

REZENSIONEN

Jürgen Rüländ

Politik und Verwaltung in Metro Manila. Aspekte der Herrschaftsstabilisierung in einem autoritären politischen System.

(Arnold Bergstraesser-Institut. Materialien zur Entwicklung und Politik, Nr.21) München: Weltforum Verlag 1982. 347 S.

Objekt vorliegender Studie, die sich als "ein Beitrag zur politik- und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion über administrative Systeme in Ländern der Dritten Welt" (S.4) versteht, ist Metro Manila.

Ausgehend von der These, daß von der öffentlichen (staatlichen und lokalen) Verwaltung eine wichtige Funktion bei der Bewältigung gerade der ökonomischen und sozialen Folgeprobleme erwartet wird, untersucht der Verfasser das "administrative Instrumentarium, das zur Bewältigung dieser Probleme in Metro Manila zur Verfügung steht" (S.3). Den beiden Hauptkapiteln der Studie, der Analyse der Organisationsstruktur und der Funktionen der Metropolitanverwaltung (S.64-159) sowie ihrer Leistungsfähigkeit bei der Distribution öffentlicher Dienstleistungen (S.160-232) ist eine Untersuchung der politischen, demographischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung der Hauptstadtregion (S.25-63) vorangestellt. In einem sehr komprimiert geschriebenen Schlußkapitel (S.233-242) werden die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefaßt und der Versuch einer abschließenden Bewertung unternommen. Auf Planungsvorschläge wird bewußt (S.9) verzichtet.

In seiner Analyse der Effizienz der Metropolitanverwaltung kommt der Autor zu dem Ergebnis, daß das propagierte Ziel der Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen, dem Primärziel der Herrschaftsstabilisierung ebenfalls ein- bzw. untergeordnet, nur für die ohnehin bereits privilegierten Gesellschaftsgruppen spürbar ist. Was die Verbesserung der städtischen Lebensbedingungen anbetrifft, so wird ein noch viel drastischeres Resümee gezogen: "Stadtentwicklung unter dem Vorzeichen autoritärer Herrschaftsformen vertieft hier ... die Kluft ... zwischen den Privilegierten und Unterprivilegierten - führt also zu einer Zunahme und Ausdehnung unterentwickelter gesellschaftlicher Sektoren" (S.237). Aus diesem Ergebnis leitet der Verfasser das, seiner Meinung nach allgemeingültige, Theorem ab, wonach nicht nur im Makrobereich nationaler Entwicklung, sondern auch im Mikrobereich, hier: der Stadtentwicklung,

"das entwicklungsfördernde Potential autoritärer politischer Systeme in Ländern der Dritten Welt erheblich in Frage (zu) stellen (ist)" (S.237).

Ist es das unzweifelhaft bedeutsame Verdienst dieser Arbeit, vor allem die funktionalen Zusammenhänge zwischen Metropolitanverwaltung und der Herrschaftsstabilisierung des Marcos-Regimes gut dokumentiert und klar herausgearbeitet zu haben, so erscheinen einige kritische Anmerkungen zu den beiden letzteren Schlußfolgerungen notwendig:

1. Wir haben es hier - und das dürfte für die allermeisten der heute weit über 100 Metropolen in den übrigen Entwicklungsländern ebenso zutreffen - mit Problemen von für uns kaum faßbaren Dimensionen zu tun. Zur Verdeutlichung, d.h. mit welchen Problemen die Verwaltung von Metro Manila konfrontiert wird, erscheint der Nachtrag wenigstens einiger Fakten geboten: Auf die Bevölkerungszahl der Metropole Hamburg umgerechnet bedeutet dies eine Einwanderungswelle von Menschen, die Unterkunft und - allergrößtenteils - Arbeit suchen, in einer Größenordnung von 40-50.000 pro Jahr. Da für deren, auch nur mittelfristigen, Integration nahezu sämtliche infrastrukturelle Voraussetzungen - und sie nicht zuletzt als übernommenes Erbe (!, s.u.) - fehlen, sieht sich der allergrößte Teil der Einwanderer gezwungen, in den bereits sehr ausgedehnten Slum- und Squattergebieten Zuflucht zu suchen. Im Jahre 1975 "lebten" nach amtlichen Angaben bereits ca. 2 Mill. Menschen, d.h. 30-40% der Gesamtbevölkerung, in derartigen Quartieren, von denen, nach einer im gleichen Jahr durchgeführten Sample-Untersuchung, 45% der Erwerbspersonen arbeitslos oder unterbeschäftigt waren. Diese gigantischen Probleme müssen mit den finanziellen Möglichkeiten konfrontiert werden: Die Gesamtausgaben für Metro Manila beliefen sich (ohne "Bundesmittel") im Jahre 1981, wiederum auf Hamburg umgerechnet, auf - ganze - 117,5 Mill. DM. Hamburg stand mit seiner bereits hochentwickelten Infrastruktur mehr als das Hundertfache zur Verfügung. Zur Erhellung dieser, hier nur angedeuteten, Probleme und Zusammenhänge sind insbesondere die demographischen (S.55-57) aber auch die ökonomischen (S.58-63) Rahmenbedingungen viel zu kursorisch geraten. Eine Bewältigung auch nur der dringendsten Aufgaben konnte jedoch aufgrund der so beschränkten Finanzmittel, der Kürze der dem Regime zur Verfügung stehenden Zeit (zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht einmal acht Jahre, seit der o.g. Verwaltungsreform sogar nur 4½ Jahre), letzteres vor allem in Anbetracht des vorgefundenen Erbes sicher nicht erwartet werden. Damit sind wir beim

2. Gesichtspunkt, der zur Beurteilung der Stadtentwicklungspolitik seit Verhängung des "Martial Law" unerlässlich erscheint: Ohne eine Analyse der Zustände vor 1972, genauer: der Entwicklungsdeterminanten, die zu der Situation eines heute kaum mehr regierbaren Monstrums von Ballungsraum geführt haben, ist eine Einordnung und damit solide Bewertung des 1972 bzw. 1975 bis 1980 tatsächlich Erreichten nicht möglich. Dazu gehört eine Analyse des seinerzeitigen Herrschaftssystems (unterschied sich die von 1946-1972 de facto bestehende Oligarchie wirklich so grundlegend von der jetzigen Herrschaftsform? Hatte nicht die gegenseitige Blockierung von Legislative und Exekutive (S.104), das ausgeprägte Autonomiestreben der Lokalverwaltungen (S.177) sowie die weitverbreitete Korruption eine Minimierung, wenn nicht häufig sogar Torpedierung vieler Stadtentwicklungsprogramme vor 1972 zur Folge?) ebenso wie der demographischen Prozesse einschließlich deren - überwiegend sozialökonomischer - Ursachen. Es kann und soll hier keinesfalls geleugnet werden, daß sehr viele der hier angeprangerten Mißstände den Tatbeständen entsprechen, aber man muß dabei doch hinterfragen, inwieweit sie Erbe der Vergangenheit sind (Wohnungsmisere, Verkehrsprobleme, Luftverschmutzung infolge Industrieansiedlungen inmitten der Stadt etc.). Kurz: Es muß als wesentlicher Mangel dieser Studie angesehen werden, daß der für die Beurteilung der gegenwärtigen Situation unerlässliche genetische Kausalaspekt, mit Ausnahme von einigen eingestreuten Hinweisen (insbesondere S.46-47) vollständig unberücksichtigt geblieben ist.

3. Abschließend erscheint noch eine kurze Anmerkung zu dem vom Verfasser am Schluß aufgestellten Theorem des ursächlichen kausalen Zusammenhanges zwischen bestehendem Herrschaftssystem und Entwicklung, genauer: Zwischen autoritärem Regierungssystem und geringem "entwicklungsfördernden Potential" in Ländern der Dritten Welt, notwendig. Zunächst werden beide Herrschaftsformen Diktatur und Demokratie in vielen dieser Länder zu unterschiedlich gehandhabt als daß diese, d.h. ihre de facto praktizierte, Ausübung in unsere Schablone Diktatur versus Demokratie zu pressen wäre. Ein Beispiel: Im "demokratischen" (die Anführungszeichen beinhalten keine Wertung) Indien sind zwangsweise Umsiedlungen von Slum- und Squatterbewohnern, vom Verfasser zu Recht als "der radikalste und zugleich unmenschlichste Ansatz zur Lösung des städtischen Wohnungsproblems" (S.226) angeprangert, durchaus keine Seltenheit. Auch dort ist die zunehmende Marginalisierung immer breiterer Bevölkerungsschichten, mithin die Vertiefung der sozialen Kluft, ein von kompetenter Seite mehrfach

nachgewiesener Tatbestand. Umgekehrt hat sich, um bei Beispielen aus dieser Großregion zu bleiben, in dem gegenüber den Philippinen ungleich "straffer" regierten Südkorea eine entgegengesetzte, positive Entwicklung vollzogen: während noch um 1960 der überwiegende Teil der Bevölkerung am Rande des Existenzminimums lebte, hat sich ihre wirtschaftliche Situation außerordentlich gebessert. Zumindest das Gleiche trifft für das ebenfalls nicht demokratisch regierte Taiwan zu. Sofern (s.o.) eine generalisierende Antwort auf diese zweifellos bedeutsame Frage überhaupt möglich erscheint - mit Sicherheit ist die Problematik zu vielschichtig, als daß sie sich auf einen derart einfachen Nenner bringen ließe.

Dirk Bronger, Bochum

Jörg Hartmann

Subsistenzproduktion und Agrarentwicklung in Java/Indonesien

(Bielefelder Studien zur Entwicklungssoziologie Bd.13)
Saarbrücken - Fort Lauderdale: Breitenbach 1981. 116 Seiten

Ziel der Studie ist eine knappe Analyse der Ursachen und Probleme der Unterentwicklung der Agrarwirtschaft der Insel Java. Die mit finanzieller Unterstützung der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung entstandene Untersuchung basiert primär auf der Auswertung vorhandener Sekundärmaterialien. Dankenswerterweise wurden dabei insbesondere neuere indonesische Quellen zur diskutierten Problematik verarbeitet.

Nach der einleitenden Skizzierung des wissenschaftstheoretischen Ansatzes folgt die Darstellung der Agrarentwicklung Javas seit dem 19. Jahrhundert. Im zweiten Abschnitt werden die Strategien der sog. "Grünen Revolution" analysiert und kritisch bewertet. Abschließend gelangen Probleme der agraren Grundbesitz- und Arbeitsverfassung (u.a. Grundeigentumsverteilung, Formen der Pacht, Teilkpacht, Ernteverfahren) zur Darstellung. Dabei wird u.a. auch die zunehmende Kommerzialisierung des Produktionsfaktors Boden zu Recht angesprochen. Die Analyse schließt mit einer Untersuchung des Verhältnisses zwischen der ländlichen Bevölkerung, dem indonesischen Staat sowie den ihn tragenden sozialen Gruppen. Mehrere Karten, Grafiken und Statistiken ergänzen die textlichen Ausführungen.

Der Wert der Arbeit liegt in der zusammenfassenden, teilweise sehr pointiert formulierten Schilderung der gra-