererseits entwickeln könnte. Zur Erklärung könnte ein soziales Planungsmodell herangezogen werden. Die Vorstellung jedoch, dass die Globalisierung zum Abbau der Armut und der zahllosen anderen Probleme in Afrika dienen könnte, ist möglicherweise falsch; es kann sogar sein, dass der Kontinent hierdurch noch tiefer in wirtschaftliche und politische Probleme gestürzt wird. Wenn man nämlich nicht sorgfältig darauf achtet, die alten Überzeugungen und die alten Fehler beiseite zu lassen, geht die Globalisierung möglicherweise an dem zentralen Problem vorbei, das für den wirtschaftlichen Sumpf sowie für die Abhängigkeit und Armut praktisch aller Völker Afrikas verantwortlich ist – die Einseitigkeit der wirtschaftlichen und technologischen Strukturen.

Zum anderen ist es möglich, die Globalisierung positiv auszugestalten. Erforderlich wären hierzu weltweit abgestimmte Anstrengungen, die es den Völkern auf kommunaler sowie auf nationaler Ebene ermöglichen, ihr Recht auf Entwicklung so wahrzunehmen, dass sie ihren Bedarf aus eigener Produktion decken und Überschüsse auf dem Weltmarkt verkaufen können. Dabei dürfen sie nicht, wie es heute noch der Fall ist, von unnötigen Einschränkungen behindert werden, die man ihnen unter dem Vorwand eines freien Weltmarkts auferlegt. Eine solche Entwicklung würde automatisch dazu führen,

dass sich die verschiedenen Gemeinschaften Afrikas in einem globalen Umfeld der Gleichheit wie jede andere unabhängige Gesellschaft entwickeln.

Diese positive Sichtweise der Globalisierung gründet sich auf ein Zusammenspiel verschiedener Modelle für die Entwicklung von Gemeinschaften und sozialen Strukturen, für die wiederum die Übernahme von Verantwortung für die Entwicklung lokaler Gemeinwesen durch die Gemeinschaft eine wesentliche Voraussetzung darstellt. Auf diese Modelle gehen auch verschiedene Versuche zurück, über entsprechend motivierte bürgernahe Gemeinschaften die Machthaber auf lokaler und nationaler Ebene dazu zu bewegen, das Recht aller Gemeinwesen auf eine zukunftsfähige Eigenentwicklung ohne Einschränkung zu achten und zu unterstützen. William Schweke würde es vermutlich so formulieren: Ziel solcher Anstrengungen muss es sein, den Bürgern in den Dörfern und Marktflecken sowie in den Klein- und Großstädten Afrikas Zugang zu Bildungsmöglichkeiten zu gewähren, damit sie sich selbst und ihre Familien in einer dynamischen Wirtschaft durch eigene Arbeit erhalten können.²⁾ In einer solchen Gemeinschaft muss der Einzelne an allen Entscheidungen teilnehmen können, die sein Leben beeinflussen. Des Weiteren müssen Geschäftsbetriebe, Haushalte und Regierungen dazu angehalten werden, Land, Energie und andere Ressourcen so effizient zu nutzen, dass es dem Einzelnen möglich wird, sich einen hohen Lebensstandard zu sichern, ohne etwas zu vergeuden oder die Umwelt zu schädigen. In einer solchen Gemeinschaft sind Gesundheit und Sicherheit genauso selbstverständlich wie saubere Atemluft und reines Trinkwasser.

Die Lage, die sich in Afrika nach der Unabhängigkeit entwickelt hat, zeigt ganz klar, dass eine uneingeschränkte Machtkonzentration im Zentrum mit den entsprechenden protektionistischen Beziehungen zwischen eben diesem Zentrum und den Gemeinden und ihrer Bevölkerung nicht nur jede Initiative vor Ort im Keim erstickt, sondern auch jedes Potenzial für wirtschaftliche Entwicklung und sozialen Wandel. Auch ist die Zentralregierung restlos überfordert, wenn sie versucht, die Bedürfnisse der Bevölkerung im ganzen Land umfassend abzudecken. Damit

2) William Schweke, Carl Rist, Brian Dabson: *Bidding for Business: Are Cities and States Selling Themselves Short?* (Werben um die Wirtschaft: Verkaufen sich Städte und Länder unter Wert?) 1994, zitiert in: Michael H. Shuman: *Going Local: Creating Self-Reliant Communities in a Global Age*. The Free Press, New York 1998, S. 24.

verliert sie auch die Fähigkeit, Impulse für die Entwicklung einzelner Gemeinwesen zu liefern.

Dabei muss man berücksichtigen, dass die Menschen anders als bisher darüber entscheiden wollen, was ihre Gemeindeverwaltung tut; für alles, was in ihrer Mitte geschieht, wollen sie Verantwortung übernehmen und teilen. In einem solchen Fall wären sie auch willens und bereit, sich voll und ganz zu engagieren und auch die nötigen Opfer zu bringen, wenn es um das Ziel geht, ihre Probleme zu lösen und ihre Bedürfnisse zu decken. In wohl jedem Land ist dies das schlagkräftigste Argument für die kommunale Selbstverwaltung.

Aus dieser Einsicht ergeben sich zwei dringliche Zielsetzungen. Zunächst einmal müssen die Regierungen Afrikas dazu gedrängt und ermutigt werden, das Recht ihrer Bevölkerung auf kommunale Selbstverwaltung als sichersten Weg zur Deckung der eigenen Bedürfnisse durch eigene Anstrengungen anzuerkennen. Die Regierungen Afrikas müssen sich darüber klar werden, welche Grenzen ihnen im Hinblick auf ihre Ressourcen und Möglichkeiten gesetzt sind. Die Bevölkerung muss soweit mobilisiert werden, dass ein Wandel der gesellschaftlichen Lebensbedingungen ohne jeden weiteren Verzug möglich wird. Kritisch ist weiterhin, dass Organisationen wie die OAU und andere regionale Körperschaften wie ECOWAS, COMESA, SADC und EAC der Weltcharta für kommunale Selbstverwaltung beitreten. Damit würde die Entwicklung in Richtung auf unabhängige Kommunalverwaltungen und Behörden beschleunigt, die den Interessen, Bedürfnissen und Wünschen der ortsansässigen Bevölkerung Rechnung tragen und ihr die Möglichkeit bieten können, sich an der Beschlussfassung auf lokaler Ebene zu beteiligen. Dort, wo der Geist der kommunalen Selbstverwaltung Einzug gehalten hat, würde sich automatisch eine demokratische Verwaltung zum Nutzen der ortsansässigen Bevölkerung sowie des Landes insgesamt entwickeln.

Ein weiterer Grund für die Einrichtung eines kommunalen Selbstverwaltungssystems besteht darin, dass sich das volle Potenzial einer Gemeinschaft nur dann zeigt und für die eigene Weiterentwicklung nutzen lässt, wenn man ihr die Möglichkeit gibt, unabhängig tätig zu werden. Den Zentralregierungen

Afrikas muss deshalb nahegelegt werden, die Dezentralisierung und damit die Entwicklung autonomer Kommunalverwaltungen positiv zu sehen und die Einrichtung funktionierender kommunaler und bürgerlicher Selbstverwaltungseinrichtungen im Interesse der Bevölkerung zu fördern. Dadurch würde es auch wesentlich einfacher, Lösungen für die zahllosen Probleme zu finden, denen sich der Kontinent heute gegenüber sieht. Im Einzelnen sollte man die afrikanischen Regierungen dazu bringen, die folgenden Maßnahmen mit äußerster Dringlichkeit einzuleiten:

- a) Einführung entsprechender ordnungs- und zivilrechtlicher Mechanismen zur Förderung der Einrichtung und Weiterentwicklung einer kommunalen Selbstverwaltung;
- b) Reorganisation der bestehenden zentralistischen Gemeindeverwaltungssysteme, wobei einerseits die örtlichen Gemeinwesen zur Einrichtung von Instanzen angeregt werden sollten, die ihren Bedürfnissen entsprechen, und andererseits diesen Instanzen die Befugnisse übertragen werden sollten, die sie benötigen, um die vor Ort herrschenden wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen so schnell wie möglich zu verbessern; sowie
- c) Bereitstellung entsprechender nationaler und internationaler Ressourcen durch die örtlichen Instanzen zur Entwicklung der ortsansässigen Bevölkerung. Damit wird auch deutlich, dass kommunale Selbstverwaltung keineswegs bedeutet, dass sich die Bürger einer Gemeinschaft vollständig von der Zentralregierung abkoppeln; es bedeutet lediglich, dass sie sich mehr auf sich selbst verlassen und nur diejenigen Maßnahmen durchführen, die für sie unter den vorherrschenden Umständen am besten sind und es ihnen ermöglichen, ihre Ressourcen umfassend zu mobilisieren.

Ein solches System der kommunalen Selbstverwaltung muss keineswegs unverzüglich eingerichtet werden. Der Prozess kann auch in einzelnen Schritten ablaufen, immer vorausgesetzt, er zielt darauf ab, das Selbstbewusstsein der lokalen Gemeinwesen und Kommunalverwaltungen zu stärken. Auch müssen die Kapazitäten der Gemeindebehörden soweit ausgebaut werden, dass sie demokratisch, transparent, offen und verantwortungsbewusst arbeiten, der orts-

ansässigen Bevölkerung die erforderlichen Dienstleistungen bieten und den Wandel ihrer sozio-ökonomischen Lebensbedingungen fördern können. Mit einer gut ausformulierten strategischen Planung wäre es möglich, die Eigenständigkeit der örtlichen Behörden innerhalb von fünf bis zehn Jahren auf ein hohes Niveau zu bringen.

■ **Befürchtungen im Zusammenhang mit der kommunalen Selbstverwaltung in Afrika**

Bei Kritikern ruft die Forderung nach kommunaler Selbstverwaltung Bedenken der verschiedensten Art hervor. So wird befürchtet, dass starke Kommunalverwaltungen mit der Zentralregierung konkurrieren und sowohl ihre politische Macht als auch ihre Kontrolle über die Ressourcen des Landes in Frage stellen könnten. Diese Befürchtungen sind eng mit der zweifelhaften Legitimität vieler afrikanischer Regierungen verknüpft.

Eine weitere Besorgnis steht mit den organisatorischen Fähigkeiten der Gemeindeverwaltungen im Zusammenhang. So behaupten die Kritiker, dass sowohl die Führer als auch die Bürger vor Ort nicht über die für eine unabhängige Amtsführung erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten, Erfahrungen und Kompetenzen verfügen. Nach ihrer Auffassung bedarf die Tätigkeit der Kommunalverwaltungen der Führung, Aufsicht und Kontrolle der Zentralregierung, wobei hinter all dem das Ziel steht, die Bevölkerung sicher im Griff zu behalten und im ganzen Land einheitliche Normen durchzusetzen.

Der gravierendste Nachteil bei der Einrichtung kommunaler Selbstverwaltungen in Afrika liegt jedoch in der Gefahr, dass schlechte Angewohnheiten sowie überkommene Verhaltensweisen und Praktiken von der nationalen auf die lokale Ebene übertragen werden könnten. So wird z.B. befürchtet, dass die Dezentralisierung und die dadurch bedingte Einrichtung von kommunalen Selbstverwaltungsinstanzen zum Entstehen autoritärer, korrupter und unfähiger Strukturen führen könnte. Dies wiederum könnte dazu führen, dass Ressourcen fehlgeleitet und die Verwaltungsgeschäfte in einer Art geführt werden, die mit den heute für die öffentliche Verwaltung geltenden Prinzipien der Transparenz, Offenheit und

Verantwortlichkeit nicht vereinbar ist. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass die Entwicklung einer solchen Selbstverwaltung lange dauern kann, weil die Zentralregierung die bestehenden Abhängigkeits- und Patronatsbeziehungen unterstützt und erhält.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Gemeindeverwaltung in Afrika mögen solche Bedenken und Befürchtungen gerechtfertigt erscheinen lassen. Trotzdem gibt es keinen Grund, warum es nicht möglich sein sollte, etwa bestehende Mängel in der Führung und Verwaltung von Gemeinwesen durch entsprechende verwaltungs- und ordnungsrechtliche sowie institutionelle Maßnahmen auszugleichen. Damit würde auch der Gefahr ein Riegel vorgeschoben, dass sich auf bürgernahem Niveau schädliche Machtstrukturen entwickeln könnten. Es würde ein Rahmen geschaffen, der es den ortsansässigen Bürgern, Interessengruppen und Medien ermöglicht, mit Hilfe von Sanktionen und anderen Mitteln gegen fehlgeleitete kommunale Instanzen vorzugehen. Da Misswirtschaft und ein schlechter Führungsstil schon lange zu den etablierten Traditionen und Gewohnheiten gehören, muss dieser ordnungsrechtliche und institutionelle Rahmen durch eine entsprechende Ausbildung führender Persönlichkeiten und ihrer Mitarbeiter sowie durch Maßnahmen der Erwachsenenbildung begleitet werden, die die Bürger zur Mündigkeit erziehen und ihr Problembewusstsein wecken. Auch werden den Gemeinwesen dadurch die nötigen Informationen und Fähigkeiten sowie das Selbstvertrauen vermittelt, das sie brauchen, um sich eigenverantwortlich an der Beschlussfassung beteiligen und die kommunalen Behörden und Instanzen zur Verantwortung ziehen zu können. Dadurch wiederum kann sich der Standard auf kommunaler Ebene soweit an das Weltniveau angleichen, dass – mit den Worten von Michael H. Shuman – die Einrichtung von globalen Netzwerken und Kontakten möglich wird, die für Afrika wichtig und nützlich sind.³⁾

3) Shuman, op. cit.

■ Das Beispiel Kenias

In Kenia wurde durch die bürgerliche Gesellschaft ein Programm ins Leben gerufen, das den Kommunalverwaltungen zu mehr Selbständigkeit, Leistungsfähigkeit, Selbstvertrauen und Beständigkeit verhelphen soll. Mit dem hier zitierten Beispiel soll dargelegt

werden, dass es in der Tat möglich ist, in Afrika unabhängige, selbstbestimmte Kommunalbehörden aufzubauen und damit die Entwicklung auf kommunaler Ebene wesentlich zukunftsfähiger zu gestalten. Das vorliegende Beispiel bezieht sich lediglich auf eine isolierte Erfahrung mit der durch Bildungsmaßnahmen bedingten Umwandlung einer Gemeindeverwaltung im ländlichen Bereich. Andererseits steht dieses Regionalparlament beispielhaft für zahlreiche kleine Dörfer und größere Städte in Afrika, die sich einmal zu den Großstädten von morgen entwickeln werden. Durch seine gute Amtsführung legt es die Grundlagen für die Entwicklung lebens- und zukunftsfähiger Bürgervertretungen in den Großstädten von morgen. Insoweit ist der Kreisrat von Masaku ein durchaus lehrreiches Beispiel.

■ Der Kreisrat von Masaku

Im Rahmen eines Ausbildungsprogramms für kommunale Verwaltungsbehörden fördert die Agency for Development Education and Communication die Heranbildung unabhängiger, selbständiger und zukunftsfähiger Behörden und Instanzen auf kommunaler und regionaler Ebene in Kenia. Aus den bisherigen Erfahrungen mit diesem Programm geht klar hervor, dass es in der Tat möglich ist, sowohl in Kenia als auch im übrigen Afrika zukunftsfähige, weitgehend unabhängige Kommunalbehörden aufzubauen. Ein gutes Beispiel dafür bietet der Kreisrat von Masaku in der Ostprovinz Kenias.

Der Kreisrat ist für den Verwaltungsbezirk Masaku zuständig, der im Osten an Nairobi, die Hauptstadt Kenias, angrenzt. Mit einer Bevölkerung von etwa 400 000 Menschen liegt dieser Kreis im Weideland der kenianischen Ostprovinz (vgl. die Karte von Kenia). Die wirtschaftliche Tätigkeit konzentriert sich auf Viehzucht und Landwirtschaft nach dem Trockenfarmprinzip. Sämtliche Wasserläufe im Kreisgebiet liegen im Jahresverlauf meistens trocken. Dementsprechend sieht sich der Kreisrat ständig mit dem Problem des Wassermangels konfrontiert, das von Zeit zu Zeit durch unzureichende Niederschläge noch verschärft wird. Andererseits gehen in dem Gebiet gelegentlich auch ergiebige Regenfälle nieder, und mit besseren Verwaltungsmethoden könnte das Problem des Wassermangels eingegrenzt, die Vegetati-

onsdecke erhalten und der Anbau von schnell reifen- den Feldfrüchten gefördert werden, um das in der Gemeinschaft endemisch vorhandene Hungerproblem zu lösen.

Grundlage für den Versuch, eine zukunftsfähige Verwaltung im Bereich des Kreisrats von Masaku zu entwickeln, war das in Abbildung 1 dargestellte Modell. Vor dem Zustandekommen der Ausbildungspartnerschaft zwischen dem Kreisrat und der ADEC hatten sich die Bevölkerung und die führenden Bürger des Kreises schon seit vielen Jahren mit der Unmöglichkeit abgefunden, ihre eigene zukunftsfähige Entwicklung in Angriff zu nehmen.

Gleich zu Beginn des Projektes stellte sich heraus, dass zunächst einige schwerwiegende Probleme im Zusammenhang mit dem Kreisrat gelöst werden mussten, um den geplanten Wandel hin zu einer zukunftsfähigen Verwaltung überhaupt umsetzen zu können. Dabei handelte es sich um:

- ständige Streitereien und mangelnde Kommunikation zwischen Ratsmitgliedern und Beamten;
- geringe Beteiligung lokaler Akteure und Interessengruppen an der Beschlussfassung;
- mangelnde Unterstützung durch die Bürger, deren Ansichten keinerlei Beachtung fanden, obwohl sie im Wesentlichen sowohl für die Einnahmen des Kreistags als auch für die Nutzung seiner Dienstleistungen verantwortlich waren;
- Nachlässigkeiten bei der Beitreibung von Abgaben und Widerstände gegen die Zahlung dieser Abgaben aufgrund mangelhafter Dienstleistungen;
- schlechte Straßen, äußerst hohe Arbeitslosigkeit in allen Altersgruppen, Massenarmut und Krankheiten sowie abnehmende Schülerzahlen und sinkender Lebensstandard;
- allgemeine Dürre, verbunden mit Wassermangel für Mensch und Tier;
- rasche Abholzung bzw. Abtragung des Baumstandes und der Vegetationsdecke;
- Vernachlässigung und Verschwendung von Ressourcen und Einrichtungen;
- geringe Arbeitsmoral bei Ratsmitgliedern und Beamten u.a. aufgrund von Rückständen bei der Zahlung von Gehältern und Zulagen, sowie

- übertriebene, äußerst hinderliche Kontrollmaßnahmen des Ministeriums für Kommunalverwaltung (MOLA) und der Zentralregierung.

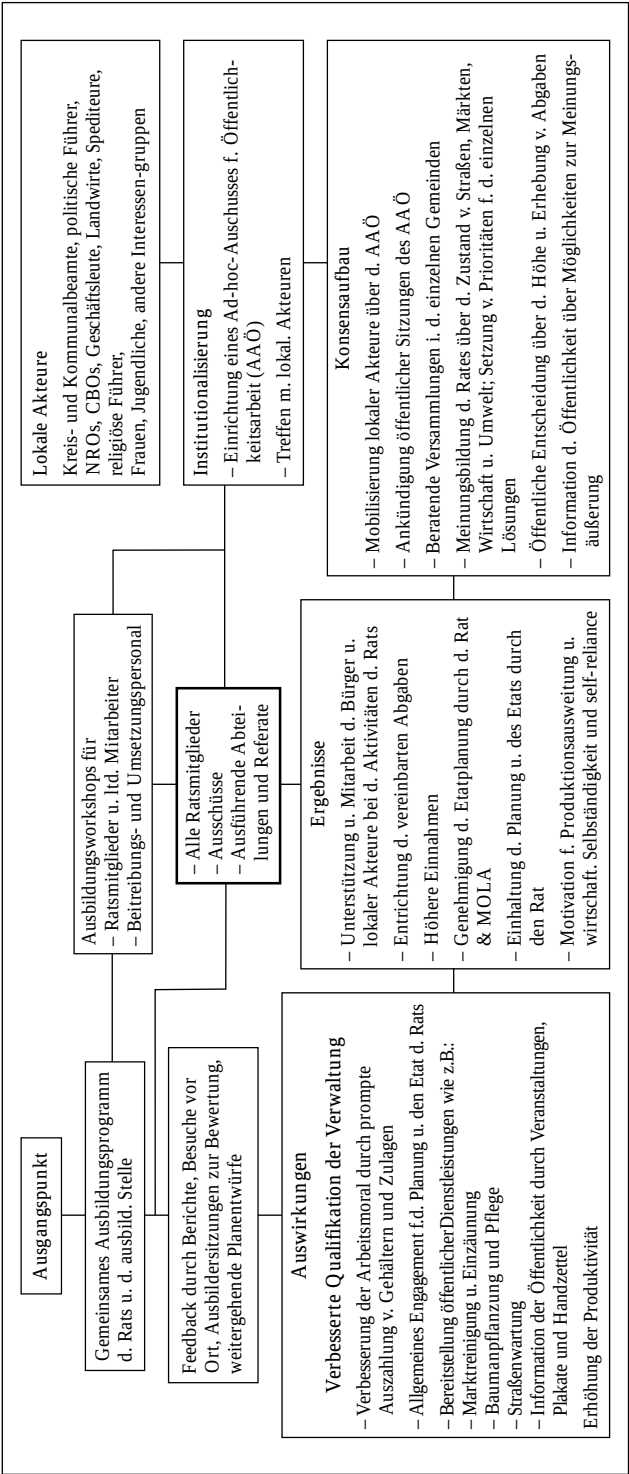
Das Ausbildungsprogramm der ADEC wurde in einem Workshop und in einer Reihe von Sitzungen mit verschiedenen lokalen Instanzen entworfen, an denen auch der Kreisrat von Masaku beteiligt war. Zunächst wurden die Mitglieder und die ranghöheren Beamten des Kreisrats ausgebildet, danach die mit der Beitreibung von Abgaben und ähnlichen Aufgaben betrauten Mitarbeiter des Rats. Bei den Ratsmitgliedern und ranghöheren Beamten konzentrierte sich die Ausbildung auf die genaue Abgrenzung und die Komplementärfunktionen der einzelnen Stellen, die Rolle der Ratsmitglieder bei der Führung der Gemeinschaft sowie bei entwicklungs- und finanzpolitischen Entscheidungen, die Verantwortung der Mitglieder und Mitarbeiter des Rats gegenüber der Öffentlichkeit für ihre Tätigkeit als Neuerer, Planer und Manager sowie die Bedeutung der Fortbildung für den Rat und die Gemeinschaft im Allgemeinen. Experten mit entsprechenden Erfahrungen in der Mobilisierung von Ressourcen und in der Finanzverwaltung befassten sich außerdem mit Themen wie Planung, Budgetierung, Mobilisierung und Koordination von Ressourcen und Finanzkontrollenrichtungen.

Nach einer Reihe von Ausbildungsveranstaltungen für die Mitglieder und Beamten des Rats und nach entsprechenden Intensivkursen zur Verbesserung der Qualifikation für die mit der Beitreibung von Abgaben befassten Mitarbeiter ergaben sich tiefgreifende Änderungen insofern, als der Rat nunmehr in der Lage ist, eine zukunftsfähige Verwaltung im Landkreis Masaku aufrechtzuerhalten. Dazu gehören folgende Faktoren:

Kommunikations- und Führungsqualitäten

- Die Einstellung der Mitglieder und Beamten des Rates zu ihrer jeweiligen Tätigkeit hat sich geändert.
- Die Kommunikation zwischen Ratsmitgliedern und Beamten sowie die Zusammenarbeit untereinander hat sich verbessert.
- Die Ratsmitglieder wie auch die leitenden Beamten fühlen sich nunmehr der Ausführung einmal

■ Abbildung I: Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommunalverwaltung durch Fortbildung (Ablaufdiagramm)



gefasster Pläne sowie der Einhaltung des Etats als einem bedeutenden politischen Dokument verpflichtet.

- Zwischen dem Rat und den ortsansässigen Akteuren, Geschäftsleuten, Interessengruppen und Bürgern - den Kunden des Kreisrats - haben sich neue Kontaktmöglichkeiten und partnerschaftliche Verbindungen entwickelt, die es ermöglichen, über die Zukunftsfähigkeit der Gemeinschaft und über ihre Umorientierung in Richtung auf organisatorische und kommunikative Nachhaltigkeit zu diskutieren.
- Der Kreisrat hat sich überraschend dafür entschieden, Bürger direkt an der Beschlussfassung über die Höhe der Abgaben, die Art ihrer Beibehaltung und die relative Bedeutung bestimmter Dienstleistungen für die Gemeinschaft zu beteiligen.

Steigerung der Einnahmen

- Zwischen Juni 1998 und Dezember 1999 stiegen die Einnahmen des Kreises von 29881000,00 auf 34 314 000,00, entsprechend einer Wachstumsrate von 15 Prozent. Im Juni 1999 betrugen die Einnahmen 7 147 000,00 verglichen mit 4 647 000,00 im Juni 1998, eine Steigerung um 54 Prozent.⁴⁾

Mobilisierung von Ressourcen und Ausbau der Infrastruktur

- Seitens des Rats wurden verschiedene Vorhaben eingeleitet, um die Kapazitäten des Kreises voll auszulasten, seine Ressourcen zu mobilisieren, seine Selbständigkeit zu sichern und Verschwendung und Leerlauf auszuschalten.
- Um bessere Verkehrsverbindungen zu gewährleisten, wurden durch den Rat Maßnahmen zur Planierung, Reparatur und Wartung der Verkehrswege eingeleitet. An sechs von insgesamt fünfzehn vorgesehenen Orten sind die Planierungsarbeiten bereits abgeschlossen.
- Bei Mutu Mwaki wurde einer der sechs Tiefbrunnen des Kreisrats mit eigenen Mitteln saniert, sodass den Anwohnern nunmehr ausreichend reines Wasser zur Verfügung steht.

4) Bericht über die Fortbildungskurse und Seminare der ADEC, für das Landratsamt verfasst von Peter M. Mbatha, 8. August 2000.

- Als begleitende Maßnahme hat der Kreisrat die Wiederherstellung von zwei Fahrzeugen und den Kauf eines Neufahrzeugs mit Vierradantrieb veranlasst.
- Bar- und Sachmittel im Gesamtwert von 750 000,00 wurden durch verschiedene Gemeinderatsmitglieder an bedürftige Bildungsorganisationen weitergegeben.

Ziel all dieser Maßnahmen ist die Erlangung der Unabhängigkeit von fremden Ressourcen und fremdem Kapital. Der Rat ist sich bewusst, dass sich der Kreis nicht vollständig von der nationalen oder globalen Wirtschaft abkoppeln kann, unterstützt aber dennoch die ortsansässige Bevölkerung bei ihren Anstrengungen, ihren Bedarf an Nahrung, Wasser, Energie, Wohnraum, Kleidung und vielen anderen Verbrauchsgütern und Dienstleistungen selbst zu decken.

Umweltschutz

- Die Märkte und Geschäftszentren des Kreises werden mittlerweile regelmäßig unter der Aufsicht leitender Beamter des Kreisrats gereinigt.
- Der Kreisrat steht kurz vor dem Abschluss der Einzäunung von neun großen Freiluftmärkten. Zweck dieser Maßnahme ist es, die laufende Wartung dieser Märkte zu erleichtern und die dort gepflanzten Bäume vor Fressschäden zu schützen. Den bereits in diesen Märkten angepflanzten Bäumen sollen weitere folgen, sobald die nächste Regenzeit einsetzt.
- Auch die Bevölkerung beteiligt sich am Umweltschutz.

In Anbetracht der Anstrengungen, die der Kreisrat von Masaku unternimmt, steht zu erwarten, dass viele der Markt- und Geschäftszentren, die zum Zuständigkeitsbereich dieses ländlichen Kreises gehören, ihre sozial wie wirtschaftlich nachhaltige Entwicklung auch weiterhin fortsetzen. Die Gemeinderäte von Masaku und vier anderen Städten müssen sich anstrengen, um mit den durch den Kreisrat eingeleiteten Wandlungen und mit seinen Leistungen gleichzuziehen.

■ Probleme mit dem Wandel

Bei alledem sah sich der Kreisrat zahlreichen Problemen gegenüber, wie z.B.:

- Mangelnde ordnungs- und zivilrechtliche Unterstützung für die Anstrengungen des Kreisrats, Dinge den Wünschen der Bevölkerung und ihrer Führer gemäß in Angriff zu nehmen.
- Übermäßige Einschränkung der Entscheidungsbefugnisse durch die Zentralregierung und deren Gesetzgebung, die jede eigenständige Beschlussfassung und Umsetzung von Maßnahmen vor Ort praktisch unmöglich macht. Planung, Budgetierung, Einnahmen und Ausgaben werden durch die Zentralregierung über den zuständigen Minister kontrolliert, dessen Entscheidungen oft mehr durch politische Interessen beeinflusst werden als durch die Interessen und Bedürfnisse der Gemeinwesen vor Ort.
- Mangelnder politischer Wille zur Ausweitung der Unabhängigkeit der Kommunalbehörden von der Zentralregierung, die sich zum Teil über Einnahmen finanziert, die von ihr zwar im Namen der Kommunalbehörden erhoben, diesen aber nur selten zur Verfügung gestellt werden.
- Panische Furcht vor der Konkurrenz örtlicher Machtzentren und der Möglichkeit, dass die eigene mangelnde Legitimität angesichts eines möglichen Erfolgs der kommunalen Organe und des kläglichen Versagens der Zentralregierung bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen zu einer Krise führen könnte.

■ **Zukunftsaussichten für das gesamte Land**

Seit der Erlangung der Unabhängigkeit wurden unter der Ägide der Zentralregierung verschiedene Versuche unternommen, ein Mindestmaß an Dezentralisierung zu verwirklichen. Diese Versuche sind jedoch so vereinzelt und stehen so sehr unter der Kontrolle der Zentralregierung, dass sie nicht wirklich als Maßnahmen zum Aufbau einer kommunalen Selbstverwaltung in Kenia gelten können. Sie dienten im Gegenteil dazu, die Macht der Zentralregierung noch weiter zu festigen. Es handelt sich hierbei im Einzelnen um folgendes:

- Die Institutionalisierung einer Provinzverwaltung, die auch die entferntesten Winkel des Landes erfasst.

- Die Einrichtung von Fachbehörden für Bildung, Gesundheitsfürsorge, Wasserversorgung, Landwirtschaft, Handel und Straßenwesen auf Provinz- bzw. Kreis- und scheinbar auch Gemeindeebene, die sämtlich durch die Provinzverwaltung als ausführendes Organ der Zentralregierung geführt oder kontrolliert werden.
- Die Formulierung einer Entwicklungsstrategie auf Kreisebene, deren Ziel darin besteht, die Bürger vor Ort bei der Festlegung der Prioritäten für hauptsächlich durch die Zentralregierung zu finanzierende Entwicklungsmaßnahmen zu beteiligen. Tatsächlich lag die Leitung jedoch in Händen der örtlichen Vertreter der Zentralregierung, während den Initiativen der Bevölkerung nur marginale Bedeutung zukam.
- In jüngster Zeit wurde den Kommunalbehörden von der Zentralregierung ein Anteil an den Kraftstoffabgaben zugestanden, um es ihnen zu ermöglichen, weitergehende Verantwortungen bei der Erhaltung des Straßennetzes zu übernehmen.
- Zur Finanzierung ihres Etats erhalten die Gemeinden weiterhin einen Anteil von fünf Prozent am Einkommensteueraufkommen des Staates.
- Schließlich zielt die Einrichtung von Landes- und Kreisbehörden für den Straßenbau darauf ab, lokale Führer und private Interessenten an der Beschlussfassung über örtliche Maßnahmen zur Erhaltung der Verkehrswege zu beteiligen.

Diese Maßnahmen wurden ausnahmslos eingeleitet, um der Kritik zu begegnen, die Zentralregierung habe sämtliche Zuständigkeiten an sich gerissen, die eigentlich den Kommunalverwaltungen zustehen.

Aber es kündigen sich noch weit wichtigere Veränderungen an. Vieles deutet unmissverständlich darauf hin, dass die aktuelle Verfassungsreform dazu führen könnte, dass sich im Lauf der nächsten Jahre in Kenia ein weit weniger zentralistisches System der Kommunalverwaltung herausbildet. Auch haben zahlreiche örtliche Gruppen und Gemeinschaften aus schierer Verzweiflung lokale Initiativen ins Leben gerufen, um ihre Probleme zumindest im Ansatz zu lösen und die örtlichen Behörden darauf hinzuweisen, dass sie sich mit den Anforderungen der Entwicklung vor Ort, der Bereitstellung von Dienstleis-

tungen und der Übernahme von Verantwortung für die Zuweisung und Verwaltung von Ressourcen zu befassen haben. Diese Initiativen wurden zumeist in den Städten von Organisationen wie Nachbarschaftsverbänden, Gemeinden und Anwohnergruppierungen mit dem Ziel ins Leben gerufen, die eigenen Interessen selbst in die Hand zu nehmen und die Gemeinderäte notfalls mit Druck dazu zu veranlassen, endlich ihre Arbeit zu tun. Aus all diesen Einzelanstrengungen hat sich eine organisatorische Basis herausgebildet, die als Grundlage für eine Kampagne für kommunale Selbstverwaltung und zukunftsfähige Entwicklung dienen und die Trends und Entwicklungen der Zukunft bestimmen könnte. Kommunalpolitische Fortbildungsprogramme für die Bevölkerung tragen zur Bewusstseinsbildung in diesem Bereich bei, und sowohl die Kommunalbehörden als auch die Gemeinwesen selbst werden schließlich nach mehr Spielraum bei der Mobilisierung und Verwendung ihrer Ressourcen zum eigenen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Nutzen verlangen.

Es kann trotz alledem noch einige Zeit dauern, bis diese Gruppen und die auf Selbständigkeit hoffenden Gemeindeverwaltungen in Kenia in der Lage sind, mit globalen Instanzen nützliche Verbindungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zu schaffen. Andererseits könnten im Rahmen einer sogenannten „positiven Globalisierung“ konkret Mittel eingesetzt werden, um die Kommunalbehörden in Entwicklungsländern wie Kenia bei ihrer Entwicklung zu unterstützen. Die Weltcharta für kommunale Selbstverwaltung wird dies berücksichtigen müssen, wenn sie für Afrika relevant sein soll.

■ Bibliographie

Carl A. McCandles, *Urban Government and Politics*, McGraw-Hill, New York 1970.

David Osborne & Ted Gaebler *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Prentice-Hall of India, New Delhi 1992.

Eric Shragge *Community Economic Development: In Search of Empowerment*, Black Rose Books, Montreal 1997.

Michael H. Shuman *Going Local: Creating Self-Reliant Communities in a Global Age*, The Free Press, New York 1998.

Republic of Kenya *The Local Government Act*, Cap 265, Nairobi Government Printer 1997.

UNCHS-*Localising Agenda 21 Action Planning Sustainable Urban Development*, Nakuru, Kenya.

- *The Global Campaign for Good Urban Governance*, Habitat Debate, Bd. 5, Nr. 4, 1999.
- *Democratizing Cities: Habitat's Global Campaign on Urban Governance*, Habitat Debate Bd. 5, Nr. 4, 1999.
- *Strengthening Rural-Urban Linkages*, Habitat Debate, Bd. 5, Nr. 4, 1999.
- *Women in Urban Governance*, World Habitat Day 2000.

Nick G. Wanjohi *Local Government Policy Environment in Kenya: Proposals for Reform*, Beitrag für die Konferenz der Democratic Foundation über Kommunalbehörden und Politik, Nairobi, 10.-11. November 1999.