

Walter Thomi

Nationalstaatliche Regulation und Dezentralisierung: *Local Government Reform in Ghana*

Einleitung

Unter dem Begriff Dezentralisierung werden meist Prozesse der Reorganisation staatlicher Gebietskörperschaften mit einer Tendenz zur Verlagerung von Entscheidungs- und Verfügungskapazitäten zugunsten vorgelagerter Verwaltungsebenen abgebildet. Dieser Prozeß erlebte einen ersten Höhepunkt im Zuge der post-kolonialen Entwicklungen der 60er und 70er Jahre (Mawhood 1983). Hierbei handelte es sich vor allem um Reformbemühungen in jungen Nationalstaaten, die zwar gemäß offizieller Rhetorik dem Wohl und der Entwicklung des Landes dienen sollten, *de facto* aber häufig als strategische Instrumente der Herrschaftssicherung eingesetzt wurden. Es ist deshalb nicht ganz überraschend, daß diese Programme - gemessen an ihren offiziellen Zielen - meist den damit verbundenen Erwartungen nicht gerecht werden konnten und in der Literatur häufig als wenig erfolgreich eingeschätzt wurden (Wunsch/Olowu 1990). Ende der 80er Jahre erlebten der Begriff der Dezentralisierung bzw. die damit verbundenen Reformstrategien eine Wiederbelebung. Dies geschah einerseits im Kontext der Transformationsdebatten der bislang zentralstaatlich regulierten Volkswirtschaften des Ostblocks. Andererseits kam es auch in vielen Ländern der sogenannten Dritten Welt, aber auch in Europa und auf dem nordamerikanischen Kontinent zu einer verstärkten Debatte über dieses Thema (Walker 1991; Kersbergen/Verbeek 1994).

Der vorliegende Beitrag will einen Aspekt dieser Entwicklungen nachzeichnen und gleichzeitig einen Beitrag zur weiteren Klärung und Systematisierung der Begrifflichkeiten leisten. Letzteres erscheint zur Fortsetzung der wissenschaftlichen Diskussion um die adäquate Abbildung und Interpretation dieser Prozesse notwendig. Ersteres, um im Sinne von „*lessons learned*“ Erfahrungen für die Gestaltung zukünftiger Reformen zugänglich zu machen.

Zur „Theorie“ der Dezentralisierung

Als Dezentralisierung werden meist Veränderungen von fiskalischen, politischen und administrativen Verantwortlichkeiten zugunsten von vorgelagerten Ebenen des staatlichen Verwaltungsapparates (Litvack et al. 1998) bezeichnet. Ausmaß, Form, Inhalte und Ziele der damit verbundenen Dezentralisierungsstrategien sind ebenso mannigfaltig wie ihre jeweiligen regionalen und zeitlichen Erscheinungsformen. Im entwicklungspolitisch orientierten Diskurs fanden in jüngerer Zeit die Elemente der Partizipation und auch der Armutsbekämpfung verstärkt Eingang in die Diskussion um das Für und Wider von Dezentralisierung (Simon et al. 1993).

Theoretische Überlegungen bezogen sich häufig auf die Definition des Begriffs selbst sowie eine Systematisierung der Formen und der Intensitäten von Dezentralisierung: So wird häufig zwischen politischer, administrativer, ökonomischer und fiskalischer Dezentralisierung unterschieden, wobei die Intensitätsstufen der Dekonzentration und Devolution die Qualität der Dezentralisierung erfassen sollten (Rondinelli et al. 1989). Derartige Ansätze zielen auf eine mehr technokratisch orientierte Erfassung von Dezentralisierung über die Erstellung von „Checklisten“ zur Beurteilung derartiger Prozesse, was zu durchaus kontroversen Diskussionen mit mehr strukturalistisch ausgerichteten Autoren führte (Slater 1989). Interessante Erkenntnisse über die Persistenz der politisch-administrativen Strukturen in Indonesien erbrachte die Arbeit von Beier (1995), die Dezentralisierung im systemtheoretischen Kontext Luhmannscher Prägung interpretiert.

Der vorliegende Beitrag geht vom aktions- oder prozeßorientierten Charakter des Begriffs Dezentralisierung aus und fordert die Thematisierung des allgemeinen Handlungsrahmens zur weiteren Interpretation. Konkret geht es dabei um den Staat. Dessen inneres Gefüge kann, soll oder muß durch Dezentralisierung verändert werden. Dezentralisierung wird damit zunächst einmal zu einer Option im Kontext staatlicher Reorganisation. Will man im Gegensatz zu einem enzyklopädischen Überblick über die vielfältigen Erscheinungsformen von Dezentralisierung ein tieferes Verständnis dieser Prozesse erlangen, so müssen sowohl der Staat als auch sein verändertes Umfeld thematisiert werden. Mit anderen Worten, es kann keine eigenständige „Theorie der Dezentralisierung“ geben, da der Begriff und die im zugrunde liegenden Aktionen sich nur im Kontext einer Staatstheorie verstehen und erklären lassen.

Der Staat kann als eine mit spezifischen Handlungsrechten (insbesondere dem Gewaltmonopol) ausgestattete und primär territorial definierte politische Regulationsform interpretiert werden, die auf die Bereitstellung spezifischer Leistungen für ein gegebenes Territorium (Staatsgebiet) und eine gegebene Population (Staatsvolk) zielt. Die Legitimationsformen (Gesellschaftsvertrag) und Leistungen sowie die dazugehörigen institutionellen Strukturen werden einerseits durch die konkrete historische Konstellation ihres Entstehungszusammenhanges, andererseits durch den Wandel ihrer internen und externen Rahmenbedingungen geprägt.

Es liegt im Wesen der territorialen Verfaßtheit des Staates, daß er über eine wie auch immer konfigurierte interne institutionelle Struktur zur Gewährleistung seiner Handlungsrechte auf seinem Territorium verfügt. Diese territoriale Dimension des Staates (Smith 1985) wird in der Regel in Form von Gebietskörperschaften organisiert. Deren aktuelle Konfiguration kann ebenfalls nur aus dem oben angesprochenen Kontext abgeleitet werden. Eine Theorie der Dezentralisierung muß auf diese Zusammenhänge zurückkommen, also immer auch eine Theorie des Staates sein, und kann nur in diesem Kontext formuliert werden, will sie keine ausschließliche technokratisch formulierte Handlungsanweisung sein oder die Zweckrationalität von Dezentralisierung auf der Basis logischer Prinzipien, z.B. des Subsidiaritätsprinzips, diskutieren.

Innerhalb einer strukturalistisch orientierten Staatstheorie erscheinen aktions- oder akteursorientierte Konfliktansätze (Cole 1995; Handy 1993) zur Erfassung und Erklärung der am politischen Entscheidungsprozeß aktiv beteiligten Gruppen geeigneter als ein auf Systematisierung und Beschreibung abzielender Systemansatz im Sinne Luhmanns.

Es ist hier nun nicht der Ort, um über Staatsauffassungen und Staatsformen in aller historischen und aktuellen Breite zu diskutieren. Es kommt lediglich darauf an, den allgemeinen Hintergrund für das zu diskutierende Fallbeispiel zu explizieren:

In der Nachkriegszeit kann man die Herausbildung oder Festigung von drei grundsätzlichen staatlichen Regulationsformen feststellen: das westliche etatistische Wohlfahrtsmodell, das sozialistische Zentralstaatsmodell und das Modell des sogenannten bürokratischen Entwicklungsstaates. Die westlichen Wohlfahrtsstaaten standen in der Tradition des bürgerlichen Nationalstaates und hatten sich unter keynsianischen Einflüssen zu außerordentlich komplexen Regulationsformen entwickelt. Deren Tätigkeitsspektrum reichte in enger korporatistischer Verflechtung mit Verbänden und gesellschaftlich relevanten Gruppen über die Staatsaufgaben im engeren Sinne hinaus, von der Sozial- bis hin zur Wirtschaftshilfe. Selbstverständlich herrschte innerhalb dieses Typs eine große Heterogenität (z.B. das schwedische Modell des Wohlfahrtsstaates oder das Modell des rheinischen Kapitalismus). Dies gilt sowohl in bezug auf die Gesamtorientierung als auch hinsichtlich der Verwaltungsstrukturen (z.B. französisches Präfektursystem versus deutsches föderalistisches System).

Die sozialistische Regulationsform war durch einen ausgeprägten Zentralismus in bezug auf Staat und Wirtschaft sowie das dazugehörige politische und wirtschaftliche Monopol der kommunistischen Parteien gekennzeichnet. Der sich aus den Kolonialverwaltungen entwickelnde und auf Basis der territorialen Verfaßtheit der Kolonien konstituierende bürokratische Entwicklungsstaat wurde in seiner institutionellen Ausgestaltung wesentlich durch westliche Demokratiemodelle geprägt, ohne daß dieser Staat über deren historische Voraussetzungen und die entsprechenden Wirtschafts- und Sozialstrukturen verfügt hätte.

In einem komplexen Wechselspiel zwischen internen und externen Faktoren eines sich über die Zeitachse vollziehenden Strukturwandels gerieten alle drei Steuerungsmodelle oder Regulationsformen in jeweils spezifische Krisen: Die spektakulärste Krise bildete sicherlich der Zusammenbruch der zentralstaatlich gelenkten Volkswirtschaften der Sowjetunion und der mit ihr verbündeten Staaten in Mittel- und Osteuropa. Die Kapazitäten dieser Regulationsform reichten im Wettbewerb der Systeme offensichtlich nicht aus, um einerseits die Transaktionskosten der externen Souveränität und andererseits die notwendigen Güter und Dienstleistungen zur Aufrechterhaltung der internen Souveränität zu erwirtschaften. Der Zusammenbruch und die sich anschließende Transformationsphase erklären die spezifischen dezentralen Steuerungsmodelle und unterstreichen die hier vertretene These, daß es keine Theorie der Dezentralisierung als solche geben kann, denn Formen und Inhalte dieses Prozesses unterliegen einer jeweils spezifischen regionalen und historischen Prägung.

Das etatistische Wohlfahrtsmodell des Westens geriet zwar in eine weniger spektakuläre, gleichwohl aber tiefgreifende Krise. Hier waren es die unter dem Stichwort Globalisierung diskutierten Vorgänge der anhaltenden Internationalisierung von Teilmärkten, insbesondere der Finanz- und Kapitalmärkte, in deren Gefolge es zu einer Flexibilisierung von traditionellen Standortmustern der Wirtschaft kam und die Bedeutung der jeweiligen nationalstaatlichen Handlungsrahmen für die Wirtschaft reduziert wurde. Damit verbunden sank die Bereitschaft, spezifische Standortarbitragen in Form von Steuern für den Standort aufzubringen. Große Teile der Wirtschaft überschritten ihren nationalen Handlungsrahmen und konstituierten damit einen Wettbewerb dieser nationalen Handlungsrahmen um Standorte wirtschaftlicher Aktivitäten mit allen aus der Tagespresse bekannten Schwierigkeiten und Notwendigkeiten (Batley/Stoker 1991).

Das Regulationsmodell des bürokratischen Entwicklungsstaates geriet in der Regel durch weltwirtschaftlich verursachte Veränderungen seiner Reproduktionsbasis (Außenhandel) in eine Krise. Dies wurde verschärft durch unzureichende Steuerungskapazitäten der nationalen Staatsbürokratien, die zusätzlich die nationale Wirtschaft zu großen Teilen kontrollierten. Sinkende Einnahmen standen tendenziell steigende und größtenteils wenig produktive Ausgaben gegenüber, was zu einer sich beschleunigenden Erosion staatlicher Leistungen und der damit verbundenen Zunahme von Massenarmut führte, die wiederum von entsprechenden Legitimitätsverlusten begleitet wurden. Insbesondere in Afrika südlich der Sahara mußten sich zu Beginn der 80er Jahre zahlreiche Staaten einem mühsamen, oft durch die Bretton-Woods-Zwillinge diktierten Reformprozeß unterziehen, in dem auch die Dezentralisierung als Bestandteil der „Sanierungsmedizin“ auftauchte (World Bank 1994).

Gemäß der bisherigen Hypothese muß die Dezentralisierung in diesen Staaten nun - im Gegensatz zu den Dezentralisierungsmaßnahmen im Kontext der Reformdiskussion in den Wohlfahrtsstaaten oder in Mittel- und Osteuropa - trotz bestehen-

der formaler Ähnlichkeiten besondere Formen und Inhalte aufweisen. Es bleibt festzuhalten, daß der internationale Strukturwandel insgesamt zu einem Bedeutungsverlust oder zumindest zu einer Funktionsschwächung der historisch gewachsenen nationalstaatlichen Regulationsrahmen führte und der daraus resultierende Handlungsdruck sich im Kontext der jeweiligen nationalen Politiken artikuliert.

Am Beispiel des westafrikanischen Staates Ghana sollen im folgenden die Entwicklungen des bürokratischen Entwicklungsstaates nachgezeichnet werden, um die Besonderheiten der Dezentralisierung in diesem Handlungskontext herauszuarbeiten. Damit wird die Diskussion um Dezentralisierung zunächst aus ihrem engeren technokratischen Kontext gehoben. Durch diese Betrachtungsweise kann im Gegensatz zu einer normativ ausgerichteten Diskussion um eine „vernünftige Dezentralisierung“, auf Basis z.B. des Subsidiaritätsprinzips oder ähnlich gelagerter Konzepte von Verwaltungseffektivität und -effizienz, eine mehr strukturalistische Debatte geführt werden.

Der Fall Ghana

Der westafrikanische Küstenstaat Ghana wurde als erste britische Kolonie in Afrika am 6. März 1957 in die nationale Unabhängigkeit entlassen. Das als Musterkolonie geltende Land verfügte zum Zeitpunkt seiner Unabhängigkeit über erhebliche Devisenreserven und galt aufgrund seiner Ausstattung mit weltmarktrelevanten Ressourcen (Kakao, Gold, Diamanten, Holz) sowie einer vergleichsweise gut entwickelten sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur als ein Hoffnungsträger der antikolonialen Bewegung (Buah 1980). Dem Territorium des neuen Staates fehlte es allerdings an einer gemeinsamen nationalen Identität, denn die externen Grenzen der Kolonie entstanden eher vor dem Hintergrund der rivalisierenden europäischen Mächte als auf der Basis einer gemeinsamen territorial und historisch gewachsenen kulturellen Identität der Bevölkerung.

Dezentralisierung und Kolonialismus

Erst im 19. Jahrhundert - nach mehrfach fehlgeschlagenen Versuchen - gelang es Großbritannien, sich mit Hilfe der Küstenstämme im Hinterland der damaligen Goldküste militärisch gegenüber dem Ashanti-Königreich durchzusetzen. Damit übernahmen die Briten die Kontrolle über ein Gebiet, dessen politische Organisation aus einem komplizierten Geflecht historisch bedingter Subordinationen und Dominanzen gekennzeichnet war. Im Küstenbereich hatten sich die Fanti-Stämme zu einer Konföderation zusammengeschlossen, um sich mit Hilfe der Europäer gegenüber dem mächtigen und aggressiven Ashanti-Reich behaupten zu können. Dieses hatte fast alle Nachbarethnien unter seine Kontrolle gebracht und zu Tributleistungen verpflichtet. Im nördlichen Teil der Kolonie bestand ebenfalls eine komplexe Gemengelage von Subordinationen zwischen den verschiedenen Ethnien. Tra-

ditionell waren alle ethnischen Gruppierungen in Form von hierarchisch gegliederten Häuptlingsschaften unterschiedlicher Zentralität organisiert (Ward 1969). Im Gegensatz zu den Franzosen nutzten die Briten dieses System, um die lokale Präsenz der Kolonialverwaltung zu organisieren. Dieses als „*Indirect Rule*“ bekannt gewordene System machte die traditionellen lokalen Herrschaftsstrukturen zum untersten Bestandteil des britischen Verwaltungssystems (Albertini 1970). Damit entsprachen die ersten Gebietskörperschaften der Kolonie, organisiert als *Native Authorities*, weitestgehend den traditionellen Machtverhältnissen, beinhalteten allerdings auch deren Rivalitäten. Die Verbindung zur Kolonialverwaltung wurde durch den *District Commissioner*, einen britischen Verwaltungsbeamten, hergestellt (Boateng 1996). Diese erste Organisation der kolonialen Gebietskörperschaften begann in Ghana 1878 und kann als ausgesprochen dezentral, bei gleichzeitig hoher Zentralität der Entscheidungskompetenzen, eingestuft werden.

Im Zuge der Nachkriegsreformen wurde 1946 die gebildete Funktionselite in das System der *Native Authorities* kooptiert. Nachdem die Kolonie 1951 weitestgehende interne Selbstverwaltungsrechte erhielt und Kwame Nkrumahs *Convention People's Party* die Wahlen gewinnen konnte, kam es 1952 auf Empfehlungen der Watson Kommission (1948) und des Coussey Komitees (1949) zu einer abermaligen Reform der lokalen Gebietskörperschaften. Diese ersetzte die *Native Councils* durch sogenannte *Local Government Councils*, die sich zu zwei Dritteln aus direkt gewählten Mitgliedern und zu einem Drittel aus den traditionellen Führern (*Chiefs*) zusammensetzten, wobei die Leitung des Gremiums bei den *Chiefs* verblieb. Neu war die Gebietsaufteilung auf der Basis von Mindestbevölkerungsgrößen mit nunmehr 56 *Local Councils* (Ayee 1999). Diese Reform war ein Kompromiß. Einerseits enthielt sie weiterhin die traditionellen Führungsgruppen der *Chiefs*, andererseits gab sie der Bevölkerung auch Gelegenheit, demokratisch gewählte Interessenvertreter in die *Councils* zu entsenden. Die neue Gebietsaufteilung entsprach allerdings mehr den Erfordernissen einer modernen Verwaltung als den traditionellen Einflußgebieten. Insgesamt zielten die kolonialen Interessen ganz wesentlich auf die Inwertsetzung der pflanzlichen und mineralischen Rohstoffe der Kolonie (Kay 1972). Die Flächenverwaltung hatte im Kern die Aufgabe einer kostengünstigen Sicherung dieser Funktion. Die Reform von 1952 kann sicherlich als Versuch der Kolonialverwaltung gewertet werden, zusätzliche gesellschaftliche Gruppen, und zwar im wesentlichen die Bildungs- und Funktionseliten, in das System der Selbstverwaltung einzubinden und damit zu befrieden.

Dezentralisierung und postkolonialer Entwicklungsstaat

Die Konvertierung der Kolonialverwaltung in eine nationalstaatliche Verwaltung im Rahmen der nationalen Unabhängigkeit, die das Land am 6. März 1957 erlangte, veränderte auch die Aufgabenstellung und den Stellenwert dieser Verwaltung. Bereits nach drei Jahren wurde das koloniale Erbe einer nach dem Westminster-Mo-

dell strukturierten demokratischen Verfassung des Landes 1960 mit Hilfe eines Referendums durch eine republikanische Verfassung ersetzt, die insbesondere die Position des Präsidenten Nkrumah stärkte. 1964 versuchte Nkrumah, seine Machtposition durch Einführung eines Einparteiensystems weiter zu festigen. Dieser rasche Wandel verdeutlicht, daß es sich bei der von der Kolonialmacht vorgegebenen Verfassung lediglich um eine Einstiegsplattform in der Auseinandersetzung um die Sicherung der einmal erlangten Macht gegenüber den Konkurrenten handelte. Wie in vielen anderen afrikanischen Staaten auch, mutierten diese westlichen Modelle sehr schnell zu Einparteiensystemen mit präsidialer Machtfülle an der Spitze. Nkrumahs *Convention People's Party* sah sich innenpolitisch durch die von den Bildungseliten, teilweise den *Chiefs* getragene Opposition, vor allem aber auch durch die teilweise vorhandenen sezessionistischen Tendenzen bedroht (Hanisch 1975). Herrschaftssicherung bei gleichzeitiger öffentlicher Inszenierung von Entwicklung und Fortschritt bildeten die zentralen Handlungsstrategien der herrschenden politischen Elite. Gemäß den damaligen Vorstellungen kam dem Staat eine Schlüsselfunktion als Modernisierer von Gesellschaft und Wirtschaft zu. Es kam zur Gründung bzw. Expansion zahlreicher staatlicher Entwicklungsagenturen und Wirtschaftsunternehmen, um die Entwicklung des Landes voranzutreiben (Greenstreet 1973). Daß man diese Institutionen bzw. neuen Positionen aus Gründen der Herrschaftssicherung (Klientelismus) nur mit loyalen Leuten besetzte, war der Kompetenz, Effektivität und Effizienz dieser Einrichtungen nicht sehr förderlich. Im Gegenteil! Es entwickelte sich eine breite Schicht von bürokratisch orientierten Managern und Staatsbediensteten, deren Sekundärtugenden mehr auf Herrschaftssicherung und Rentenabschöpfung als auf Ergebnisse ausgerichtet waren. Der Staatsapparat expandierte, und in ihm sozialisierte sich eine Schicht, die von Elsenhans (1984) als „Staatsklasse“ bezeichnet wurde. Während Elsenhans von Fraktionen mit unterschiedlich nuancierten Interessen innerhalb dieser Bürokratie sprach, identifizierte Evers sogenannte „strategische Gruppen“, die innerhalb der Bürokratie um Ressourcen und Macht konkurrierten (Evers/Schiel 1988). Die herrschaftslegitimierende Agenda dieser Gruppen bestand vor allem in der öffentlichen Inszenierung von Entwicklung. Die mehr inoffizielle Agenda konzentrierte sich dagegen auf die Sicherung der Rentenabschöpfung beim Außenhandel und auf die Sicherung der Macht. Im Ergebnis entwickelte sich auch in Ghana ein hoch zentralisiertes System von politischer Kontrolle in der Hauptstadt und insbesondere um das Präsidentenamt. Es ist dieser Kontext, der die Dezentralisierungsaktivitäten im Rahmen geplanter Verwaltungsreformen bestimmte. Das schon in der Kolonialzeit entwickelte Instrument der Expertenkommissionen wurde nun auch von Nkrumah genutzt, um Antworten auf die Frage nach einer auf die Bedürfnisse der Bevölkerung zugeschnittenen effektiven Form der Verwaltung zu suchen. Sowohl der diesbezügliche Bericht der Greenwood Commission (1956) als auch der Bericht der Van Lare Commission (1958) befürworteten eine Dezentralisierung als Gegenteil zu den bestehenden zentralistischen Strukturen der Verwaltung (Boateng 1977). Entgegen den Experten-

meinungen fürchtete Nkrumah eine echte Dezentralisierung, da er das Risiko der Entstehung von möglichen secessionistischen und oppositionellen Handlungsplattformen nicht eingehen wollte. Nach der alten Regel „*divide et impera*“ fragmentierte er die Funktionsfähigkeit des *Local Government* und vervielfältigte 1965 die Zahl der *Local* und *Urban Councils* von 56 auf 183. Die *Chiefs* wurden dabei als potentielle Oppositionskraft bereits 1961 aus dem *Local Government* System ausgeschlossen.

Insgesamt wurde die Dezentralisierung in der postkolonialen Phase zur Sicherung der politischen Kontrolle von der Regierung instrumentalisiert. Fachliche Überlegungen einer bürgernahen effizienten Verwaltung, wie sie sich auch in den Empfehlungen der Fachkommissionen artikulierten, wurden von diesen Interessen deutlich dominiert bzw. ignoriert.

Die Krise des bürokratischen Entwicklungsstaates

Durch eine Reihe politischer und vor allem ökonomischer Krisen verlor das Nkrumah-Regime zusehends an Popularität und damit auch seine Machtbasis. Es wurde im Februar 1966 durch einen Militärputsch gestürzt. In den folgenden Jahren erlebte das Land einen raschen Wechsel von Zivil- und Militärregierungen (siehe Abbildung 1). Diese waren jedoch allesamt nicht in der Lage, den wirtschaftlichen und politischen Niedergang der ehemaligen Musterkolonie aufzuhalten (Siebold 1988). Öffentliche Verschuldung, Verfall der Weltmarktpreise, insbesondere für Kakao, sowie eine immer mehr ausufernde Korruption (*Kalabule*) können als Hauptursachen dafür gelten, daß man Ghana zu Beginn der 80er Jahre ohne Übertreibung als eine „Wirtschaftsruine“ bezeichnen konnte (Thomi 1997). Der bürokratische Entwicklungsstaat, unfähig, aus sich selbst heraus jene Kräfte und Strategien zu mobilisieren, die ihm ein zumindest mittelfristiges Überleben hätten sichern können, mußte Konkurs anmelden. Der rasche Wechsel von Verfassungen, Zivil- und Militärregierungen deutet die Schwächen des bürokratischen Entwicklungsstaates an. Vor allem seine unzureichende Verankerung in der Bevölkerung und seine nicht ausreichende institutionelle Differenzierung zur Kontrolle insbesondere der Exekutive und des Militärs ermöglichten es relativ kleinen Gruppen in Zusammenarbeit mit der Bürokratie, die Staatsgeschäfte an sich zu reißen und diese entsprechend ihren Interessen zu kontrollieren. Die Kapazitäten der Verwaltung und der jeweiligen Regierungen konzentrierten sich dabei zu sehr auf die Abschöpfung bestehender Rentopportunitäten, als daß sie den allmählich wirksam werdenden externen Strukturwandel und hierbei insbesondere die Erosion ihrer Reproduktionsbasis durch den weltwirtschaftlichen Wandel (Verfall der Rohstoffpreise) erkannt hätten. Notwendige Reformprozesse, wenn sie denn wie zum Beispiel durch die Regierung Busia eingeleitet wurden, dienten eher als Legitimation zur Machtübernahme für die nächste Gruppe, so daß man durchaus von einer endemischen Reformunfähigkeit sprechen kann.

Abbildung 1: Regierungen, Verwaltungsreformen und Verwaltungsreformkommissionen in Ghana

1957 – 1966	Kwame Nkrumah Convention People's Party	
1966 – 1969	National Liberation Council (NLC) (Militärrat unter General Ankrah)	Mills Odoi Commission 1967 Siriboe Commission 1968 Akuffo-Addo Commission 1968
1969 – 1972	2. Republik / Progress Party Ministerpräsident Busia	
1972 – 1978	National Redemption Council (NRC) (Militärrat unter General Acheampong)	
1974		Local Government Reform (18 % Wahlbeteiligung)
1978/79	Military Supreme Council unter General Akuffo nach Palastrevolution	
04.06.1979	Aufstand unterer Mannschaftenstränge unter Fliegerhauptmann Jerry Rawlings / Armed Forces Revolutionary Council	
24.09.1979	3. Republik / Machtübergabe an den gewählten Präsidenten Hilla Limann	
31.12.1981	Militärputsch unter J. Rawlings. Bildung des Provisional National Defence Council (PNDC)	
1988		Local Government Reform
1992	Wiederzulassung von Parteien, Referendum zur neuen Verfassung der vierten Republik sowie Parlaments- und Präsidentschaftswahlen	
07.01.1993	4. Republik unter Präsident Rawlings/ National Democratic Congress (NDC)	

Die Entwicklung der Gebietskörperschaften des Landes wurde während dieser Zeit immer wieder von den jeweils regierenden Gruppen unter dem Aspekt der politischen Kontrolle gestaltet. Hatte Nkrumah die Anzahl der Distrikte vervielfacht (161) und diese durch parteigesteuerte *District Commissioners* kontrollieren lassen, so gehörte es zu den ersten Maßnahmen des NLC, die Anzahl der Distrikte auf 40 zu reduzieren und diese durch einen von der Regierung ernannten *District Administra-*

tive Officer aus dem öffentlichen Dienst zu kontrollieren. Damit wollte man den lokalen Einfluß der Nkrumah-Partei neutralisieren (Harris 1983). Der NLC initiierte drei Kommissionen, um eine angemessene Reorganisation der Gebietskörperschaften erarbeiten zu lassen. Die Gestaltung des neuen Konzeptes wurde ganz wesentlich bestimmt von der Furcht, Nkrumahs CPP würde auf der lokalen Ebene wiederbelebt. Hinzu kam der Wille, die traditionellen Führer wieder in das System zu integrieren. Obwohl die gewählte *Popular Party* Busias, die 1969 die Regierungsgeschäfte übernahm, stets den autoritären Zentralismus Nkrumahs kritisiert hatte, verfolgte sie aus den gleichen Motiven eine ähnliche Strategie der zentralistischen Kontrolle der Gebietskörperschaften, um einer Opposition keine institutionelle Einstiegplattform auf lokaler Ebene zu bieten. Erst die folgende Militärdiktatur unter General Acheampong führte 1974, ermutigt durch eine zweijährige Phase wirtschaftlicher Stabilität und Erfolge, eine umfassende Reform der Gebietskörperschaften durch *Local Administration Decree* (NRDC) 258. Trotz einer Erhöhung der Distriktzahl auf 65 kam es zu einer deutlichen Konzentration von Macht und Kompetenzen auf der regionalen Ebene (eine detaillierte Beschreibung dazu bei Boateng 1977). Allerdings gingen von dieser Reform keine entscheidenden Impulse mehr aus, da sie zunehmend in den Sog der Gesamtkrise des Staates geriet. Der anhaltende Legitimationsverlust staatlichen Handelns auch auf der lokalen Ebene spiegelt sich bereits bei den Distriktwahlen 1974 wider, bei denen die Wahlbeteiligung nur 18,4% betrug.

Dezentralisierung als Neubeginn?

Mit der sich verschärfenden Krise Ende der 70er Jahre geriet die Situation der bis dahin in Ghana etablierten Führungsgruppen außer Kontrolle. In dieser Krise tauchte ein neues Element in der ghanaischen Politik auf: Die unteren Mannschaftsdienststränge des Militärs, enttäuscht von der Unfähigkeit und Korruption der zivilen und militärischen Führer des Landes, drängten 1979 unter dem Fliegerhauptmann J. J. Rawlings mit dem Anspruch der moralischen Säuberung an die Macht. In den Führungskadern fand man hohe Ideale und wenig professionelle Erfahrung, bei den Mannschaften überwog die Hoffnung, nun auch etwas von dem lange vorenthaltenen Kuchen abzubekommen. Der *Armed Forces Revolutionary Council* konzentrierte sich in seiner zirka dreimonatigen Regierungszeit auf die öffentliche Bekämpfung von Korruption und auf Säuberungsaktionen in Politik und Wirtschaft. (Dazu gehörte u.a. die Erschießung von drei ehemaligen Staatsoberhäuptern.)

Die nachfolgende „dritte Republik“ unter Hilla Limans siegreicher *Peoples National Party* wurde dann nach nur knapp zweijähriger Amtszeit von den Militärs unter Rawlings wegen angeblicher Unfähigkeit und Korruption wieder aus dem Amt gejagt. Es folgte mit dem *Provisional National Defence Council* (PNDC) eine populistische Militärdiktatur, die, angewidert vom Versagen der bisherigen Eliten, Legitimität - zumindest rethorisch - beim Volk suchte. Mit dem Verbot von Parteien

und der Einrichtung von *Local Defence Committees* und anderen basisdemokratisch orientierten Organisationen wollte man dem „wahren Willen des Volkes“ Geltung verschaffen. Überall im Lande entstanden die für totalitäre Regime typischen Volkskomitees. Doch die wirtschaftliche Situation des Landes spitzte sich so dramatisch zu, daß sich der Reformflügel im PNDC gegenüber den radikaleren Kräften durchsetzen konnte und es dann zur Zusammenarbeit mit dem Weltwährungsfonds und der Weltbank kam.

Die beiden Bretton-Woods-Organisationen waren auf der Suche nach einem Erfolgsmodell für ihre Sanierungsprogramme, die in anderen afrikanischen Staaten bereits mehrfach infolge öffentlicher Unruhen gescheitert waren. Die drohende oder tatsächliche Zahlungsunfähigkeit vieler afrikanischer Staaten, Ausdruck der Krise des bürokratischen Entwicklungsstaates, erforderte tiefgreifende Reformen, wenn diese Staaten nicht zu dauerhaften „Sozialhilfeempfängern“ der Weltgemeinschaft werden sollten. Die Sanierungskonzepte konzentrierten sich auf eine Reduzierung der Staatstätigkeit, die Liberalisierung des Außenhandels und Privatisierung der Wirtschaft sowie auf die Steuerung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen mittels Wechselkurs- und Inflationsmanagement. Die Reform der öffentlichen Dienste bildete das Kernstück der Maßnahmen zur Reduzierung der Staatsausgaben und war zugleich der schwierigste Teil der Reformmaßnahmen, da es sich um die ökonomische Basis der Staatsbürokratie selbst handelte (Fuhr 1993).

Mit den Strukturanpassungsprogrammen in Ghana konnte der wirtschaftliche Abwärtstrend des Landes nicht nur gestoppt, sondern in ein durchaus beachtliches wirtschaftliches Wachstum umgekehrt werden. Die Reformmaßnahmen im öffentlichen Dienst zeigten dagegen weniger dramatische Erfolge (Thomi 1997). Es war nun dieser Kontext von Legitimationskrise und Massenarmut, in dem es zu einem „*Revival* der Dezentralisierung“ kam.

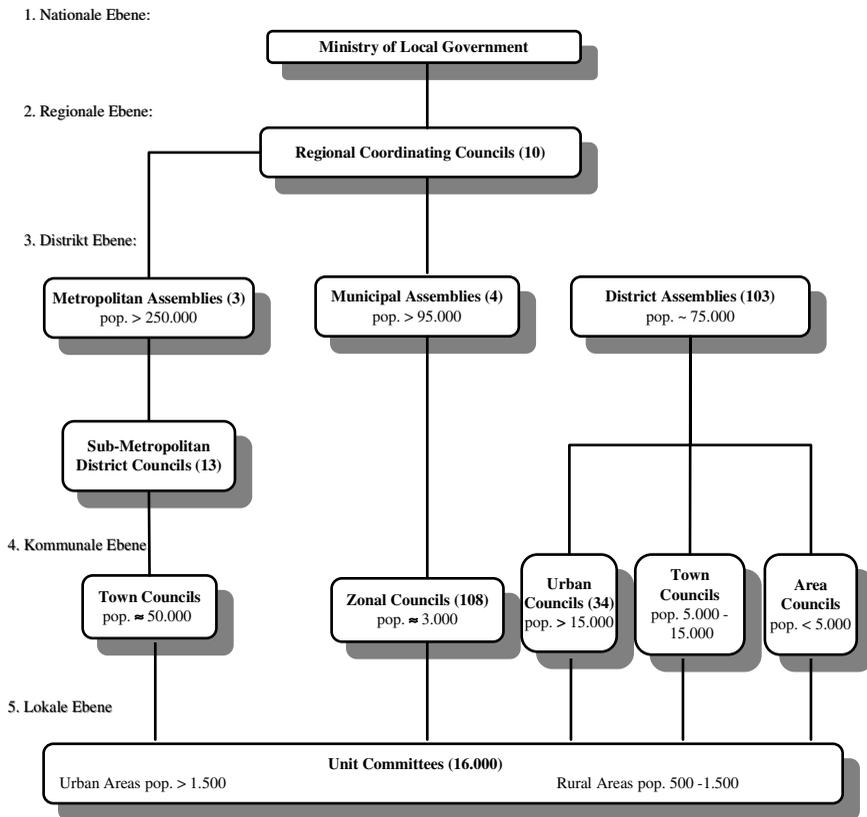
Local Government Reform - *Verantwortung ohne Ressourcen*

Während Ghanas internationale Partner in der technokratischen Perspektive eines effizienteren und effektiveren Staatsapparates dachten, sahen Teile des PNDC die Dezentralisierung als eine Möglichkeit, ihre basisdemokratischen Vorstellungen zu institutionalisieren. Allerdings - auch wie ihre Vorgänger -, ohne die politische Kontrolle aus den Händen geben zu wollen. Kritische Interpretationen sehen deshalb die Reformen als einen Versuch der Systemstabilisierung durch Einführung partizipativer Elemente auf der Lokalebene, um damit die Forderungen nach Demokratie auf nationaler Ebene abzuschwächen (Aye 1997: 88). Die 1988 offiziell eingeführte *Local Government Reform* spiegelt diese Ambivalenzen wider: einerseits zentralistische Kontrollelemente wie der vom PNDC berufene *District Chief Executive*, andererseits lokale Parlamente mit gewählten Vertretern.

Territoriale Reorganisation

Die Reform sah die Schaffung von vier politisch-administrativen Handlungsebenen unterhalb des Zentralstaats vor. Die zehn Regionen Ghanas blieben bestehen, doch verloren sie einen Teil ihrer durch die Reform von 1974 gewonnenen Kompetenzen, indem ihnen nur noch Beratungs- und Koordinierungsfunktion zugestanden wurde. Die darunter liegende Ebene der Distrikte wurde dagegen in ihren Verwaltungskompetenzen gestärkt. Die Anzahl der Distrikte erhöhte sich im Rahmen der Reform auf 110, um damit besonderen lokalen Selbstverwaltungsinteressen Rechnung zu tragen. Gleichzeitig sollte aber auch eine Mindestgröße eingehalten werden, um die Lebensfähigkeit der Gebietskörperschaften zu gewährleisten. Unterhalb der Distriktebene sollten dann 34 *Urban Councils*, 250 *Town Councils*, 108 *Zonal Councils* und 828 *Area Councils* sowie noch ca. 16.000 *Unit Committees* dazu beitragen, die Interessen der Bürger zu artikulieren und vor allem auch diese für die Entwicklung zu mobilisieren (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Struktur des neuen Local Government Systems



Politische Dezentralisierung

In den Distrikten wurden die *District Assemblies* als höchste politische und administrative Autorität eingerichtet. Ihnen wurden insgesamt 86 Funktionen und Verantwortungen des Zentralstaates übertragen (Ayee 1997). Die 54 bis max. 130 Mitglieder dieser Lokalparlamente wurden zu zwei Dritteln direkt von der Bevölkerung gewählt. Zum Zeitpunkt der Reform waren Parteien im nationalen Rahmen verboten und die Übernahme dieses Verbotes für die Distriktebene erschien zunächst logisch. Das restliche Drittel der Abgeordneten wurde von der Regierung unter Berücksichtigung wichtiger gesellschaftlicher Gruppen ernannt. Unterhalb der *Assemblies* sollten die ca. 16.000 *Unit Committees* gewählt werden, während sowohl die *Regional Councils* als auch die *Urban-, Town-, Zonal- und Area Councils* sich aus den gewählten Mitgliedern der vorgelagerten Stufe und einer Anzahl von der Regierung ernannter Mitglieder zu rekrutieren hatten.

Administrative Dezentralisierung

Zur Umsetzung ihrer Politik sollten sich die *District Assemblies* der *District Administration* bedienen. Die laufenden Geschäfte der Distrikte sollten durch den von der Regierung eingesetzten *District Chief Executive* in enger Zusammenarbeit mit der Verwaltung und der *District Assembly* wahrgenommen werden. Die zirka 34 verschiedenen auf Distrikt- und Regionalebene dezentrierten Departements der sogenannten Fachministerien sollten auf der Distriktebene zu 11 Fachdepartements zusammengefaßt und ebenfalls den *District Assemblies* unterstellt werden, so daß auf der Distriktebene ein einheitlicher öffentlicher Dienst unter Kontrolle des Distriktes entstehen würde.

Fiskalische Dezentralisierung

Den Distrikten wurde das Recht eingeräumt, eigene Einnahmequellen zu entwickeln und zu verwalten (Marktgebühren, Genehmigungsgebühren etc.). Der Distrikthaushalt sollte neben den eigenen Einnahmen und den Zuschüssen der Zentralregierung auch die Einnahmen und Ausgaben der anderen Departements beinhalten (*composite budget*). Als für die Entwicklung ihrer Gebiete verantwortlich, sollten die Distrikte auch einen Investitionshaushalt führen, Bauaufträge vergeben und abwickeln können.

Zu den Auswirkungen der Reform von 1988

Das neue nationale Planungssystem wies den Distrikten ebenfalls eine wichtige Aufgabe zu. Hier sollten zunächst unter Berücksichtigung der nationalen Vorstellungen Distrikentwicklungspläne geschaffen werden, die dann auf der regionalen Ebene harmonisiert, von der National Planning and Development Commission zu einem Nationalen Plan zusammengesetzt würden. Insgesamt kann man also von einer „*bottom-up*“-Orientierung des Ansatzes sprechen (*Ministry of Local Government, 1996*).

Durch die Einrichtung von 45 neuen Distrikten wurde ein enormer Bedarf an Unterkünften und Personal geschaffen, denn die meisten der neuen Distrikte verfügten über keinerlei Verwaltungsinfrastruktur oder Personal. Insbesondere in diesen Distrikten begann die lokale Selbstverwaltung unter denkbar ungünstigen Umständen. Gleichzeitig war mit der Schaffung der neuen Distrikte nur einer ersten Welle von kulturell und regional bedingten lokalen Autonomiewünschen entsprochen worden, die ihrerseits wieder zusätzliche Wünsche nach einer weiteren Teilung der Distrikte aufkommen ließ. Bei einer durchaus repräsentativen Befragung in 57 Distrikten nannten zwei Drittel der Befragten die Gründung weiterer selbstständiger Distrikte als Antwort auf die Frage nach Verbesserungsmöglichkeiten für die Arbeit der *District Assemblies* (National Commission for Civic Education 1997, : 112).

Die Bevölkerung reagierte zunächst insgesamt sehr positiv auf die Reform. Die Beteiligung bei den Wahlen zu den *District Assemblies* im Jahre 1988 lag bei 59,3% - im Gegensatz zu der Wahlbeteiligung von nur 18,4% bei den Distriktwahlen 1974. Mit 12.482 Kandidaten war die aktive Teilnahme an den Distriktwahlen ebenfalls sehr hoch (Crook/Manor 1998).

Die Disproportionalität zwischen den zugewiesenen Aufgaben und Verantwortungen einerseits sowie den zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen andererseits führte jedoch bald zu Frustrationen und einem Legitimitätsverlust des Systems, das in der Bevölkerung hohe Erwartungen geweckt hatte. Zahlreiche selbsthilfeorientierte Aktionen wurden in der Hoffnung unternommen, daß die *Assembly* diese unterstützen würde. Insbesondere die gewählten Vertreter standen gegenüber ihrer Wählerschaft unter Erfolgszwang (Aye 1997b). Die Finanzmittel der Distrikte reichten aber in der Regel kaum aus, die laufenden Ausgaben zu bestreiten. Hinzu kam in den neuen Distrikten der enorme Eigenbedarf der Verwaltung. Versuche, durch Einführung von neuen Gebühren oder durch Erhöhung bestehender Gebühren die Einnahmesituation zu verbessern, stießen natürlich auf den Unwillen der Bevölkerung (Holtkamp 1993; Crook 1994). So geriet die mit viel lokalem Enthusiasmus begonnene Reform rasch in Mißkredit (Aye 1997), was sich auch 1994 bei den 2. Distriktwahlen an der deutlich niedrigeren Wahlbeteiligung von nur 29,3% zeigte (Electoral Commission).

Hinzu kamen interne, eher strukturelle Probleme. In der Praxis zeigte sich sehr rasch, daß die sich ein- bis dreimal im Jahre versammelnde *Assembly* und ihre Unterausschüsse kaum in der Lage waren, den von der Regierung ernannten *District Chief Executive* (DCE) zu kontrollieren, geschweige denn, ihn und die Verwaltung zu lenken. Die Zentralregierung verfügte mit Hilfe des DCE als ihres Repräsentanten über eine außerordentlich starke Position in den Distrikten, die sie auch z.B. bei den Wahlen einzusetzen mußte. Die einfachen, gewählten und auf ehrenamtlicher Basis arbeitenden Abgeordneten waren häufig nicht in der Lage, gegenüber der Verwaltung, den ernannten Abgeordneten oder dem District Chief Executive eine eigene Politik zu formulieren oder gar die lokale Exekutive zu kontrollieren. Insgesamt

ergaben sich damit in der Praxis nur recht beschränkte Partizipations- und Gestaltungsmöglichkeiten sowohl für die Bevölkerung als auch für ihre gewählten Vertreter. Die Sub-Distrikt-Strukturen wurden in dieser Phase nicht realisiert, da sie die logistischen Möglichkeiten des Systems klar überfordert hätten. Auch die Integration der bislang nur dezentrierten Departements der Fachministerien kam nicht voran, weil diese damit einen erheblichen Teil ihres Personals und ihrer Budgets verloren hätten. Die zentrale Bürokratie, geübt und erfolgreich in der Neutralisierung auch der von Weltbank und IWF geforderten Reformen des öffentlichen Dienstes, wehrte sich ebenso erfolgreich gegen den drohenden Bedeutungsverlust im Rahmen des Dezentralisierungsprogramms. Versuche des *Ministry for Local Government and Rural Development*, ein einheitliches Dienstrecht auf der Distriktebene einzuführen, scheiterten bis zum heutigen Tag (Ayee 1997a).

Insgesamt zeichnete sich ein sehr komplexes Transformationsbild ab. Während die Bevölkerung die neuen lokalen Gestaltungsmöglichkeiten begrüßte, der Enthusiasmus von den geringen Ressourcen und Gestaltungsmöglichkeiten aber rasch gedämpft wurde, leisteten die von Machtverlust bedrohten Fachministerien vielfältigen Widerstand gegen das Programm. Trotz dieser Restriktion entwickelte sich so etwas wie eine lokale Politikkultur, denn die Vielzahl der Konflikte zeigte, daß das neue System zu arbeiten begann.

Dezentralisierung in der „4. Republik“

Während Rawlings PNDC ihr lokales „Demokratiepfänzchen“ weiter hegte und pflegte und im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch deren infrastrukturelle Voraussetzungen verbesserte, wuchs der internationale Druck auf das Regime, nach der wirtschaftlichen Konsolidierung nun auch demokratisch legitimierte Regierungsformen einzuführen. Der autoritäre Makel des wirtschaftspolitischen Musterschülers warf Schatten auf das ansonsten so erfolgreiche Reformmodell. Zusätzlich legten theoretische Ansätze, wie die der *Public-Choice*-Theorien die Vermutung nahe, daß eine durch periodischen Wahlen „wettbewerbsorientierte Politik“ bessere Resultate erzielen und die Gesamteffizienz des Reformmodells Ghana verbessern könne. Der sanfte Druck sowie die anhaltende externe Finanzierungsbedarf führten schließlich zu einem „Einlenken“. Nach Einsetzung einer verfassungsgebenden Versammlung und dem Verfassungsreferendum von 1992 kehrte Ghana nach im Dezember 1992 vollzogenen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen am 7.1.1993 offiziell wieder zur Staatsform der Republik zurück. Rawlings konnte die Präsidentschaftswahlen für sich entscheiden, und sein *National Democratic Congress* (NDC) beherrschte nach dem Wahlboykott der Opposition das Parlament. Im Gegensatz zu früheren Zeiten erreichte das nun demokratisch legitimierte System eine gewisse Stabilität und 1996 konnte es unter Beteiligung der Opposition in eine zweite Legislaturperiode gehen, in der Rawlings als Präsident die Regierungsgeschäfte fortsetzen konnte. Es ist hier nun nicht der Ort, diesen Wandel auf nationalstaatlicher Ebene im Detail

zu diskutieren, da hier der abermalige Wandel in den zentralstaatlichen Rahmenbedingungen nur insofern skizziert werden sollte, um damit die Frage nach den Auswirkungen auf die Entwicklung der Gebietskörperschaften zu stellen.

In der Verfassung der „4. Republik“ wurde in Sektion 20 die bisher angestrebte dezentralisierte Verwaltungsstruktur im wesentlichen - inklusive des Parteienverbotes auf dieser Ebene - bestätigt. Neu war dagegen die in der Verfassung festgeschriebene Einrichtung eines *District Assemblies Common Fund (DACF)*, der 5% des nationalen Steueraufkommens nach einem vom Parlament jährlich zu beschließenden Verteilungsschlüssel an die Distrikte transferieren sollte. Mit dem *Local Government Act* von 1993 (*Act 462*) und dem *National Development Planning Act (Act 480)* von 1994 wurden die alten PNDC-Verordnungen auf der Gesetzesebene fortgeschrieben.

Eine weitere Veränderung bestand darin, daß der vom Präsidenten vorgeschlagene DCE durch eine zwei Zwei-Drittel-Mehrheit der *Assembly* bestätigt wird und die gewählten nationalen Parlamentsmitglieder ex-officio Mitglieder in „ihren“ *Assemblies* sind. Die erste Änderung verstärkt die lokale Position, während die zweite widersprüchlicher Natur ist: Obwohl Parteipolitik auf der lokalen Ebene per Verfassung ausgeschlossen sein sollte, wird der auf parteipolitischer Basis gewählte Parlamentsabgeordnete Mitglied der *Assembly* und erhält darüber hinaus 5% der lokalen DACF-Allokation für eigene Entwicklungsprojekte. Zwischen dem durchaus auch unter Berücksichtigung parteipolitischer Motive vom Präsidenten ernannten und die Ressourcen des Distrikts faktisch kontrollierenden DCE und dem Parlamentsmitglied entwickelte sich häufig ein spannungsreiches Verhältnis, dessen Ursachen offensichtlich weniger in parteipolitischen Differenzen als vielmehr in persönlichen Karriererivalitäten zu suchen sind (Ayeë 1999).

Von substantieller Bedeutung für die weitere Entwicklung in den Distrikten erwies sich die Einrichtung des verfassungsmäßig garantierten *Common Fund*. Auf Basis eines vom Parlament jährlich zu bestätigten Verteilungsschlüssels erhielten die Distrikte ab 1993/94 substantielle finanzielle Mittel für eigene Entwicklungsprojekte.¹ Diese sicherlich im Vergleich zu deutschen Verhältnissen recht beschei-

¹ Der Verteilungsschlüssel für die einzelnen Distrikte setzte sich aus 30% Grundzuweisung für alle Distrikte (Equality Factor), 35% Bedarfsfaktor (GDP per capita plus Ausstattung mit Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen) zum Abbau regionaler Disparitäten, 20% Anreizfaktor für die Erhöhung der lokalen Steuereinnahmen und einem 15%-Auslastungsfaktor für die intensivere Frequentierung der Infrastruktur in städtischen Räumen zusammen (vgl. Administrator of the DACF 1998). 1998 wurden den *Assemblies* insgesamt ca. Cedi 140 Mrd. (zirka DM 117 Mio.) im Rahmen des *Common Fund* zur Verfügung gestellt. Die *Accra Metropolitan Assembly* erhielt mit Cedi 5,1 Mrd. (DM 4,3 Mio.) den höchsten Einzelbetrag und der *Jasikan District* mit Cedi 0,9 Mrd. (DM 0,75 Mio.) die niedrigste Einzelüberweisung. 17% dieser Ausgaben gingen insgesamt in den Gesundheitssektor (Wasserversorgung und Sanitärbereich), 26% in den Erziehungssektor (Grund- und Sekundarschulbauten) und 56% in die lokale Infrastruktur (Märkte, Straßen, Elektrifizierung, Armutsbekämpfung und Verwaltung) (vgl. *District Assemblies Common Fund* 1999).

denen Summen stellen im lokalen Kontext Ghanas einen durchaus bedeutenden Betrag dar. So wurden damit 1997 und 1998 in der Eastern Region pro Distrikt und Jahr zirka 35 Projekte finanziert. Diese von den Distrikt Assemblies bestimmten Projekte unterstreichen die Bedeutung der Gremien im lokalen Kontext, leisten durch ihre Nachfrage aber auch einen erheblichen Beitrag zur Stimulierung der lokalen Ökonomien, von den Wirkungen der fertiggestellten Projekte einmal ganz abgesehen.

Die 98er Wahlen zu den *District Assemblies* zeigten einen Anstieg der Wahlbeteiligung auf 41,5%, was als eine erhöhte Akzeptanz des Systems, insbesondere wohl auch durch den *Common Fund* bedingt, gesehen werden kann. Gleichzeitig wurden 1998 erstmals Wahlen zu den *Unit Committees* durchgeführt.² Auch hier zeigt sich wieder der Versuch politischer Kontrolle und Einflußnahme seitens der Zentralregierung, die bis hin zur untersten Ebene die Gremien mit loyalen Gefolgsleuten besetzt. Die Aufgaben der ehrenamtlichen *Unit Committees* liegen in den Bereichen Mobilisierung und Propaganda, Steuereintreibung und Registrierung von Geburten und Sterbefällen. Als weitere Ebene der Selbstverwaltung sollen über den Units die Councils gebildet werden, und zwar für Städte mit über 15.000 Einwohnern sogenannte *Urban Councils*, für Städte ab 5.000 Einwohnern sogenannte *Town Councils* und für Siedlungen unterhalb 5.000 Einwohnern sogenannte *Zonal Councils*.³ Gegenwärtig herrscht große Unklarheit über den Status und die Aufgaben sowohl der *Councils* als auch der *Unit Committees*, und es wird wohl noch einige Zeit vergehen, bis sich hier praktikable Lösungen und Rollenverständnisse entwickelt haben. Die gegenwärtige Aufgabenbeschreibung und Größenordnung dieser Sub-Distrikt-Strukturen, die aus der Reform von 1988 stammen, zeigen deutlich die Spuren der damaligen Intentionen der Verfasser: Mobilisierung und Kontrolle der Bevölkerung im vermeintlich „guten Interesse“ eines totalitären Systems. Entsprechend ergibt sich hier ein Reformbedarf, um dieses System an die Erfordernisse der lokalen Selbstverwaltung anzupassen, wobei insbesondere die Rolle der traditionellen Autoritäten geklärt werden muß. Auch in der Frage der Integration der dezentralisierten Departements der Fachministerien gab es noch keinen Durchbruch. Ein Reihe von Fachministerien versucht als Strategie den Aufbau dezentralisierter Parallelstrukturen,

² Während sich 15.520 Kandidaten um einen Sitz in den 110 Assemblies bewarben, betrug die Anzahl der Kandidaten für die *Unit Committees* 138.513 (Electoral Commission). Die *Unit Committees* als Basiseinheiten des Systems wurden ab einer Bevölkerungsgröße zwischen 500 und 1000 im ländlichen Raum und 1500 im städtischen Rahmen gebildet. Von den je 15 Mitgliedern wurden zehn direkt gewählt und fünf von der Regierung ernannt.

³ Deren Mitglieder werden nicht gewählt, sondern aus den *Unit Committees* und der *District Assembly* delegiert sowie im Namen des Präsidenten vom DCE in Abstimmung mit den traditionellen Autoritäten, der *District Assembly* und den organisierten wirtschaftlichen Gruppen berufen. Ihr Aufgabenschwerpunkt wird in der Unterstützung der Distrikt-Entwicklung gesehen.

um einerseits den Einfluß auf Personal und Budget zu erhalten und andererseits bei der sich abzeichnenden Orientierung internationaler Geber auf die Distrikte im Hinblick auf den Erwerb der attraktiven Projektgelder wettbewerbsfähig zu bleiben.

Insgesamt hat sich das neue System der 88er Reform trotz aller Probleme und Schwierigkeiten gut etabliert und auf der lokalen Ebene eine neue politische wie auch administrative Kultur entstehen lassen, die ihrerseits wieder eine gewisse Eigendynamik entwickelt und ins nationale System zurückwirkt. Eine Umkehrung oder gar Aufhebung des neuen Systems erscheint unter diesen Umständen schwer denkbar. Wahrscheinlicher erscheint eine weitere Entwicklung zugunsten der Distrikte, da das gegenwärtige System die Bedeutung des Lokalen fördert.⁴

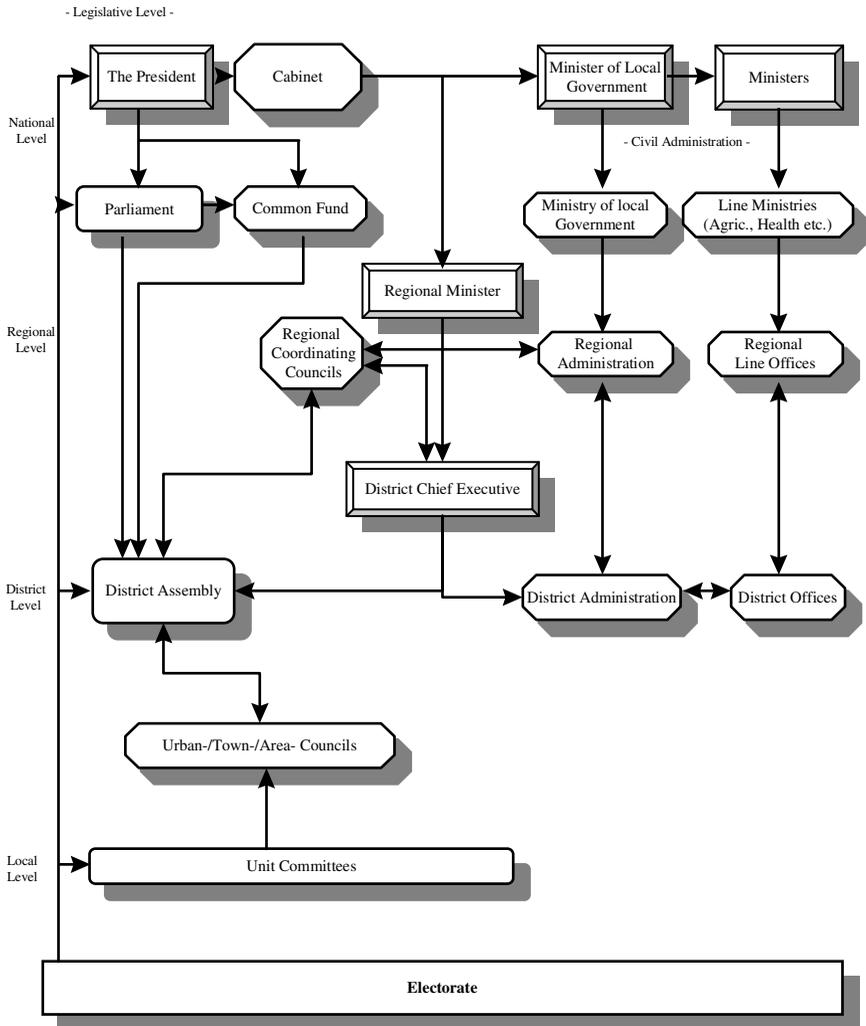
Schlußbemerkungen

Die Diskussion der ghanaischen Entwicklung verdeutlicht meines Erachtens sehr eindrucksvoll den Zusammenhang von Staatsentwicklung und Dezentralisierung. Dezentralisierung gleich welcher Art, Intensität und Erscheinungsformen kann stets nur im konkreten Handlungskontext des Staates erklärt werden, will man sich nicht auf eine bloße Typologisierung und Inventarisierung beschränken. Es sollte gezeigt werden, daß die vergleichsweise intensiven Dezentralisierungsaktivitäten der postkolonialen Phase (60er/70er Jahre) - gemessen an ihren offiziellen Zielen - wenig erfolgreich waren, weil die auf die politische Kontrolle abzielende inoffizielle Agenda der Regierungen diese konterkarierte. Mit der Krise des Entwicklungsstaates zu Beginn der 80er Jahre ergaben sich auch für die Dezentralisierung von Verwaltung und Macht neue Optionen. Die unterschiedlichen Intentionen der maßgeblichen Akteure beeinflussten die Gestaltung der neuen Konzeption und vor allem die Umsetzung der Reformen. Die nationalen politischen Entscheidungsträger intendierten mit der Reform eine Schwächung der zentralen Bürokratie zugunsten der lokalen Bevölkerung - allerdings unter Aufrechterhaltung ihrer eigenen politischen Kontrolle. Die zentrale Bürokratie ihrerseits konnte ihre Interessen nicht durch offene Kritik, sondern nur durch Verschleppung der Umsetzung und Aufrechterhaltung des zentralisierend wirkenden „Anreiz-Systems“ bis zum heutigen Tag durchsetzen. Die gegenwärtige Stärke der zentralen Bürokratie resultiert aus deren recht erfolgreicher Überlebensstrategie gegenüber den Reformbemühungen der Strukturanpassungsprogramme.

Die Bevölkerung versuchte die Optionen des neuen Systems zu nutzen. Insbesondere die Einrichtung des DACF verlieh dem System auf der lokalen Ebene neue

⁴ So werden sich z.B. die in ihren lokalen Wahlkreisen gewählten Abgeordneten des nationalen Parlaments schwer tun, eine Anhebung des DACF-Anteils am nationalen Steueraufkommen von 5% auf beispielsweise 7,5% abzulehnen, da sie damit rechnen müssen, in ihren Distrikten unter massive Kritik zu geraten.

Abbildung 3: Zur Struktur von Politik und Verwaltung in Ghanas 4. Republik



Schubkraft und Akzeptanz. Die parteipolitische Dimension konnte sich bislang nur in Form der gewählten Parlamentsmitglieder artikulieren, da Parteien im Rahmen des *Local Government System* auch nach der neuen Verfassung nicht zugelassen sind, gleichwohl aber auch im lokalen Kontext eine bedeutendere Rolle spielen werden.

Die internationale Gebergemeinschaft sah durch verstärkte Partizipation der Bevölkerung und Berücksichtigung der lokalen Interessen einen Beitrag zur verbesserten Effektivität und Effizienz staatlichen Handels und zur Demokratisierung der Gesellschaft. Die Frage, ob sich in Ghana nun über Krise und Reformen ein neuartiges staatliches Regulationsmodell herausgebildet hat, läßt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilen, da auch die zukünftigen Optionen des Landes in einem sich zunehmend mehr vernetzenden internationalen System nicht klar sind. Hinsichtlich der internen Faktoren dürfte insbesondere die begonnene Verlagerung der staatlichen Reproduktionsbasis von der Besteuerung des Außenhandels hin zum Mehrwert- und Einkommensteueraufkommen erhebliche Auswirkungen auf die innerstaatliche Legitimationsbasis haben und einen sich vollziehenden internen Strukturwandel andeuten. Die Perspektiven der hier diskutierten Dezentralisierung stehen natürlich in einem engen Zusammenhang mit diesen Entwicklungen. Als entscheidender Schritt zur Verfestigung der Reform kann die verfassungsmäßig abgesicherte Einrichtung des DACF gesehen werden, der die realen Handlungsmöglichkeiten der Distrikte und damit ihre Akzeptanz enorm verbesserte. Als Indikator für eine weiter fortschreitende Dezentralisierung kann der Ausgang einer zukünftigen Debatte um eine Erhöhung des 5%-Anteils der Distrikte am nationalen Steueraufkommen gelten. Ob der bürokratische Entwicklungsstaat lediglich sein Erscheinungsbild verändert hat oder ob die veränderten internen und externen Rahmenbedingungen sowie die begonnenen Reformprozesse einen sich fortsetzenden Strukturwandel des Staates und seiner Gebietskörperschaften einfordern oder ermöglichen werden, bleibt eine Frage an die zukünftigen Entwicklungen.

Literatur

- Administrator of the District Assemblies' Common Fund 1998: Memorandum to Parliament on the 1998 Formula for Sharing the District Assemblies' Common Fund. Accra.
- Ahwoi, K. 1992: The Constitution of the Fourth Republik and the Local Government System. In: Nkrumah (ed.), pp. 1-27.
- Albertini, R. V. (Hrsg.) 1970: *Moderne Kolonialgeschichte*. Köln.
- Ayee, J. R. A. 1997: Local Government Reform and Bureaucratic Accountability in Ghana. In: *Regional Development Dialogue*, Vol. 18, 2, pp. 86-104.
- Ayee, J. R. A. 1997a: The Adjustment of Central Bodies to Decentralization: The Case of the Ghanaian Bureaucracy. In: *African Studies Review*, 40/2, pp. 37-57.
- Ayee, J. R. A. 1997b: Intergovernmental Relations in Ghana, 1988-1995. In: *Verfassung und Recht in Übersee*, 30, S. 330-354.
- Ayee, J. R. A. 1999: Decentralisation and Conflict. The Case of District Chief Executives and Members of Parliament in Ghana. Accra.
- Austin, D./Luckham, R. (eds.) 1975: *Politicians and Soldiers in Ghana (Studies in Commonwealth Politics and History 3)*. London.

- Batley, R. A./Stoker, G. 1991: *Local Government in Europe: Trends and Developments*. Basingstoke.
- Beier, C. 1995: *Dezentralisierung und Entwicklungsmanagement in Indonesien. Beobachtungen zur politisch-administrativen und zur wissenschaftlichen Kommunikation: Ein systemtheoretischer Versuch (Sozialwissenschaftliche Studien zu internationalen Problemen 198)*. Saarbrücken.
- Boateng, E. A. 1996: *Government and the People. Outlook for Democracy in Ghana*. Accra.
- Boateng, J. A. 1977: *Your New Local Authorities*. Accra.
- Buah, F. K. 1980: *A History of Ghana*. London
- Crook, R. C. 1994: *Four Years of the Ghana District Assemblies in Operation: Decentralization, Democratization and Administrative Performance*. In: *Public Administration and Development*, Vol. 14, pp. 339-364.
- Crook, R. C./Manor, J. 1998: *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa. Participation, Accountability and Performance*. Cambridge.
- District Assemblies Common Fund 1999: *Report on Releases and Utilization of the Common Fund for 1998*. Accra.
- Electoral Commission (o.D.): *Various Data on District Elections*. Unpublished.
- Elsenhans, H. 1984: *Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft. Versuch über den Staat in der Dritten Welt*. Frankfurt/M.
- Evers, H. D./Schiel, T. 1988: *Strategische Gruppen. Vergleichende Studien zu Staat, Bürokratie und Klassenbildung in der Dritten Welt*. Berlin.
- Fuhr, H. 1993: *'Public-Sector-Management-Programme' - Institutionelle Reformkomponenten im Kontext von Strukturanpassungspolitikern der Weltbank*. In: Simon/Stockmayer/Fuhr (Hrsg.), S. 105-126.
- Grennstreet, D. K. 1973: *Public Corporations in Ghana (Gold Coast) during the Nkrumah Period 1951-66*. In: *The African Review*, 3/73, pp. 21-31.
- Hanisch, R. 1975: *Der Handlungsspielraum eines Landes der Peripherie im internationalen System. Das Beispiel Ghanas*. Saarbrücken.
- Harris, D. 1983: *Central Power and Local Reform: Ghana during the 1970s*. In: Mawhood (ed.), pp. 201-247.
- Holtkamp, T. 1993: *Dezentralisierung und Partizipation in Ghana (Freiburger Studien zur Geographischen Entwicklungsforschung 6)*. Freiburg.
- Kay, K. B. 1972: *The Political Economy of Colonialism in Ghana*. Cambridge.
- Kersbergen, K. van/Verbeek, B. 1994: *The Politics of Subsidiarity in the European Union*. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, pp. 215-236.
- Litvack, J./Ahmad, J./Bird, R. 1998: *Rethinking Decentralization in Developing Countries (Sector Studies Series)*. Washington, D.C.
- Mawhood, P. (ed.) 1983: *Local Government in the Third World*. Chichester.
- Ministry of Local Government and Rural Development 1996: *Ghana - The New Local Government System*. Accra.

- National Commission for Civic Education 1997: *An Assessment of the Performance of District Assemblies*. Accra.
- Nkrumah, S.A. (ed.) 1992: *Decentralized Administration Under the Fourth Republic*. Legon.
- Rondinelli, D. A./McCullough, J. S./Johnson, R. W. 1989: *Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political-Economy Framework*. In: *Development and Change* 20, pp. 57-87.
- Siebold, T. 1988: *Ghana 1957-1987. Entwicklung und Rückentwicklung, Verschuldung und IWF-Intervention (Hamburger Beiträge zur Afrika-Kunde 31)*. Hamburg.
- Simon, K./Stockmayer, A./Fuhr, H. (Hrsg.) 1993: *Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit. Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Struktur-anpassung und Selbsthilfe*. Baden-Baden.
- Slater, D. 1989: *Territorial Power and the Peripheral State: The Issue of Decentralisation*. In: *Development and Change* 20, pp. 501-531.
- Smith, B. C. 1985: *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London.
- Thomi, W. 1983: *25 Jahre Ghana - Zum Prozeß der Dekolonisation und Staatsbildung in Schwarzafrika (Analysen 108)*. Bonn.
- Thomi, W. 1986: *Zur Problematik weltmarktorientierter Rohstoffproduktion in Schwarzafrika am Beispiel des Kakaoanbaus in Ghana*. In: Jäger (Hrsg.): *Afrika im Spiegel neuerer Forschung*. Frankfurt/M., S. 64-89.
- Thomi, W. 1997: *Von der makroökonomisch konditionierten Nothilfe zur strukturellen Entwicklung? Zur Strukturanpassungspolitik in Afrika südlich der Sahara am Beispiel Ghanas*. In: *Interdisziplinärer Arbeitskreis Dritte Welt Veröffentlichungen* 11. Mainz, S. 109-138.
- Walker, D. B. 1991: *Decentralization: Recent Trends and Prospects from a Comparative Governmental Perspective*. In: *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 57, pp. 113-129.
- Ward, W. E. F. 1969: *A History of Ghana*. London.
- World Bank 1994: *Adjustment in Africa. Reforms, Results, and the Road Ahead (A World Bank Policy Research Report)*. Washington, D.C.
- Wunsch, J. S./Olowu, D. (eds.) 1990: *The Failure of the Centralized State. Institutions and Self-Governance in Africa*. San Francisco.