

Conference Reports

Decentralization and Democratization in Southeast Asia

Freiburg, 15–17 June 2011

In June 2011, the University of Freiburg's Southeast Asian Studies Program (<http://www.southeastasianstudies.uni-freiburg.de>) organized a three-day interdisciplinary conference on "Decentralization and Democratization in Southeast Asia." Southeast Asian Studies in Freiburg are supported by a flagship project of the German Federal Ministry of Education and Research (BMBF) designed to strengthen contemporary area studies. More than 150 participants attended the conference, many of them from Southeast Asia, the United States, Australia and other overseas countries. They represented a cross section of disciplines including economics, political science, anthropology, sociology and history. The conference greatly benefited from the participation of practitioners, among them a high-powered delegation of Indonesian civil servants including officials from the Ministry of Finance, the Ministry of Home Affairs, the Planning Ministry (BAPPENAS) and the Ministry of Administrative Reform. Executives of donor organizations such as the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) Jakarta and the World Bank attended as did representatives of numerous civil society organizations.

The timing of the conference coincided with the tenth anniversary of the implementation of Indonesia's far-reaching decentralization reforms. Initiated by Law No. 22/1999 and Law No. 25/1999, the Indonesian government began in 2001 to implement a bold "big bang" decentralization which catapulted the country from one of the world's most centralized political regimes into one of the most decentralized government systems. As pointed out by the conference organizers Günther G. Schulze (Chair), Jürgen Rüländ and Judith Schlehe (all University of Freiburg), it was thus a key objective of the conference to take stock of these reforms, searching for best practices, identifying deficiencies and appraising the effects of decentralization on Indonesia's post-1998 democratization. Four plenary sessions, one of them a panel discussion with practitioners, thoroughly scrutinized the Indonesian reform experiences. The remainder of the more than sixty conference papers were presented in six panels which covered a broad range of topics, including fiscal, economic and governance issues; local identity, non-traditional

security issues, corruption, religion and environmental issues; elections and local elite circulation, development cooperation, media, culture, tourism and the proliferation of local governments (*pemekaran*).

One of the most obvious insights the conference provided was that the Indonesian decentralization and democratization reforms have profoundly affected virtually all aspects of daily life: politics, the economy, local identities, religion, arts and even the environment. One can think of few political reforms that have triggered such far-reaching change in a country within such a short period of time. Yet, presenters differed markedly in their assessment of the effects the reforms produced. Henk Schulte-Nordholt (KITLV Leiden, Netherlands) made a gloomy evaluation of the reforms in his introductory presentation. For him the introduction of the direct election of local chief executives has not facilitated a more accountable local leadership and a less corruption-prone process of local government. The fact that vote-buying and patronage networks are still rampant and have a major influence on elections, led him to describe Indonesia as a "patronage democracy."

Marcus Mietzner (Australian National University) did not deny the negative effects of the reforms identified in other studies on decentralization such as sluggish improvements in public service delivery and democratic processes, the increasing political influence of local elites, endemic corruption and surging administrative costs. Yet, he differed from Schulte-Nordholt by stressing the important impact the decentralization reforms have had on the pacification of Indonesia's numerous separatist rebellions in the immediate post-Suharto years. Prior to the reforms, many observers feared that a period of violent conflict and disintegration would follow the collapse of the Suharto regime. For many of them, Indonesia was on the verge of becoming a failed state. Fortunately, though, these projections did not become reality; the country still holds together and the intensity of internal conflicts has declined dramatically. In particular, there are fewer ethnic and religious conflicts because the current electoral system requires the formation of broad-based coalitions in order to rule. Decentralization has, in other words, made Indonesia's governmental system more consensual by endowing the regions and local communities with more political and cultural autonomy. Decentralization thus complements the web of consensual institutions built into the Constitution through the amendments passed by the Consultative People's Assembly (Majelis Permusyawaratan Rakyat) between 1999 and 2002, thereby following Arend Lijphart's institutional prescriptions for deeply divided, socially and culturally fragmented multi-ethnic societies. Surveys and opinion polls confirm that, major flaws notwithstanding, broad sections of the Indonesian public support decentralization.

However, the lack of good governance often deplored in critical assessments of Indonesian decentralization reforms may not have had a significant impact on economic growth at the district level. This is the counter-intuitive conclusion of a paper prepared by third keynote speaker Neil McCulloch (IDS, University of Sussex) in cooperation with Edmund Malesky (IR/PS, University of California, San Diego). In a quantitative analysis, McCulloch and Malesky used new data on perceptions of the quality of local economic governance from over 12,000 firms and 729 business associations. The reasons given by the authors for their surprising result are, on the one hand, that local governance is possibly not such an important factor for the achievement of economic growth at the local level as other policies controlled by the central government, such as infrastructure. On the other hand, the study also indicates that structural factors such as population, natural resources, and urbanization may influence both governance and growth, thus blurring the statistical relationship.

Other presenters such as Ross MacLeod (Australian National University) or panelists like William Wallace (World Bank) criticized the incentive structure created by the system of intergovernmental fiscal transfers. The formula distributing funds between the center and the regions rewards neither administrative efficiency nor the implementation of local government policies conducive to economic growth. Instead, poor performance may even be a successful strategy for attracting more transfers. Some authors considered even the phenomenon of *pemekaran*, the creation of new districts and provinces through dividing existing ones, as a strategy of local politicians for increasing the amount of resources they obtain from this system of regional fiscal transfers. These developments do not augur well in the light of the evidence presented which suggests that split districts experience an increase in public spending, especially in routine administration, without any significant increase in the quality of the services that citizens receive.

Fiscal and political decentralization has also been a catalyst for the (re-)emergence of local identities, as argued in several papers. Local governments are stimulating the (re-)construction of local traditions and the customary law (*adat*) which were superimposed by veneers of modernization and cultural unification during the Suharto era. By no means did all of the (Indonesian) presenters value the revitalization of local traditions as a boon, arguing that local governments devote too many resources to something that may well erode national identity, thereby endangering the future integrity of Indonesia. However, cultural anthropologists and sociologists expressed more positive attitudes towards this phenomenon, regarding cultural diversity as an important asset and a way to boost citizens' identity with their local communities and their local governments.

Papers also differed in the assessment of how decentralization reforms have affected the performance of local governments. Different reforms seem to have had different impacts in different districts. For instance, while fiscal and administrative decentralization seem to have increased the responsiveness of local governments to the needs of their constituents, the phased introduction of direct elections of local leaders (*pilkada*) over the last decade has had ambiguous effects. On the one hand, the introduction of *pilkada* has apparently reduced the overall responsiveness of local governments, but on the other hand it has increased public expenditure outside Java and Bali and enhanced fiscal discipline and own revenue generation by local governments, in particular by newly elected leaders. Furthermore, the impact of the reforms on governance and service delivery is also highly dependent on each district's topography of power, a term coined by Christian von Luebke from Stanford University (now Freiburg University). Districts with low income from natural resources, higher economic development and with flourishing business associations of medium-sized firms seem to have benefited from the reforms, whereas other districts with weaker social and economic structures have seemingly been unaffected or even negatively affected.

Reformed local governments struggling with accountability problems are by no means unique to Indonesia. In light of the papers presented, a comparison of Indonesia with the other fast-starter of decentralization reforms in the region, the Philippines, and even with more cautious reformers such as Thailand, shows that the problems of these countries are remarkably similar. Marco Bunte (GIGA, Hamburg) pointed to two common traits that seem to produce such results: the lack of an effective enforcement of the rule of law by an independent judiciary and the lack of civil society control, due to the fact that both the judiciary as well as civil society are often also captured by local elites.

The conference closed with a round table discussion of past experiences and the future of democratization and decentralization in Indonesia. All panelists were practitioners who played a key role in the implementation of the decentralization reforms or have been privileged witnesses of their consequences. Heru Subiyantoro (Ministry of Finance of Indonesia) described the reforms from the perspective of the Indonesian government agencies. He stressed the efforts of Indonesian ministries, departments and lower tiers of the administration to coordinate the implementation of the reforms, a rather daunting task due to the fact that the legal framework often leaves ample space for interpretation. William Wallace, a former Chief Economist at the World Bank in Indonesia, presented his views from the perspective of the main multilateral donor organization. He highlighted the problems of coordination between different districts, the lack of transparency in

many local administrations and the negative incentives generated by the fiscal transfer system. Jörg-Werner Haas, from GIZ Indonesia, described the challenges that a bilateral donor organization like GIZ faces in that country. Finally, Andy Yentriyani, from the National Commission on Violence Against Women offered a counterpoint to the previous top-down perspectives of governmental and development agencies. She described the impact of the reforms from the viewpoint of a grassroots civil society activist who witnessed the hardships that many women in Indonesia still face as a result of discrimination and gender violence. These problems have not been eradicated by the democratization reforms and are even worsening in some districts that have implemented *sharia* bylaws.

Overall, the picture the conference provided on the Indonesian decentralization reforms was rather ambiguous. What became clear is that Indonesia has succeeded in overcoming one of the greatest political challenges of its history: the combined shock of the fall of one of the most centralized dictatorships in the world together with the tremendous impact of the Asian economic crisis in the late 1990s that affected Indonesia more than any other country in the region. Moreover, Indonesia's decentralization reform is an ongoing project that is self-correcting and has by no means reached its final form. The future of decentralization hinges on the ability of Indonesian institutions to conduct crucial electoral and administrative reforms aimed at the consolidation of the rule of law, ensuring clean elections, promoting an efficient and accountable use of public resources and preserving the unity of the country in its diversity by finding the right balance between local identities and national cohesion.

Antonio Farfán-Vallespin

Jahrestagung des Arbeitskreises Südasiens in der DGfG

Marburg, 3.–4. Februar 2012

Die Gründung des „Arbeitskreises Südasiens in der Deutschen Gesellschaft für Geographie (DGfG)“ wurde im Januar 2011 im Rahmen der offenen Tagung „Geographien Südasiens“ beschlossen. Diese Tagung fand auf Initiative mehrerer junger Wissenschaftler in Köln statt und hatte zum Ziel, eine Plattform für den Austausch von Wissenschaftlern, Praktikern und Lehrern mit einem regionalen Schwerpunkt in Südasiens aufzubauen. Der Arbeitskreis bietet die Gelegenheit zur Diskussion aktueller Forschungsergebnisse, zum Dialog zwischen Praxis, Wissenschaft und Schule sowie zum Austausch über laufende Projekte und aktuelle Entwicklungen in einer

sich rapide wandelnden Region. Zu den weiteren Zielen gehören die Erstellung gemeinsamer Publikationen, die Vermittlung von Regionalwissen und die Förderung der Kooperation zwischen Universität und Praxis. Ein besonderes Anliegen der Mitglieder des Arbeitskreises ist es, den interdisziplinären und intradisziplinären Austausch zu fördern.

Die Jahrestagung des Arbeitskreises fand 2012 vom 3. bis 4. Februar am Fachbereich Geographie der Philipps-Universität Marburg statt und wurde von Daniel Karthe (Magdeburg) und Martin Franz (Marburg) vorbereitet. Die rund dreißig Teilnehmerinnen und Teilnehmer hörten insgesamt zwanzig Vorträge, die in sieben thematischen Sitzungen gruppiert waren und unterschiedliche regionale Aspekte behandelten.

Die erste Sitzung befasste sich mit dem Themenkreis Wasserversorgung und Gesundheit. Stefanie Leder (Köln) stellte ihre Untersuchungsergebnisse zur Gesundheitsversorgung in Mumbai vor. Im Rahmen ihrer Erhebung erfasste sie fünf verschiedene Faktoren, die den Zugang von Kindern zur Gesundheitsversorgung beeinflussen. Mareike Kroll (Köln) präsentierte ihr Dissertationsvorhaben, das sich mit der Gesundheit verschiedener sozioökonomischer Gruppen im indischen Pune befasst. Hier bestehen Unterschiede, die auf Faktoren wie Wasserzugang und soziale Probleme zurückzuführen sind; weiterhin lassen sich komplexe Zusammenhänge zwischen menschlicher Gesundheit und Urbanisierungsprozessen beobachten. Daniel Karthe (Magdeburg) und Buren Scharaw (Ilmenau) sprachen über Wassermanagement in Kolkata. Neben der Versorgung mit Frischwasser lag ein Schwerpunkt der Analyse auf dem Umgang mit Abwasser. Dieses wird nur unzureichend geklärt und teilweise landwirtschaftlich genutzt oder erfährt eine Weiternutzung in der Fischzucht. Die Abwasserentsorgung ist somit eng mit der Lebenssicherung der Megastadt Kolkata verbunden.

Die zweite Sitzung befasste sich mit der Erfassung, der Beobachtung und dem Management natürlicher Ressourcen. Florian Hogewind (Karlsruhe) sprach über Vegetationsdynamik im Horton Plains National Park in Sri Lanka. In diesem Naturraum wurden normale Stadien der Sukzession durch Flächenbrände stark modifiziert, wie Hogewind anhand eigener Kartierungen und der Auswertung historischer Satellitenaufnahmen zeigen konnte. Insbesondere seine langjährige empirische Arbeit vor Ort erlaubte eine tiefgehende, vegetationsgeographische Analyse der Veränderungsprozesse.

Im Kontext der Diskussion über sich verändernde Niederschlagsmuster in Südasien stand der Vortrag von Frederike Schwarz (Köln). Sie stellte die Ergebnisse einer Modellierung zukünftiger Niederschlags- und Temperaturmuster für ein vom Monsunklima geprägtes Einzugsgebiet in den indischen Westghats vor. Hierfür modifizierte sie ein Modell, das bisher in den

gemäßigten Breiten Anwendung gefunden hat. Dadurch ist es möglich, die abstrakten Prognosen des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) auf die regionale Ebene zu projizieren. Paul Wagner (Köln) trug seine Analyse der Auswirkungen der sich wandelnden Landnutzung auf den Wasserhaushalt eines Einzugsgebiets in der Region Pune vor. Auf der Grundlage von Fernerkundungsdaten und eigenen Feldstudien wurde zunächst untersucht, welche Flächennutzungsänderungen sich seit den 1980er-Jahren ergeben haben. Darauf aufbauend, wurde in einem Modell berechnet, welche Auswirkungen diese Änderungen auf Größen wie Abfluss und Evapotranspiration haben.

In der dritten Sitzung „Urbanisierung – Chancen und Probleme“ wurden drei Fallstudien zu der Metropole Delhi vorgestellt. Tine Trumpp (Köln) referierte über Cultural Governance in Delhi, insbesondere über einen Ansatz zur Analyse von Governance-Strukturen aus einer akteurs- und handlungsorientierten Perspektive. Sie zeigte, welche Akteure es im Bereich Cultural Governance gibt, welche Interessen sie an der Bewahrung städtischen Kulturerbes haben und welche Probleme sich aus der Akteurskonstellation ergeben. Sebastian Fastenrath (Köln) diskutierte vor dem Hintergrund des Place Branding, inwieweit die Commonwealth Games 2010 in Delhi Auswirkungen auf das Image von Indien hatten. Grundlage seiner Analyse war eine lexikometrische Analyse von Presseberichten aus Indien, Großbritannien und Deutschland. Er konnte dabei zeigen, dass die „games of shame“, wie verschiedene Zeitschriften diese betitelten, das Ansehen Indiens nicht nachhaltig beschädigt haben. Alexander Follmann (Köln) thematisierte am Beispiel des Flusses Yamuna Fragen der urbanen Umwelt-Governance in Delhi. Er ging in seinem Vortrag der Frage nach, wer ein Interesse an einer Umgestaltung der Yamuna-Aue hat, und erläuterte, welche Entwicklungsszenarien für diesen relativ großen innerstädtischen Bereich existieren.

Der erste Tag der Veranstaltung endete mit einem Erfahrungsbericht der besonderen Art: Matthias Stähle (Lindlar) berichtete selbstkritisch über seine Erfahrungen im Rahmen mehrerer indisch-deutscher Schüleraustauschprogramme, die mittels Bildung zur nachhaltigen Entwicklung beitragen sollen. Dieser Vortrag sorgte für intensive Diskussionen, wobei vor allem die Frage erörtert wurde, ob solche Programme einen Austausch „auf Augenhöhe“ erlauben. Eine Schlussfolgerung der Diskussion war, dass in Zukunft verstärkt Lehrerinnen und Lehrer für den Arbeitskreis gewonnen werden sollen.

Der zweite Tag der Veranstaltung begann mit der Mitgliederversammlung des Arbeitskreises. Nach dem Bericht der Sprecher folgte eine Diskussion über die zukünftige Ausrichtung der Arbeit. Die Teilnehmer verständigten sich darauf, den Arbeitskreis bekannter zu machen und Interessierte aus

der Wissenschaft – insbesondere aus benachbarten Disziplinen –, Praktiker und Lehrer als Mitglieder zu gewinnen. Zusätzlich wurde das Sprecherteam des Arbeitskreises im Amt bestätigt und Heidelberg als Tagungsort für 2013 festgelegt. Für diese Tagung wurden einige Neuerungen angeregt, die die Öffnung des Arbeitskreises unterstützen sollen. Unter anderem wird es einen Leitvortrag von einem Wissenschaftler aus einer Nachbardisziplin geben.

Die Tagung wurde am zweiten Tag mit dem Themenkreis „Naturrisiken und Vulnerabilität“ fortgesetzt. Zunächst referierte David Hallau (Köln) über die unterschiedlichen Wahrnehmungen von Überschwemmungsrisiken in Mumbai. Er plädierte dafür, den Einfluss der Wohnsituation auf die Risikowahrnehmung bei der Entwicklung von Risikomanagementstrategien stärker zu berücksichtigen. Franziska Bembek und Carsten Butsch (beide Köln) thematisierten den Umgang mit (Natur-)Gefahren, Risiken, Sozialkatastrophen und Krisen in Mumbai. Am Beispiel von Gesundheitsrisiken zeigten sie auf, dass diese auf unterschiedlichen raum-zeitlichen Ebenen ein Produkt verschiedener Einflussfaktoren sind und sich in ihren Auswirkungen auf die Bevölkerung signifikant unterscheiden. Dies verdeutlichten sie anhand eines Vergleichs der Folgen einer Gesundheitskrise („Schweinegrippe“) und einer Naturkatastrophe (Überschwemmung 2005) vor dem Hintergrund einer grundsätzlichen gesundheitlichen Vulnerabilität.

Gregor Falk und Mehdi Azam (beide Freiburg) untersuchten in ihrer Studie Migrationsströme in Bangladesch. Ihre Ergebnisse zeigen, dass Migration aus den küstennahen Gebieten Bangladeschs ins Landesinnere stärker durch aktuelle Landnutzungsänderungen, wie der Ausweitung der Shrimps-Produktion, ausgelöst wird als durch mögliche Folgen des Klimawandels, wie Presseberichte nahelegen. Matthias Schmidt (Hannover) befasste sich abschließend mit der Verwundbarkeit gegenüber Naturgefahren im pakistanischen Karakorum. Mit eindrucksvollen Bildern verdeutlichte er die Folgen, die unter anderem von Bergstürzen und Murgängen in der Region ausgehen.

Die vorletzte Sitzung widmete sich wirtschaftsgeographischen Aspekten der Region Südasiens. Joseph Strasser (Berlin) zeigte die Wertschöpfungskette von Leder von Bangladesch bis Italien auf. Einen Schwerpunkt legte er dabei auf die informellen Prozesse in der Produktion. Benjamin Klement (Marburg) analysierte den Beitrag, den indische Niederlassungen von ausländischen Unternehmen zu Innovationsprozessen leisten. Hierfür analysierte er die Anzahl von Patenten multinationaler Konzerne, die mit indischer Beteiligung entwickelt wurden. Indische Direktinvestitionen in Deutschland standen im Zentrum des Vortrags von Kai Bollhorn und Martin Franz (beide Marburg). Die Referenten gingen der Frage nach, inwieweit diese Investitionen das umfangreiche Engagement von Institutionen der

deutschen Wirtschaftsförderung in Indien rechtfertigen. Interessanterweise scheinen die Standortentscheidungen schwer beeinflussbar zu sein: Neben der offensichtlichen Häufung von Standorten in der Nähe von Infrastruktureinrichtungen ist ein weiterer wichtiger Faktor der gezielte Einkauf von Wissen.

In der Sitzung „Entwicklung und Transformation“ sprach zunächst Frauke Kraas (Köln) über Entwicklungsdynamiken und Pfadabhängigkeiten im Rahmen von Urbanisierungsprozessen im *urban fringe* Punes. Sie zeigte, dass in der Untersuchungsregion Urbanisierungsprozesse deutlich früher einsetzen als der tatsächliche Landnutzungswandel. Sonja Raupp und Patrick Sakdapolrak (beide Bonn) thematisierten Ernährungssicherung im indischen Chennai angesichts steigender Lebensmittelpreise und zeigten auf, dass unterschiedliche Kombinationen von staatlichen, direkten und institutionellen Verfügungsrechten den Grad der Ernährungssicherung der untersuchten Haushalte mitbestimmen. Strategien der Ernährungssicherung im indischen Himalaya wurden von Juliane Dame (Heidelberg) vorgestellt. In ihrem Vortrag führte sie aus, dass die Subsistenzwirtschaft an Bedeutung verliere – auch aufgrund von Nahrungsmittelsubventionen – und lokale Akteure ihre Lebenssicherungsstrategien zunehmend diversifizieren. Außerlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten spielen hierbei eine immer größere Rolle.

Insgesamt bot die Jahrestagung 2012 einen breiten Überblick über aktuelle geographische Arbeiten zu der Region Südasien. Gleichzeitig wurden für die zukünftige Ausrichtung des Arbeitskreises wichtige Leitlinien festgelegt. Das Bestreben der interdisziplinären Öffnung des Arbeitskreises spiegelt sich auch in der Wahl des Tagungsortes für das nächste Treffen 2013 wider, das am 25./26. Januar 2013 im Südasieninstitut in Heidelberg stattfinden wird. Für Fragen zum Arbeitskreis steht Carsten Butsch (butschc@uni-koeln.de) jederzeit gern zur Verfügung. Aktuelle Informationen rund um den Arbeitskreis finden sich auf der Homepage (www.geographien-suedasiens.de).

Carsten Butsch / Mareike Kroll