

Determinanten erfolgreicher Dezentralisierung

Eine komparative Analyse unterschiedlich ausgestalteter
Dezentralisierungsprozesse in den Bundesstaaten Indiens



Sergio Gemperle

Working Papers on Development and
Global Governance

No. 3

October 2013

Notes on the Author:

Sergio Gemperle, M.A.

Sergio Gemperle studied Political Science and Political Geography at the University of Berne and holds a M.A. in International Relations and Development Policy from the University of Duisburg-Essen. During his Master's studies he has been a research intern at the Institute of Social Sciences in New Delhi, India. He worked as research assistant for the Swiss Chapter of Transparency International, is now working as program officer in the statehood and conflict program at swisspeace and is a PhD candidate at the University of Basel. In his doctoral research, Sergio Gemperle examines the effect of anti-corruption agencies on post-conflict statebuilding.

Contact: sergio.gemperle@swisspeace.ch

The *UAMR Working Papers on Development and Global Governance* publish outstanding papers of students from the Master Programmes of the UAMR Graduate Centre for Development Studies.

Editorial Board: Dr. Gabriele Bäcker, Prof. Dr. Tobias Debiel, Prof. Dr. Christof Hartmann,
Prof. Dr. Wilhelm Löwenstein

Bibliographic Notes:

Gemperle, Sergio (2013): Determinanten erfolgreicher Dezentralisierung - Eine komparative Analyse unterschiedlich ausgestalteter Dezentralisierungsprozesse in den Bundesstaaten Indiens. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.3).

Abstract

Decentralisation understood as a complex multi-dimensional process of reform involves different actors which influence the sequence of individual steps of decentralisation on the basis of their interest constellation. According to the sequential theory of decentralisation, the magnitude of the shift of power to subnational governments depends on the different sequences of political, administrative and fiscal decentralisation. In this study, generalisations about the effects of different decentralisation sequences on the shift in the balance of power resulting for subnational authorities is tested in a comparative analysis of Indian states. The results and the subsequent case study on the Indian state Sikkim reveal an important weakness in the theory: the deterministic inference between the bargaining position of actors in the process of decentralisation and the resulting shift of power in favour of local governments.

Keywords: Decentralisation, sequential theory of decentralisation, India, Sikkim, temporal qualitative comparative analysis

Zusammenfassung

Dezentralisierung gestaltet sich in der Praxis als komplexer multidimensionaler Reformprozess, bei dem verschiedene Akteure auf Grund ihrer Interessenkonstellation die Ausgestaltung der Sequenz einzelner Dezentralisierungsschritte beeinflussen. Aus den unterschiedlichen Sequenzen politischer, administrativer und fiskalpolitischer Dezentralisierung resultieren - gemäss der sequentiellen Theorie der Dezentralisierung – gegenüber der zentralen Regierung unterschiedlich starke lokale Regierungen. In dieser Studie werden die aus der Theorie deduktiv hergeleiteten Generalisierungen zu den Effekten von unterschiedlichen Dezentralisierungssequenzen auf die Verschiebung des intergouvernementalen Machtgleichgewichts zugunsten lokaler Regierungen mittels einer vergleichenden Analyse indischer Bundesstaaten getestet. Die Resultate und die anschliessende Fallstudie zum Bundesstaat Sikkim zeigen, dass eine Schwachstelle der Theorie in den deterministischen Inferenzen zwischen der Verhandlungsposition von Akteuren im Dezentralisierungsprozess und der resultierenden Verschiebung von Macht zu lokalen Regierungen liegt.

Schlagwörter: Dezentralisierung, sequentielle Theorie der Dezentralisierung, Indien; Sikkim, temporal qualitative comparative analysis

Inhaltsverzeichnis

Tabellen und Abbildungen

Abkürzungsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Theoretische Grundlagen	2
2.1. <i>Grundkonzepte</i>	3
2.1.1. Territoriale Abgrenzung	3
2.1.2. Föderalismus oder Dezentralisierung?	3
2.2. <i>Formen der Dezentralisierung</i>	4
2.2.1. Qualifizierte Dezentralisierung	5
2.2.2. Argumente und Definitionen der Dezentralisierung nach staatlichen Aufgabenbereichen	5
2.3. <i>Vergleichende Dezentralisierungsanalyse oder Dezentralisierung als Prozess?</i>	8
3. Theoretische Einordnung	9
3.1. <i>Timing und Sequenz in politisch-institutionellen Prozessen</i>	9
3.2. <i>Sequentielle Theorie der Dezentralisierung</i>	13
3.2.1. Definition der Dezentralisierung	14
3.2.2. Interessenbindungen, Kontextbedingungen und Dezentralisierungskoalitionen	15
3.2.3. Sequenzen	17
3.2.4. Anwendung der sequentiellen Theorie der Dezentralisierung	19
4. Dezentralisierung in Indien	21
4.1. <i>Konstitutioneller Kontext</i>	21
4.1.1. Struktur der Exekutive und der Legislative	21
4.1.2. Die Beziehung zwischen Union und Bundesstaaten	23
4.1.3. Die verfassungsrechtliche Institutionalisierung lokaler Regierungen	25
4.2. <i>Indischer Prozess der Dezentralisierung</i>	26
4.2.1. Historische Kontextualisierung	27
4.2.2. Dezentralisierungskoalition und territoriale Interessenkonstellation	29
4.2.3. Dezentralisierungsreformen	32
4.2.4. Sequenzen	34

4.3.	<i>Erkenntnisinteresse</i>	35
4.3.1.	Hypothesen 1 und 2: Dezentralisierung stärkt lokale Regierungen	35
4.3.2.	Hypothesen 3 und 4: Dezentralisierung stärkt lokale Regierungen nicht	36
4.3.3.	Hypothese 5: Regierungshandlung im Dezentralisierungsprozess	36
5.	Methodik und Analyse	37
5.1.	<i>Qualitative Comparative Analysis</i>	37
5.1.1.	Positionierung von Qualitative Comparative Analysis in den sozialwissenschaftlichen Methoden	38
5.1.2.	Technische Spezifikationen von QCA	40
5.1.3.	Temporal Qualitative Comparative Analysis	42
5.2.	<i>Kodierung der Daten</i>	43
5.2.1.	Outcome: Dezentralisierung	43
5.2.2.	Bedingungen und Sequenzen	46
5.2.3.	Regierungshandeln	46
5.3.	<i>Die Analyse</i>	47
5.3.1.	Die Wahrheitstafel	47
5.3.2.	Notwendige und hinreichende Bedingungen	48
5.3.3.	Notwendige Konfigurationen	49
5.3.4.	Hinreichende Konfigurationen	50
5.3.5.	Interpretation der Resultate	53
5.4.	<i>Diskussion der Hypothesen und weitere Befunde</i>	55
5.5.	<i>Zwischenfazit und Überleitung zur Fallstudie</i>	56
6.	Fallstudie zu Sikkim	56
6.1.	<i>Fallstudie</i>	56
6.1.1.	Wahl der Fallstudie	57
6.1.2.	Untersuchungsdesign ‚Process-Tracing‘	59
6.2.	<i>Fallselektion: Sikkim</i>	60
6.3.	<i>Ethnologischer und politischer Kontext in Sikkim</i>	62
6.3.1.	Ethnologische Bevölkerungsstruktur	62
6.3.2.	Parteipolitik	66

6.4.	<i>Dezentralisierungsprozess in Sikkim</i>	69
6.4.1.	Politische Dezentralisierung im Zeichen ethnischer Inklusion	69
6.4.2.	Administrative und fiskalische Dezentralisierung	71
6.4.3.	Synthese des Dezentralisierungsprozesses	74
7.	Zusammenfassung und Konklusion	76
	Literaturverzeichnis	79
	Anhang	87
	<i>Daten zur Dezentralisierung in den indischen Bundesstaaten</i>	<i>87</i>
	<i>Dezentralisierungssequenzen</i>	<i>89</i>
	<i>Sitzverteilung in der Rajya Sabha</i>	<i>90</i>
	<i>„Devolution Index“ nach Bundesstaaten</i>	<i>91</i>

Tabellen und Abbildungen

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Koalitionen</i>	16
<i>Tabelle 2: Sequenzen indischer Bundesstaaten</i>	34
<i>Tabelle 3: Bedingungen M, N und O</i>	46
<i>Tabelle 4: Wahrheitstafel</i>	48
<i>Tabelle 5: ‚Sufficiency and Necessity Matrix‘</i>	49
<i>Tabelle 6: Notwendige Konfigurationen</i>	49
<i>Tabelle 7: Y-Konsistenz versus N-Konsistenz</i>	50
<i>Tabelle 8: Y-Konsistenz versus ‚Set Value‘</i>	51
<i>Tabelle 9: Finale Reduktion I</i>	51
<i>Tabelle 10: Finale Reduktion II</i>	52
<i>Tabelle 11: Finale Konfigurationen</i>	53
<i>Tabelle 12: Ethnische Bevölkerungsgruppen Sikkims</i>	64
<i>Tabelle 13: Parteizugehörigkeit der Parlamentarier Sikkims 1979</i>	67
<i>Tabelle 14: Reformen und Wahlen in Sikkim</i>	74

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Regierungssysteme</i>	4
<i>Abbildung 2: Notwendige und hinreichende Bedingungen</i>	39
<i>Abbildung 3: Verteilung ‚Devolution Index‘</i>	45

Abkürzungsverzeichnis

BJP	Bharatiya Janata Party
BL	Bhutia-Lepcha Community
CPI (M)	Communist Party India (Marxist)
csQCA	crisp set Qualitative Comparative Analysis
fsQCA	fuzzy set Qualitative Comparative Analysis
Gol	Government of India
INC	Indian National Congress
JP	Janata Party
MoPR	Ministry of Panchayati Raj
NEC	North-Eastern Council

NP	National Party (Sikkim)
OBC	Other Backward Class (Other Backward Caste)
QCA	Qualitative Comparative Analysis
RMDD	Rural Management and Development Department (Sikkim)
SC	Scheduled Caste
SC (R)	Sikkim Congress (Revolutionary)
SDF	Sikkim Democratic Front
SFC	State Finance Commission
SJP	Sikkim Janata Parishad
SNC	Sikkim National Congress
SPC	Sikkim Prajatantra Congress
SSC	Sikkim State Congress
SSP	Sikkim Sangram Parishad
ST	Scheduled Tribe
TQCA	Temporal Qualitative Comparative Analysis
UNDP	United Nations Development Programme

1. Einleitung

Seit den frühen 1990er Jahren kann ein gesteigertes Interesse an Dezentralisierung beobachtet werden, auch in der Entwicklungspolitik. So haben bedeutende internationale Organisationen wie die Weltbank oder das ‚United Nations Development Program‘ (UNDP) Dezentralisierungsprogramme in ihrer Entwicklungszusammenarbeit adaptiert.¹ Zu den Zielen, die mit Dezentralisierungsreformen verfolgt werden gehören unter anderem die Erweiterung demokratischer Partizipation, die Unterstützung lokaler Entwicklung entsprechend der Präferenzen lokaler Akteure sowie die Förderung lokaler Mechanismen zur Verteilung und Verwaltung von Ressourcen und zur Lösung sozialer Konflikte. Schliesslich soll auch die Transparenz und die Legitimität des politischen Systems gesteigert werden (Manor 1999: 37f.). Die Ziele haben gemeinsam, dass eine Übertragung von politischen, administrativen oder fiskalpolitischen Kompetenzen an subnationale oder lokale Ebenen angestrebt wird.

Dezentralisierung gestaltet sich in der Praxis als dynamischer Reformprozess, bei dem sich verschiedene Zwischentappen gegenseitig beeinflussen und dadurch das Resultat des Transfers von Autorität massgebend bestimmen. Die Auffassung von Dezentralisierung als Prozess des institutionellen Wandels bezieht sich einerseits auf den Vergleich unterschiedlich dezentralisierter Staatsstrukturen zu einem bestimmten Zeitpunkt. Andererseits wird dem Kontext, in dem die Reformen initiiert werden sowie den Zeitpunkten und der Reihenfolge einzelner Dezentralisierungsschritte als Faktoren in der Verteilung von Macht auf verschiedene Regierungsebenen in der Analyse von Dezentralisierung eine besondere Bedeutung zugesprochen (Falleti 2005: 328).

In Indien begann die lebhafte Debatte über die Rolle lokaler Regierungen in der Entwicklung des Landes bereits in der verfassungsgebenden Versammlung nach der Unabhängigkeit. Einer der prominentesten Vertreter von lokalen Regierungen als autonome Körperschaften war Mahatma Gandhi. Seine Vision von Dörfern als selbstständige Republiken fand im Umfeld der Etatisten jedoch keine Mehrheit (Ghosh 1996: 1ff.). Es dauerte bis zum Jahr 1994, als durch die 73. und 74. Verfassungsänderung die lokale Regierungsebene institutionalisiert wurde. Seither haben alle Bundesstaaten Indiens mit der Umsetzung von Dezentralisierungsreformen begonnen, wobei die Ausgestaltung der Reformen den bundesstaatlichen Regierungen überlassen ist. Die multidimensionalen Reformprozesse in den Bundesstaaten umfassten politische, administrative und fiskalpolitische Dezentralisierungsschritte. Der Spielraum in der Umsetzung der Dezentralisierung zusammen mit dem komplexen und vielfältigen Gegenstand der Reformen bewirkte, dass sich die lokalen Regierungen in den Bundesstaaten in ihren Kompetenzen und ihrer Autonomie signifikant unterscheiden (vgl.

¹ Das Engagement der Weltbank im Bereich der Dezentralisierung wird bei Litvack et al. (1998: 32ff.) aufgeführt. Für das UNDP Vgl. UNDP (2000).

Saito und Kato 2008). Diese Tatsache wirft die Frage auf, welche Dezentralisierungsprozesse in Indien aus Sicht der lokalen Regierungen positive Auswirkungen hatten.

Diese Dezentralisierungsprozesse der verschiedenen Bundesstaaten Indiens bilden den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit. Im Fokus der Analyse stehen dabei die Sequenzen, mit denen die einzelnen Reformschritte implementiert wurden und die Auswirkungen der unterschiedlichen Dezentralisierungsprozesse auf die Umverteilung von Macht zu Gunsten lokaler Regierungen. Daraus resultiert folgende zentrale Forschungsfrage:

Welche Ausgestaltung des Dezentralisierungsprozesses führte zu einer effektiven Verschiebung von Macht und damit zur Stärkung lokaler Regierungen in den Bundesstaaten Indiens?

Entsprechend sollen Faktoren bestimmt werden, die eine erfolgreiche Dezentralisierung aus Sicht der lokalen Regierungen bewirken. Dabei spielt die Betrachtung von Sequenzen einzelner Dezentralisierungsschritte eine zentrale Rolle: In der Analyse von Dezentralisierung als Prozess mit mehreren Reformschritten nehmen Akteure der verschiedenen Regierungsebenen Einfluss auf die Sequenz, mit der die Dezentralisierungsreformen implementiert werden.

Die Arbeit gliedert sich folgendermassen: In Kapitel zwei werden konzeptionelle Grundlagen und Definitionen einzelner Bereiche der Dezentralisierung erläutert. Daran schliesst in Kapitel drei die in dieser Arbeit angewendete Theorie zur Analyse von Dezentralisierung als Prozess an. Anschliessend folgt im vierten Kapitel die Schilderung der Dezentralisierung in Indien unter Berücksichtigung des konstitutionellen und historischen Kontextes sowie der Akteurskonstellationen im Reformprozess. Dabei werden die in der Untersuchung berücksichtigten Dezentralisierungsreformen (politische, administrative und fiskalpolitische) definiert und darauf basierend Hypothesen über die Wirkung verschiedener Sequenzen der Implementierung der genannten Dezentralisierungsreformen für die Verschiebung von Macht zu lokalen Regierungen formuliert. Diese Hypothesen werden im Kapitel fünf mittels der vergleichenden konfiguralen Methode ‚Qualitative Comparative Analysis‘ überprüft. Die Ergebnisse des Vergleichs werden schliesslich im Kapitel sechs anhand einer Fallstudie zum Bundesstaat Sikkim vertieft diskutiert, wobei insbesondere die Interaktion und Interdependenz verschiedener Akteure im Dezentralisierungsprozess betrachtet wird. Kapitel sieben enthält die aus der Arbeit hervorgegangenen Schlussfolgerungen.

2. Theoretische Grundlagen

Der Begriff Dezentralisierung fasst unterschiedliche institutionelle und finanzielle Ausgestaltungen von Staatssystemen zusammen, die die Verteilung von Macht und Ressourcen auf verschiedene Regierungsebenen regeln. Aufgrund

dieser komplexen und vielfältigen Inhalte von Dezentralisierung ist auch eine eindeutige Definition nicht geläufig. Zur Analyse und Diskussion der qualitativ und quantitativ unterschiedlich dezentralisierten institutionellen Arrangements werden in der Literatur verschiedene Typologien und Kategoriensysteme verwendet.

2.1. Grundkonzepte

2.1.1. Territoriale Abgrenzung

Das Territorium, auf das sich ein Land durch seine Grenzen bezieht, konstituiert die erste Regierungs- und Verwaltungsebene, die wiederum aus mehreren kleineren Jurisdiktionen oder Bezirken bestehen kann. Diejenigen Jurisdiktionen, welche ausschliesslich unter die erste Ebene fallen, bilden die zweite Ebene. Die Jurisdiktionen der dritten Ebene bilden demnach eine Sub-Menge der ersten und zweiten Ebene und so weiter. Die Bezirke der untersten Ebene umfassen keine kleineren Jurisdiktionen mehr. Dabei wird hier angenommen, dass sich die Grenzen der Jurisdiktionen einer Ebene nicht überschneiden. Weiter werden mit jeder Ebene Regierungsorgane (Legislative, Exekutive und Judikative) assoziiert, die für die Gesetzgebung und Implementierung der Bezirkspolitik zuständig sind. Die Regierungsorgane einer Ebene bilden zusammen deren Regierung, wobei auf der ersten Ebene von der zentralen oder nationalen Regierung, auf der zweiten Ebene von der bundesstaatlichen Regierung und auf den darunter liegenden Ebenen von lokalen Regierungen gesprochen wird. Die bundesstaatliche und lokale Ebene zusammengefasst bilden die subnationale Ebene. Die Regierungsorgane setzen sich aus einer Auswahl der Bürger der jeweiligen Ebene zusammen, wobei ein Bürger nur einem Bezirk pro Ebene zugehören kann. Zudem ist die von der Regierung einer Ebene gefasste Politik für die jeweilige Jurisdiktion von bindender Natur (Treisman 2007: 22). Diese Definitionen beschreiben noch nicht die Beziehungen zwischen den einzelnen Ebenen, welche von Wettbewerb oder Kooperation geprägt sein können (Dafflon und Madiès 2009: 14, 16ff.).

2.1.2. Föderalismus oder Dezentralisierung?

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive wird zwischen unitären, föderalen und konföderierten Staaten unterschieden (Dafflon und Madiès 2009: 10). In unitären Staaten vereint die nationale Regierung die vollständige Souveränität bezüglich der Verteilung von Macht und Ressourcen auf sich. In einem (real nicht existierenden) perfekt unitären Staat würde die zentrale Regierung alleine die öffentliche Politik formulieren, implementieren und juristisch verwalten. Die zentrale Regierung verfügt aber auch über die Möglichkeit, Kompetenzen an untergeordnete Ebenen abzugeben. Dieser Prozess wird als Dezentralisierung bezeichnet, wobei verschiedene Formen der Kompetenzübertragung möglich sind (siehe nächster Abschnitt). Im Unterschied dazu wird in einem föderalen Staat die Aufteilung der Macht und Kompetenzen auf Regierungen der nationalen und subnationalen Ebenen ausgehandelt, unter Bewahrung der Unabhängigkeit

der subnationalen Jurisdiktionen bezüglich einzelner Politikbereiche. Aus diesem Prozess können ebenfalls unterschiedlich zentralisierte oder dezentralisierte Staatsstrukturen resultieren. Neben der Autonomie subnationaler Regierungen bezüglich einzelner Politikbereiche ist entscheidend, dass diese föderale Struktur rechtlich festgeschrieben ist, zum Beispiel in der Verfassung (Treisman 2007: 24). Im konföderierten Staatssystem ist die Souveränität der bundesstaatlichen Jurisdiktionen prioritär und nur einzelne Kompetenzen werden dem Subsidiaritätsprinzip folgend an die nationale Regierung delegiert (Dafflon und Madiès 2009: 10f.).

Die Konzepte Föderalismus und Dezentralisierung beziehen sich demnach auf zwei unterschiedliche Dimensionen, die folgendermassen dargestellt werden können:

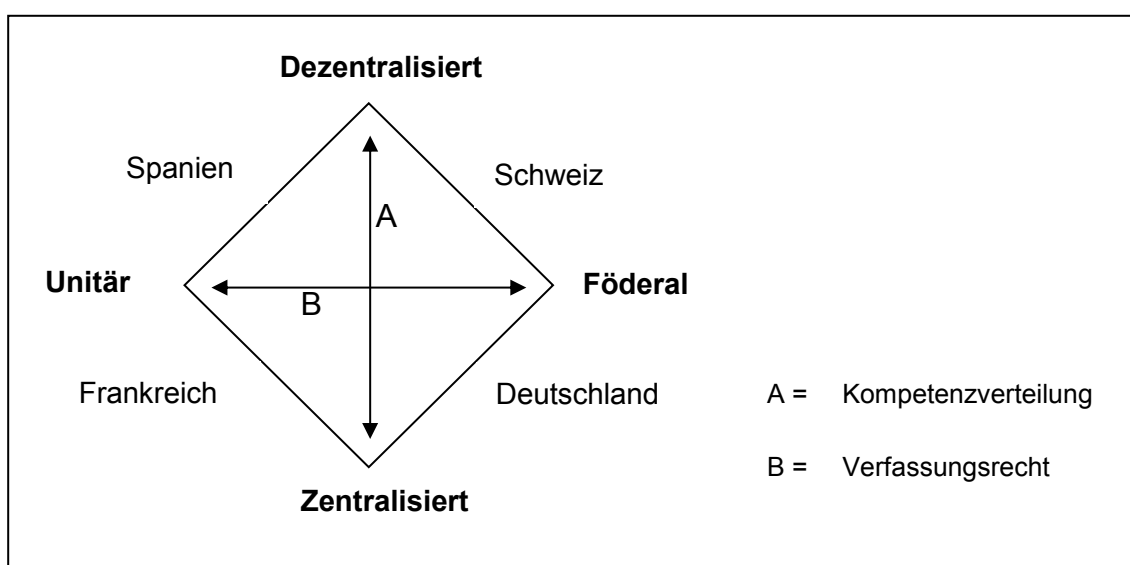


Abbildung 1: Regierungssysteme

Quelle: nach Dafflon und Madiès (2009: 12)

Das Schema in Abbildung 1 erfasst die Dimension Unitär/Föderalistisch (horizontale Achse) auf der verfassungsrechtlichen Staatsstruktur, während sich die Dimension Zentralisiert/Dezentralisiert (vertikale Achse) auf die Verteilung von Macht und Kompetenzen auf unterschiedliche Regierungsebenen bezieht. Anhand der vier Kategorien können einzelne Staatssysteme bestimmt werden. Eine eindeutige Kategorisierung von Staaten wird dadurch erschwert, dass die Dimensionen ein Kontinuum zwischen den Eckpunkten darstellen. Insbesondere die Dimension zentralisiert/dezentralisiert ist daher schwierig zu erfassen, da sie eine quantitative und qualitative Messung der Verteilung von Macht auf verschiedene Regierungsebenen bedingt (Dafflon und Madiès 2009: 12).

2.2. Formen der Dezentralisierung

Die Übertragung oder Umverteilung von Macht und Kompetenzen kann von unterschiedlicher Reichweite sein. Dies kann mittels verschiedener Konzepte erfasst werden, wovon drei im Folgenden diskutiert werden.

2.2.1. Qualifizierte Dezentralisierung

Anhand der Konzepte Dekonzentration, Delegation und Devolution kann der Dezentralisierungsbegriff qualitativ differenziert werden.²

Dekonzentration beschreibt die Übergabe von administrativen oder verwaltenden Funktionen an subnationale Organisationen, die unter der Autorität der zentralen Regierung stehen. Diese Beziehung findet sich oft zwischen nationalen Ministerien (zum Beispiel für Bildung, Gesundheit oder Umwelt) und dezentrierten Implementierungs- und Verwaltungseinheiten dieser Ministerien (Rondinelli und Cheema 1983: 18f.). Dabei besteht je nach Land und Sektor ein unterschiedlich grosser Handlungsspielraum der Einheiten. Dekonzentration verlangt dementsprechend keine autonomen lokalen Regierungen, wodurch die Partizipation der lokalen Bevölkerung auf die Implementierung von zentral bestimmten Politikprogrammen beschränkt ist (Martinussen 2005: 210f.). Zentrales Ziel der Dekonzentration ist die Steigerung der Effizienz in der Umsetzung von national festgelegten Programmen (Dafflon und Madiès 2009: 13).

Unter *Delegation* versteht man den Transfer von Kompetenzen bezogen auf einen definierten Sachbereich (Sektor) an semi-autonome subnationale Behörden. Semi-autonom bedeutet, dass die Behörden über einen legalen unabhängigen Status und Budgetautonomie verfügen, jedoch in der Implementierung spezifischer Dienstleistungen der zentralen Regierung verpflichtet sind (Rondinelli und Cheema 1983: 21; Dafflon und Madiès 2009: 15). Delegation kann dabei auch Dekonzentration einschliessen (Martinussen 2005: 211).

Devolution bedeutet den Transfer von Autorität und Verantwortlichkeit in Bezug auf Politikbereiche an regionale und lokale Regierungen, die durch Wahlen legitimiert sind und sich damit der direkten Kontrolle zentraler Regierungen entziehen (Rondinelli und Cheema 1983: 22; Dafflon und Madiès 2009: 15). Martinussen (2005: 211) charakterisiert diese Art von administrativer Unabhängigkeit folgendermassen: „In principle, devolved systems are characterised by the parallel existence of discretionary authority at sub-national levels. The overseeing role of central government is here limited to ensuring that local authorities operate within broad national guidelines with respect to those functions for which the local bodies have been given the authority to exercise discretion”.

2.2.2. Argumente und Definitionen der Dezentralisierung nach staatlichen Aufgabenbereichen

Im Folgenden werden verschiedene Argumente und Definitionen vorgestellt, mit welchen sich grundlegende Konzepte und die Bandbreite der Operationalisierung in der Dezentralisierungsdebatte aufzeigen lassen. Dabei lassen sich drei Bereiche unterscheiden, die sich auf verschiedene staatstheoretische Aufgabenbereiche beziehen – politische, administrative und fiskalpolitische Dezentra-

² Cohen und Peterson (1996) erläutern methodologische Probleme respektive Vor- und Nachteile verschiedener Definitionen unterschiedlicher Formen und Typen der Dezentralisierung.

lisierung. Diese Unterscheidung ermöglicht zwar eine grobe Kategorisierung von Dezentralisierungsreformen, sie widerspiegelt jedoch auch das unterschiedlich weitreichende Verständnis in den Definitionen verschiedener Autoren. Diese reichen von theoretisch abstrakten Auffassungen zu eher komplexen (oder detaillierten) Konstrukten mit einer Vielzahl von Indikatoren. Die folgend dargestellten Argumente und Definitionen zur Dezentralisierung anhand der drei Bereiche, sind demnach nicht erschöpfend.

Fiskalische Dezentralisierung

Die grundlegende theoretische Studie von Tiebout (1956) begründete den ökonomischen Diskurs zur fiskalischen Dezentralisierung. Im Vordergrund steht hier die Allokation fiskalischer Kompetenzen auf unterschiedliche Staatsebenen und die damit einhergehende Effizienz in Bezug auf staatliche Funktionen – insbesondere der territoriale Zusammenhang zwischen der Besteuerung und der Erbringung staatlicher Dienstleistungen.³ Ökonomische Modelle sehen den Vorteil von fiskalischer Dezentralisierung im entstehenden Wettbewerb zwischen Bezirken, wobei vollständige Information und freie Mobilität von Arbeitskräften und Kapital angenommen werden. Die Wahl eines Bezirks zur Niederlassung wird aufgrund der individuellen Präferenzen an öffentlichen Gütern gefällt. Das heisst, dass die Individuen dorthin wandern, wo die Grenzkosten (in Form von Steuern oder Abgaben) für ihre Präferenzen an öffentlichen Gütern den Grenznutzen nicht übersteigen. Der durch die Mobilität zustande kommende Wettbewerb unter den Bezirken bewirkt also eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen (Tiebout 1956). Diese theoretischen Modelle basieren jedoch auf abstrakten Annahmen, die in der Realität nur beschränkt anwendbar sind.⁴

Die empirische Abbildung fiskalischer Dezentralisierung bedient sich verschiedener Konzepte, die unterschiedliche Kompetenzen subnationaler Regierungen umfassen. Die Autonomie der Letztgenannten ergibt sich aus Entscheidungsbefugnissen im Bereich der Verwaltung finanzieller Ressourcen, etwa Steuerhoheit und Ausgabenhoheit, Transferleistungen sowie die Autorität, Geld an den Finanzmärkten aufzunehmen (Shah und Thompson 2004). Gemäss Blöchliger und King (2006: 159) lassen sich alleine bei der Steuerhoheit vier Kategorien unterscheiden: „It encompasses features such as sub-central government’s right to introduce or to abolish a tax, to set tax rates, to define the tax base, or to grant tax relief to individuals and firms“.

Politische Dezentralisierung

Die Argumente zur politischen Dezentralisierung beziehen sich auf politische Institutionen und Prozesse. Dezentralisierung fördert demnach die demokrati-

³ Eine Vertiefung der theoretischen Debatte findet sich bei Oates (1981; 2006). Angewandte Überlegungen zu steuertechnischen Kompetenzzuteilungen behandeln Blöchliger und Pinero-Campos (2011), Petzold und Blöchliger (2009), Treisman (2006) Ebel und Yilmaz (2002).

⁴ Tiebout (1956: 423) verweist selbst darauf, dass vollständige Information und Mobilität in der Realität kaum erreicht werden. Eine umfassende Kritik in Form von ‚Gefahren der Dezentralisierung‘ findet sich bei Prud’homme (1995).

sche Partizipation durch lokale Wahlen, also die Möglichkeit, die Zufriedenheit mit der Lokalpolitik auszudrücken. Dabei ermöglicht bessere Information über lokale Politik den Wählern eine direktere Beurteilung des Handelns lokaler Regierungen (Treisman 2007: 12f.). Weiter stellen starke lokale Regierungen eine Kontrolle der zentralen Regierung dar und beschränken die Möglichkeiten Letzterer zu arbiträrem, korruptem Verhalten (Weingast 1995). Durch die zusätzlichen Akteure auf subnationaler Ebene entstehen zudem neue ‚veto player‘ in politischen Prozessen, wodurch die politische Stabilität erhöht wird (Vgl. Tsebelis 2002).

Wie die aufgeführten Argumente vermuten lassen, bestehen unterschiedlich weitreichende Konzeptionen zur empirischen Erfassung politischer Dezentralisierung. Shah (2004: 5) berücksichtigt beispielsweise nur die Durchführung lokaler Wahlen als Indikator für politische Dezentralisierung. Im Gegensatz zu dieser begrenzten Definition bildet Treisman (2007: 24f.) drei Kategorien zur politischen Dezentralisierung, die unterschiedliche Bereiche abdecken: 1. Die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen, die besteht, falls eine subnationale Ebene über die Entscheidungsautorität in mindestens einem Politikbereich verfügt; 2. Politische Dezentralisierung, die darüber hinaus beinhaltet, dass die Besetzung öffentlicher Stellen durch die Bürger einer subnationalen Ebene und unabhängig vom Einfluss höherer Regierungsebenen bestimmt werden kann; 3. Konstitutionelle Dezentralisierung, die bedeutet, dass subnationale Ebenen über formale Rechte verfügen, um in der nationalen Politik zu partizipieren.

Administrative Dezentralisierung

Treisman (2007) unterscheidet administrative Dezentralisierung von politischer Dezentralisierung anhand der Entscheidungsautonomie lokaler Regierungen. Entsprechend handelt es sich um administrative Dezentralisierung, falls Aufgaben an subnationale Behörden übertragen wurden, Entscheidungen über die Ausgestaltung und Implementierung dieser Aufgaben jedoch von der Zustimmung höherer Ebenen abhängen. Die Reichweite administrativer Dezentralisierung wird anhand der proportionalen Aufgabenteilung beschrieben – die Anzahl der Funktionen, die durch zentrale und subnationale Behörden implementiert werden (Treisman 2007: 23). Eine weitere Komponente administrativer Dezentralisierung besteht laut Shah (2004: 5) in der Kompetenz lokaler Regierungen, über die Einstellung und Entlassung des administrativen Personals ohne Einmischung übergeordneter Stellen zu entscheiden.

Die Vorteile administrativer Dezentralisierung lassen sich im Kontext des Dezentralisierungstheorems von Oates erläutern. Oates (1972: 55) beschreibt den Zusammenhang zwischen der Grösse administrativer Bezirke und öffentlichen Dienstleistungen. Die optimale Grösse eines Distrikts definiert sich demnach aus der geographischen Fläche, die Nutzen und Kosten von Dienstleistungen internalisiert. Eine strikte Anwendung dieses Prinzips bedeutete, dass eine Vielzahl von sich überschneidenden Bezirken bestehen müsste, um das optimale Gleichgewicht zwischen Dienstleistungen und Bezirksgrösse zu erhalten (Shah 1994; 2005). Weiter konstatiert Oates (1972), dass ein Bezirk genau die-

jenigen Dienstleistungen anbieten sollte, die von den dort lebenden Individuen nachgefragt und konsumiert werden. Lokale Regierungen verfügen diesbezüglich über besseres Wissen zu den Präferenzen der Bevölkerung bezüglich Dienstleistungen. Die kleinere Distanz zwischen Regierung und Bevölkerung steigert zudem auch die Effizienz in der Bereitstellung öffentlicher Güter (Vgl. Cheema und Rondinelli 1983: 15; Newton und van Deth 2010: 126).

2.3. Vergleichende Dezentralisierungsanalyse oder Dezentralisierung als Prozess?

Die kurze Darstellung der drei Dezentralisierungsbereiche veranschaulicht ein dem wissenschaftlichen Diskurs zur Dezentralisierung inhärentes Problem: Es bestehen keine allgemeinen Definitionen zur Dezentralisierung, konzeptionelle Unklarheiten dominieren den Diskurs (Cohen und Peterson 1996: 9f.; 1997: 28). Dies ist indes nicht nur für den wissenschaftlichen Diskurs gültig, sondern widerspiegelt sich auch in verschiedenen Leitartikeln von Organisationen, die in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Dezentralisierung tätig sind (Rondinelli 1990: 494).⁵ Cohen und Peterson (1997: 28) verweisen auf die damit zusammengehende Schwierigkeit im Umgang mit Dezentralisierung in komparativen Studien sowie bei der Anwendung bestimmter Reformstrategien.

Eine bisweilen unübersichtliche Fülle von Studien befasst sich mit der vergleichenden Analyse von dezentralisierten staatlichen Strukturen. Die Mehrzahl dieser Studien untersucht den Zusammenhang zwischen dem Dezentralisierungsgrad eines Landes und anderen Variablen, etwa dem Wirtschaftswachstum. Dies geschieht mittels eines Querschnittsvergleichs von Ländern, wobei mindestens einer der drei geschilderten Dezentralisierungsbereiche die Position der erklärenden (unabhängigen) oder zu erklärenden (abhängigen) Variable einnimmt. Während die drei Bereiche der Dezentralisierung theoretisch getrennt dargestellt und analysiert werden können, betreffen Dezentralisierungsreformen meistens mehrere Bereiche gleichzeitig. Somit können einzelne Bereiche in den komplexen Reformen nicht unabhängig interpretiert werden, wie etwa Boex (2010: 7) beschreibt: „decentralization and the local public sector are quintessentially a cross-cutting policy realm, so that a great deal of understanding would be lost if we were to focus exclusively on one of these three dimensions without taking into account either of the other two“. Es handelt sich bei der Dezentralisierung also um Reformen, die interdependente Auswirkungen auf die drei Bereiche staatlicher Tätigkeit haben. Studien, die einen multidimensionalen Ansatz verfolgen, versuchen die Interdependenzen zu erfassen, indem politische, fiskalische und administrative Aspekte der Dezentralisierung berücksichtigt werden (Vgl. Schneider 2003; Rodden 2004). Schneider (2003: 35) betont die Notwendigkeit, alle Dimensionen von Dezentralisierung zu betrachten, um keine falschen Zusammenhänge zwischen der Form respektive dem Grad der Dezentralisierung und anderen Phänomenen zu konstatieren.

⁵ Eine Fülle unterschiedlicher Definitionen sind in UNDP (1999) herausgearbeitet.

Durch die Berücksichtigung der Interaktion mehrerer Dezentralisierungsbereiche wird eine weitere Dimension im Reformprozess erkennbar – die Zeit. Wird Dezentralisierung als Reform in Form eines Prozesses betrachtet, impliziert dies eine Abfolge von strukturellen und institutionellen Veränderungen über einen gewissen Zeitraum hinweg. Den oben exemplarisch erwähnten komparativen Studien ist gemeinsam, dass sie auf dem Vergleich von Variationen in Strukturen zu einem bestimmten Zeitpunkt basieren. Dieser Bezug auf einen fixen Zeitpunkt scheint bei der Analyse von Dezentralisierung aber fragwürdig. In Anbetracht der oft komplexen multidimensionalen Dezentralisierungsreformen erscheint es aus technischer und politischer Perspektive als wahrscheinlich, dass die Implementierung stufenweise und über einen längeren Zeitraum erfolgen wird (Williams 2006). Dabei können verschiedene Reformmuster verfolgt werden. So sind einzelne Staaten beispielsweise unterschiedlich schnell in der Umsetzung von Dezentralisierungsreformen. Neben der ‚Big Bang‘ Strategie bestehen temporal abgestufte Umsetzungsmuster in Form von Sequenzen (Bahl und Martinez-Vazquez 2006: 30f.). Die Geschwindigkeit kann dabei als Indikator für unterschiedliche Sachlagen dienen, beispielsweise wie stark ein Bekenntnis der Regierung zur Dezentralisierung auch in Taten umgesetzt wird (Falleti 2010: 37f.).

Die konzeptionelle Auffassung von Dezentralisierung in der vorliegenden Arbeit folgt dem Verständnis von Dezentralisierung als Prozess; der Dezentralisierungsprozess definiert sich aus verschiedenen Reformschritten. Diese Schritte unterscheiden sich inhaltlich und können entsprechend den Dezentralisierungsbereichen – administrativ, fiskalisch, politisch – zugeordnet werden. Weiter können die Dezentralisierungsschritte anhand ihrer temporalen Position im Dezentralisierungsprozess interpretiert werden. Von Interesse ist nicht nur *was* dezentralisiert wurde, sondern auch *wann*. Dezentralisierungsschritte stehen somit in einer temporalen Beziehung zueinander, die durch eine Sequenz ausgedrückt werden kann.

3. Theoretische Einordnung

3.1. Timing und Sequenz in politisch-institutionellen Prozessen

Die wissenschaftliche Debatte zu Prozessen der Entstehung und des Wandels von Institutionen gehört zu den etablierten Diskursen der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, entbehrt dadurch aber nicht an Aktualität. Die Erweiterung des temporalen Horizonts in der politischen Analyse der Entwicklung und Veränderung von Institutionen wird als historisch-institutioneller Wandel in der Debatte bezeichnet (Pierson 1993: 596). Studien dieser Ausrichtung legen den Fokus auf die Erklärung von Unterschieden in der Stabilität und im Wandel politischer Institutionen (Pierson 2004). Im Kontrast zu komparativen Studien, die auf dem Querschnittvergleich von Variablen und deren Ausprägungen in linearen Modellen basieren, wird in Analysen des historischen Institutionalismus der zeitlichen Entwicklung und Sequenz von Ereignissen eine hohe Relevanz zugesprochen (Thelen 1999). Im Gegensatz zum Rational Choice Ansatz und

dessen Verständnis von Institutionen als Koordinationsmechanismen zur Generierung und Erhaltung von systembezogenen Gleichgewichten, konzentriert sich der historische Institutionalismus auf die Entwicklung von Institutionen in konkreten temporalen Prozessen (Skocpol 1995; Thelen 1999). Grzymala-Busse (2011) argumentiert, dass erst die Betrachtung zeitbezogener Aspekte, wie der Geschwindigkeit oder dem Timing in der Analyse institutionellen Wandels es ermöglichen, kausale Mechanismen und Sequenzen zu identifizieren.

Sequenzen spielen in der Betrachtung von Institutionen und deren Evolution eine zentrale Rolle (Abbott 1988). Kausale Prozesse konstatieren einen Zusammenhang, bei dem ein Faktor x ein Resultat y verursacht. Vielfach löst aber x eine Sequenz a, b, c aus, bei der a, b, c in zeitlichem Abstand erfolgen und dadurch auch x und y verzögert auftreten (Pierson 2003: 187; Mahoney 2000). Statistische Methoden, die auf linearer Transformation basieren, ignorieren solche Reihenfolgen von Ereignissen, indem fixe Einheiten mit skalierten Variablen beschrieben werden. Entwicklungen über die Zeit werden anhand der aggregierten Veränderungen in den Variablen der Einheiten zu verschiedenen Zeitpunkten dargestellt.⁶ Ein Beispiel dafür ist die Analyse des Wirtschaftswachstums, wozu das Bruttoinlandprodukt eines Landes aus verschiedenen Jahren verglichen wird. Im Gegensatz dazu betrachten Methoden zur Analyse von Sequenzen die Pfade einzelner Einheiten (Abbott 1990: 375ff.). Thelen (2000: 101) beschreibt den Vorteil dieser Methode wie folgt: „[...] social phenomena are often better captured in ‚moving pictures‘ that situate a given outcome within a broader temporal framework than in ‚snapshots‘ based on cross-sectional data“. Die Entwicklung von Einheiten in Sequenzanalysen wird demnach nicht durch Attributsänderungen beschrieben, sondern durch eine Reihenfolge durchlaufener Ereignisse (Abbott 1988: 182). Die Elemente einer Sequenz definieren sich also aus Ereignissen, wobei Ereignisse in Sequenzen einmal oder mehrmals auftreten können. Weitere Eigenschaften von Sequenzen sind, dass diese eine unterschiedliche Position in Analysen einnehmen – als eigentlicher Untersuchungsgegenstand, als abhängige Variable oder als unabhängige Variable (Abbott 1995: 95f.).

Zur Beschreibung temporaler Prozesse werden unterschiedliche Mechanismen verwendet. Die *Pfadabhängigkeit* erfasst die kausale Relevanz vorangehender Ereignisse in temporalen Sequenzen mit dem Argument, dass eine bestimmte soziale oder politische Variable nicht verstanden werden kann, ohne dass berücksichtigt wird, wie sie sich bis zum aktuellen Stand entwickelt hat – welchen Pfad die Variable durchlaufen hat (Pierson 2000a: 252). Mahoney (2000: 510f.) definiert Pfadabhängigkeit anhand von drei Charakteristika:

- Pfadabhängige Kausalprozesse sind gegenüber früh in der Sequenz auftretenden Ereignissen hoch sensitiv;
- Ereignisse am Anfang einer Sequenz können nicht durch frühere Ereignisse oder Anfangskonditionen erklärt werden, sind also unvorhergesehen;

⁶ Dieser Technik entsprechend verfahren Modelle der Panel- und Zeitreihenanalyse. Eine umfassende Kritik der Annahmen dieser ‚general linear models‘ findet sich bei Abbott (1988).

- Treten solche kontingente Ereignisse ein, folgen pfadabhängige Sequenzen relativ deterministischen kausalen Mustern.

Der erste Punkt bezeichnet eine wichtige Implikation der Argumente zur Pfadabhängigkeit: die Wichtigkeit von Ereignissen, die in frühen Phasen einer Sequenz eintreten. Ereignisse am Anfang einer Sequenz können darauf folgende Ereignisse entweder in ihrer Relevanz für den politischen Prozess unterstützen, einschränken oder das Auftreten des Ereignisses *ex ante* verhindern (Pierson 1993; 2000b: 79; 2004: 45). In welchem Pfad sich eine Sequenz entwickelt, hängt demnach entschieden vom ersten Ereignis in der Sequenz ab.⁷ Darauf stellt sich die Frage, wann der Beginn einer Sequenz definiert wird, da in einer Sequenz immer ein früheres Ereignis gefunden werden kann. Für die Analyse von Pfadabhängigkeiten sind sogenannte ‚critical junctures‘ ausschlaggebend, das sind Momente in denen zwei Ereignisse oder Prozesse zeitlich zusammenfallen und somit eine Sequenz begründen, respektive den Verlauf bestehender Sequenzen signifikant verändern.⁸ Dadurch ergibt sich ein zufälliger Bruch in bestehenden Sequenzen, der nicht durch vorgängige historische Entwicklungen antizipiert werden kann (Mahoney 2000: 511). Durch das Zusammentreffen der beiden Ereignisse separater Sequenzen eröffnen sich Möglichkeiten zu institutionellem Wandel oder Innovation, gefolgt von längeren Phasen institutioneller Stabilität (Vgl. Thelen 2003: 104).⁹ Diese beeinflusst den weiteren Verlauf der Sequenzen, der ohne Interaktion der Ereignisse unterschiedlich ausfallen würde (Pierson 2000b: 87; 2004: 55, 135ff.). Entscheidend für die weitere Entwicklung einer Sequenz ist laut Pierson (2000b: 88) das Timing der Interruption. Demnach können sich unterschiedliche Auswirkungen entfalten, wenn die Interruption vor oder nach einem Ereignis in der bestehenden Sequenz eintritt. Die sich auf das intervenierende Ereignis folgend entwickelnden Sequenzen werden auch als reaktive Sequenzen bezeichnet. Reaktiv bedeutet hier, dass einerseits jedes Ereignis als Reaktion auf ein früheres Ereignis einer Sequenz gilt, andererseits die Ereignisse auch eine Ursache für folgende Ereignisse konstituieren (Mahoney 2000: 526ff.).

Nach dieser Phase der Interruption definieren *selbstverstärkende Effekte* (oder ‚positive feedbacks‘) den Pfad der Entwicklung der Sequenz.¹⁰ Die Annahmen zu selbstverstärkenden Effekten gründen auf dem aus der Ökonomie stammenden Prinzip der ‚increasing returns‘.¹¹ Mahoney (2000: 508) beschreibt

⁷ Thelen (2000: 103) verweist darauf, dass die erste Position eines Ereignisses in einer Sequenz nicht genügend ist um diese anschließend langfristig zu beeinflussen. Vielmehr ist es entscheidend, die Vorteile des frühen Eintretens eines Ereignisses zu konsolidieren, damit diese über längere Zeit bestehen bleiben.

⁸ Oft werden hier externe Schocks genannt, wie z.B. ein Krieg oder eine Wirtschaftskrise.

⁹ Pierson (2000: 88) erwähnt als Beispiel eine Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen auf Regierungen: Tritt die Krise ein, kann sie der Opposition zur Mobilisierung einer Reformbewegung verhelfen, die einen Regierungswechsel zur Folge haben kann. Tritt die Wirtschaftskrise aber erst ein, nachdem die Reformbewegung die Regierungsmacht erlangt hat, kann sie diese umgehend wieder diskreditieren und deren Reformen für längere Zeit blockieren.

¹⁰ In der Politikwissenschaft wird auch von ‚policy feedbacks‘ gesprochen. Einen umfassenden Überblick zu diesbezüglichen Mechanismen bietet Pierson (1993).

¹¹ Die Adaption der ‚increasing returns‘ auf politische Institutionen geht auf das bekannte Werk von Douglass North (1990) zurück.

deren Wirkungsweise folgendermassen:

“With increasing returns, an institutional pattern - once adopted - delivers increasing benefits with its continued adoption, and thus over time it becomes more and more difficult to transform the pattern or select previously available options, even if these alternative options would have been more ‘efficient’” (Mahoney 2000: 508).

Die selbstverstärkenden, reproduzierenden Prozesse werden in Bezug auf politische Institutionen durch funktionale, machtpolitische und legitimationsbezogene Mechanismen gestützt (Mahoney 2000: 517ff.). Mit anderen Worten generieren neue Institutionen starke Anreize, durch hohe Anfangskosten, Lern-, Koordinations- und Erwartungseffekte, die ihre eigene Stabilität und Weiterentwicklung fördern (Pierson 2000a: 254; 2004: 26).

Eine Kritik der bisher diskutierten Konzepte zur Pfadabhängigkeit bezieht sich auf deren analytischen Moment. Während sich Argumente zu ‚critical junctures‘ mit spezifischen Punkten in historischen Episoden und den daraus hervorgehenden Institutionen beschäftigen und somit auf institutionelle Innovationen fokussieren, steht bei der Analyse der auf diese Innovationen folgenden Prozesse der Adaption an institutionelle Anreize und Beschränkungen die institutionelle Reproduktion im Vordergrund (Thelen 2003: 212). Diesen Annahmen entsprechend geht institutioneller Wandel hauptsächlich aus exogenen Einwirkungen oder ‚Shocks‘ hervor und durchläuft darauf folgend eine Phase der Stabilität, beruhend auf selbstverstärkenden Effekten. In diesem Zusammenhang spricht Thelen (2003: 211, 213) von punktuellen Gleichgewichten. Thelen (2000: 105) weist jedoch darauf hin, dass Institutionen selbst unter kritischen Umständen eine hohe Persistenz aufweisen können, was auf die Fähigkeit institutioneller Transformation zurück zu führen ist. Entsprechend ist eine präzisere konzeptionelle und empirische Unterscheidung notwendig, zwischen institutioneller Innovation basierend auf dem Modell des punktuellen Gleichgewichts einerseits und institutionellem Wandel, der dem Muster von inkrementeller Transformation folgt, andererseits (Thelen 2003: 221f.). Die letztgenannte Sichtweise von Institutionen als sich wandelnde und adaptierende Einheiten entspringt der Auffassung von Institutionen als distributionale Instrumente. Entsprechend wird die Verteilung von machtpolitischen Ressourcen auf Akteure in Institutionen reflektiert: Die Institutionen stellen Kompromisse zwischen den verhandelnden Akteuren dar, wobei die Akteure aufgrund unterschiedlicher Präferenzen die Institutionen zu ihrem Vorteil zu gestalten versuchen (Mahoney und Thelen 2010). Diese institutionellen Kompromisse sind nicht nur durch Stabilität gekennzeichnet:

„Rather, a dynamic component is built in; where institutions represent compromises or relatively durable though still contested settlements based on specific coalitional dynamics, they are always vulnerable to shifts. On this view, change and stability are in fact inextricably linked” (Mahoney und Thelen 2010: 8f.).

Die kontinuierliche Verhandlung der existierenden Institutionen verlangt von den Akteuren eine ebenso konstante Mobilisierung politischer Unterstützung.

Institutioneller Wandel resultiert entsprechend aus einer Verschiebung des Machtgleichgewichts unter den verhandelnden Akteuren (Mahoney und Thelen 2010: 9; Hall und Thelen 2009). Der auf die Verschiebung des Machtgleichgewichts folgende institutionelle Wandel gestaltet sich anhand der Akteurspräferenzen und ihrer Vereinbarkeit mit den existierenden Institutionen unterschiedlich. Daraus ergibt sich nicht nur die Frage *wann* sich Institutionen wandeln, sondern auch *wie* (Thelen 2003: 222). Eine wichtige Komponente ist der Grad des Einverständnisses und der damit einhergehenden Befolgung von aktuellen Institutionen durch die Akteure. Neben der Möglichkeit Institutionen zu ersetzen, bietet sich eine schrittweise Veränderung oder eine Neuausrichtung der Interpretation von bestehenden Institutionen an (Thelen 2003: 225f.; Mahoney und Thelen 2010: 15ff.). Der Handlungsspielraum der Akteure in Bezug auf die letzten zwei Arten institutionellen Wandels wird durch die Ambiguität der Institutionen umrissen. Die Mehrdeutigkeit von Institutionen ermöglicht deren unterschiedliche Interpretation, Anwendung und Umsetzung und beeinflusst damit direkt die ihnen inhärente Allokation von Machtressourcen (Mahoney und Thelen 2010: 11, 20ff.; Hall und Thelen 2009).

Die bisher besprochenen Konzepte zur Evolution und zum Wandel von Institutionen eignen sich zur Beschreibung von Dezentralisierungsprozessen. Im folgenden Abschnitt wird eine Theorie vorgestellt, die eine ganzheitliche Analyse von Dezentralisierung anhand dieser theoretischen Konzepte verfolgt.

3.2. Sequentielle Theorie der Dezentralisierung

Die Bedeutung von Sequenzierung ist in Bezug auf Dezentralisierung insbesondere aus der Reformplanung und -implementierung bekannt. Im Zentrum steht hierbei die Organisation und Durchführung von komplexen Reformen entlang sequentieller Schritte (Vgl. Bahl und Martinez-Vazquez 2006: 34ff.; Cohen und Peterson 1997: 16). Im Jahr 2005 stellte die Politologin Tulia G. Falleti erstmals einen umfassenden theoretischen Rahmen auf, mit dem Dezentralisierungsprozesse anhand von Sequenzen erfasst und deren Auswirkung anhand theoretischer Grundlagen und Annahmen beschrieben werden. Ausgangspunkt ihrer Theorie bildet die Tatsache, dass Dezentralisierung für lokale Regierungen unterschiedliche Konsequenzen haben kann. Dass die Dezentralisierung einzelner Kompetenzen kein realer Machtzuwachs für lokale Regierungen bedeuten muss, ist ein breit akzeptierter Tatbestand (Vgl. Rodden 2004). Folglich stellt sich die Frage, inwiefern Dezentralisierungsreformen zu einer Stärkung lokaler Regierungen führen können. Mit dem Konzept des intergouvernementalen Machtgleichgewichts werden die relativen Abhängigkeiten und Kompetenzverteilungen zwischen nationalen und sub-nationalen Regierungen beschrieben (Falleti 2005: 333). Alle Formen der Dezentralisierung bedeuten eine Verschiebung von Ressourcen, Macht oder Kompetenzen weg von der nationalen Regierung (Schneider 2003: 35). Diese Verschiebung durch Dezentralisierung widerspiegelt sich in einer Neuausbalancierung des intergouvernementalen Machtgleichgewichts. Ob aus den Verschiebungen innerhalb des intergouvernementalen Machtgleichgewichts eine Stärkung der lokalen Regierungen resul-

tiert, hängt entscheidend von der Sequenz der Implementierung von Reformen der drei Dezentralisierungsbereiche administrativ, fiskalisch und politisch ab (Falleti 2005: 328).

Dieser Hauptargumentation der Theorie folgend, können Dezentralisierungsprozesse empirisch evaluiert werden. Dabei bedarf es einer mehrdimensionalen Betrachtung der Reform, weil Dezentralisierung als komplexer Prozess aufgefasst wird, bei dem verschiedene Akteure unter wechselnden Kontextbedingungen interagieren. Falleti (2010: 20ff.) skizziert für die Analyse von sequentieller Dezentralisierung einen methodologischen Rahmen, der die komparative Betrachtung von institutionellem Wandel durch Dezentralisierung ermöglicht – ‚The Comparative Sequential Method‘. Die Methode positioniert sich zwischen den makrosozial-komparativen historischen Methoden und den Entscheidungsprozess orientierten Methoden basierend auf dem Mikro- respektive Individuallevel. Dieser methodologische Mix erlaubt die Verbindung von Ereignissen oder Phasen eines Prozesses durch kausale Mechanismen, die auf der Identifikation von Akteuren, ihren Präferenzen und Entscheidungsprozessen unter ihnen beruht. Die so gebildeten Sequenzen beziehen sich nicht auf die Reihenfolge von Entscheidungen oder Reaktionen der relevanten Akteure, sondern auf die eintretenden Ereignisse oder Etappen eines Prozesses (Falleti 2010: 22). Im Rahmen der Dezentralisierung bilden diese Ereignisse die Dezentralisierungsschritte in den Bereichen der politischen, fiskalischen und administrativen Devolution. Die Betrachtung der Akteure im Dezentralisierungsprozess erlaubt es, den kausalen Zusammenhang der einzelnen Ereignisse in der Sequenz zu erfassen. Im Folgenden werden die einzelnen Komponenten der sequentiellen Theorie der Dezentralisierung nach Falleti vorgestellt.

3.2.1. Definition der Dezentralisierung

Dezentralisierung wird in der Theorie sequentieller Dezentralisierung als multidimensionaler Prozess definiert, der Verhandlungen über den Inhalt und die Implementierung verschiedener Reformen beinhaltet. Insbesondere berücksichtigt werden konstitutionelle Reformen, die Verantwortung, Ressourcen und Autorität zu niedrigeren Regierungsebenen übertragen (Falleti 2010: 34).

Weiter folgt die Definition von Dezentralisierung den unter Kapitel 2.2.2 beschriebenen Kategorien der administrativen, fiskalischen und politischen Dezentralisierung. Diese konzeptuelle Unterteilung ermöglicht zu differenzieren, welche Dezentralisierungsarten subnationale Regierungen schwächen respektive stärken. Daraus lassen sich die von den nationalen und subnationalen Akteuren bevorzugten Dezentralisierungsbereiche ableiten (Falleti 2010: 17; Vgl. Kapitel 3.2.2). Die spezifischen Definitionen zu den drei Arten von Dezentralisierung lauten folgendermassen (Falleti 2010: 35ff.):

- Administrative Dezentralisierung umfasst die Übertragung von Kompetenzen im Bereich öffentlich-sozialer Dienstleistungen (beispielsweise Wohlfahrt, Bildung oder Gesundheit), meistens durch nationale Gesetze oder Verfassungsänderungen. Die Kompetenzen können durch Entscheidungs-

autorität ergänzt sein.

- Fiskalische Dezentralisierung bezieht sich auf den Transfer im Bereich der subnationalen Einnahmen (Steuern, Gebühren) und der fiskalpolitischen Autorität. Auch der Transfer von nicht zweckgebundenen Ressourcen fällt unter diese Definition.
- Politische Dezentralisierung beinhaltet elektorale Reformen oder Verfassungsänderungen, die politische Autorität übertragen sowie Repräsentationsmöglichkeiten subnationaler Gesellschaftsgruppen eröffnen.

Die konzeptuelle Unterscheidung der drei Dezentralisierungsarten ermöglicht die Darstellung von Sequenzen. In welcher Reihenfolge die Dezentralisierungsbereiche implementiert werden und damit eine Sequenz bilden, hängt von zwei Charakteristika der im Dezentralisierungsprozess involvierten Akteure ab (Falletti 2010: 48). Diese werden im nächsten Abschnitt erläutert.

3.2.2. Interessenbindungen, Kontextbedingungen und Dezentralisierungskoalitionen

Die Präferenzen der Akteure verschiedener Regierungsebenen bezüglich der Dezentralisierungsarten werden durch territoriale und parteipolitische Interessen definiert. Parteipolitische Interessen ergeben sich durch die Zugehörigkeit von Akteuren zur nationalen Regierungspartei oder zu nationalen Oppositionsgruppen oder durch die ideologische Identifikation mit diesen Gruppierungen. Die territorialen Interessen geben die Regierungsebene und die damit einhergehenden Partikularinteressen wider, die die Akteure repräsentieren.

Die Akteure der drei Regierungsebenen bevorzugen unterschiedliche Dezentralisierungsbereiche: Vertreter der nationalen territorialen Interessen tendieren dazu, gegen Dezentralisierung zu opponieren, da dadurch ihre eigene Machtbasis eingeschränkt wird. Akteure mit subnationalen territorialen Interessen unterstützen Dezentralisierung, insbesondere politische und fiskalische. Entsprechend lassen sich den Akteuren Präferenzordnungen aus den drei Typen der Dezentralisierung zuordnen. Nationale Regierungen präferieren administrative Dezentralisierung (A) vor fiskalischer Dezentralisierung (F), die gegenüber politischer Dezentralisierung (P) bevorzugt wird, also $A > F > P$ (Falletti 2010: 44). Die rationale Begründung ist, dass nationale Regierungen zuerst die Verantwortung über administrative Aufgaben abgeben würden und dann den Transfer fiskalpolitischer Kompetenzen der Übertragung politischer Autonomie vorziehen, um möglichst lange Einfluss auf Entscheidungen durch politische Abhängigkeit subnationaler Regierungen zu behalten. Umgekehrt streben subnationale Akteure zuerst politische Dezentralisierung an, um unabhängiger regieren und ihre Anliegen auf höheren Regierungsebenen verteidigen zu können, ohne sich vor politischen Sanktionen durch höhere Regierungsebenen zu fürchten. Weiter ziehen subnationale Regierungen fiskalische Dezentralisierung der administrativen vor, da sie dadurch über mehr finanzielle Autonomie verfügen ohne dass diese durch administrative Aufgaben gebunden ist. Dieser Prioritätsordnung entspricht die Sequenz $P > F > A$ (Falletti 2010: 46).

Aus den zwei Dimensionen der Interessenbindung (parteipolitisch und territorial) ergibt sich eine Klassifizierung von Akteuren im Dezentralisierungsprozess: Regierend-National (RN), Regierend-Subnational (RS), Opposition-National (ON), Opposition-Subnational (OS) (Falleti 2010: 40ff.). Die über den Dezentralisierungsprozess verhandelnden Akteure bilden sogenannte Dezentralisierungskoalitionen um die Reformen mehrheitsfähig zu machen. Die in der Koalition dominierenden territorialen Interessen sind bestimmend für die Festlegung des Inhalts des ersten Dezentralisierungsschritts. Entscheidend ist dabei, wie sich Konflikte zwischen parteipolitischen und territorialen Interessen unter den Koalitionspartner lösen (Falleti 2010: 48f.). Tabelle 1 zeigt die möglichen Koalitionen, die jeweiligen dominierenden Interessen der Koalition, die dominierenden territorialen Interessen und der zuerst dezentralisierte Bereich.

Tabelle 1: Koalitionen

Koalition	Akteure der Koalition	Dominierende Interessen in Koalition	Dominierende territoriale Interessen	Erwarteter Dezentralisierungsbereich
Nationale Koalition	RN – ON	Territorial	National	A
Subnationale Koalition	RS – OS	Territorial	Subnational	P (oder F)
Regierungs-Koalition	RN – RS	Parteipol.	National	A
Oppositions-Koalition	ON – OS	Parteipol.	Subnational	P (oder F)
Gemischte Koalition I	RN – OS	Territorial	Subnational	P (oder F)
Gemischte Koalition II	ON – RS	–	–	–

Quelle: Falleti (2010: 50), eigene Darstellung

In den *Nationalen Koalitionen* dominieren die nationalen Interessen der auf nationaler Ebene regierenden und oppositionellen Akteure gegenüber den subnationalen Interessen. Auch in der *Regierungs-Koalition* überwiegen die nationalen Interessen gegenüber den auf subnationaler Ebene regierenden Parteigenossen und deren subnationalen Interessen, da letztere durch weniger Ressourcen und Koordinationsnachteile in der Koalition benachteiligt sind. Als erster Dezentralisierungsschritt folgt aus den zwei Koalitionen jeweils administrative Dezentralisierung. Bei den *Subnationalen Koalitionen* schliessen sich regierende und oppositionelle Akteure der subnationalen Regierungsebene zusammen, wodurch die subnationalen Interessen diese Koalition dominieren. Die subnationalen Interessen bestimmen ebenfalls die *Oppositions-Koalitionen*. Mit dieser Koalition versuchen die oppositionellen Akteure der nationalen Ebene durch Dezentralisierung ihre national regierenden Kontrahenten zu schwächen. Die zwei Koalitionen aus dominierenden Akteuren mit subnationalen Interessen dürften entsprechend ihrer Präferenzen zuerst politische Dezentralisierung durchsetzen. Die *Gemischte Koalition I* zeigt eine spezielle Situation, bei der sich nationale regierende (oder regierungsparteinahe) Akteure mit zentralisierenden Interessen mit subnationalen oppositionellen Akteuren verbünden. In dieser Konstellation überwiegen ebenfalls die subnationalen Interessen, da die national regierenden Akteure ihre Präferenzen zu Gunsten der Koalition zurückstecken (ansonsten würden sie sich kaum auf eine Koalition mit der Opposition einlassen). Auch hier wird zuerst politische Dezentralisation umgesetzt.

Die letzte logisch mögliche Konstellation (*Gemischte Koalition II*) zwischen national-oppositionellen und subnational-regierenden Akteuren ist unwahrscheinlich. Falls subnational regierende Akteure eine Dezentralisierungskoalition anstreben, würden sie sich bevorzugter Weise an ihre national regierende Schwesterpartei wenden. Auch die nationale Opposition würde sich an ihre subnationalen Parteigenossen wenden um eine Koalition zu bilden. Entsprechend können für diese Koalition keine Annahmen zu den dominierenden territorialen Interessen und dem ersten Dezentralisierungsschritt gemacht werden (Falleti 2010: 50f.).

Wichtig bei der Entstehung von Dezentralisierungskoalitionen ist zudem die Berücksichtigung des Kontexts, nach dem sich die Interessen, Präferenzen und Handlungen der Akteure richten. Kontextuelle Konditionen beeinflussen insbesondere die Entstehung der ersten Dezentralisierungskoalition und dadurch indirekt auch welche Dezentralisierungsbereiche, in welcher Sequenz implementiert werden (Falleti 2010: 52).¹² Entsprechend beeinflusst die Interessenskonstellation in der Koalition neben dem Inhalt des ersten Dezentralisierungsschritts auch die weiteren Schritte im Reformprozess. Mit anderen Worten sind die resultierenden Sequenzen massgeblich durch die Interessensbindungen der Dezentralisierungskoalition determiniert (Falleti 2010: 49). Wie die Dezentralisierungskoalitionen die Entstehung der Sequenzen beeinflussen, wird im folgenden Teil erläutert.

3.2.3. Sequenzen

Die drei Dezentralisierungsarten lassen sich zu sechs verschiedenen Sequenzen zusammenfügen.¹³ Aufgrund der Mechanismen zur Entstehung und Entwicklung der Sequenzen, lassen sich diese in folgende drei Gruppen unterteilen:

Dominante Pfade

Wie oben erwähnt, sind für die Entwicklung einer Sequenz die Interessenbindungen der Akteure in der Dezentralisierungskoalition bestimmend. Der von der Koalition festgelegte Inhalt des ersten Dezentralisierungsschritts ist bedeutend, da er eine erste Verschiebung des Machtgleichgewichts in den intergouvernementalen Beziehungen bewirkt. Werden zuerst politische Kompetenzen dezentralisiert bedeutet dies eine Stärkung der subnationalen Akteure, bei administrativer Dezentralisierung verbessert sich die Position der nationalen Akteure für die Verhandlungen der folgenden Dezentralisierungsrunden (Falleti 2010: 53). Diese positiven ‚policy feedback‘ Effekte konstituieren sich nach dem ersten Dezentralisierungsschritt und beeinflussen gleichzeitig den Inhalt des folgenden Reformschritts. Werden die dominierenden territorialen Interessen der

¹² Falleti (2010: 52) erwähnt unter kontextuellen Konditionen unter anderem das politische Regime, die Entwicklung subnationaler administrativer Kapazitäten, die Zunahme oder Abnahme von Steuereinnahmen, politische Umverteilungen durch Wahlen oder der Einfluss von nationalen Gewerkschaften.

¹³ Tabelle A 2 im Anhang fasst die sechs Sequenzen, die ihnen zu Grunde liegenden Annahmen und ihren erwarteten Effekt auf die Verschiebung im intergouvernementalen Machtgleichgewicht zusammen.

Dezentralisierungskoalition durch die selbstverstärkenden Effekte der ersten Reformrunde gestärkt, folgt der weitere Verlauf der Dezentralisierung den oben erläuterten jeweiligen Präferenzordnungen (Falleti 2010: 54ff.). Die entstandenen zwei Sequenzen haben unterschiedliche Konsequenzen für die Verschiebungen im intergouvernementalen Machtgleichgewicht. Der Pfad mit Dominanz subnationaler Interessen ($P > F > A$) resultiert in höherer Autonomie subnationaler Regierungen. Nationale Dominanz im Dezentralisierungsprozess ($A > F > P$) hat hingegen keine oder nur eine geringe Umverteilung von Macht auf subnationale Regierungen zur Folge (Falleti 2005: 331).

Reaktive Pfade

Die positiven selbstverstärkenden Effekte der ersten Dezentralisierungsrunde können durch externe Ereignisse abgeschwächt oder aufgehoben werden. Beispielsweise können Wahlen die Zusammensetzung der Akteure in der Dezentralisierungskoalition und damit die dominierenden Interessen ändern. Entsprechend bilden sich reaktive Sequenzen mit folgendem Muster: $P > A > F$ und $A > P > F$. In der Sequenz $A > P > F$ überwiegen zum Beginn des Dezentralisierungsprozesses die nationalen Interessen, die aber durch exogene Ereignisse oder reaktive Mechanismen (wie starke subnationale Opposition gegen unfinanzierte Dezentralisierung von administrativen Aufgaben) den neu dominierenden subnationalen Interessen weichen (Falleti 2005: 331f.). Entsprechend ihren Präferenzen würden die Akteure mit subnationaler Interessensbindung in der zweiten Runde politische Dezentralisierung durchsetzen. Durch die gewonnene politische Unabhängigkeit verstärkt sich die Verhandlungsposition subnationaler Akteure zur dritten Runde der fiskalischen Dezentralisierung, wodurch sie bessere Konditionen für sich erzielen können. Es resultiert entsprechend eine mittlere Verschiebung des Machtgleichgewichts zu Gunsten subnationaler Regierungen (Falleti 2010: 57f.).

Die Sequenz $P > A > F$ beginnt mit politischer Dezentralisierung aufgrund dominanter subnationaler Interessen. Exogene Faktoren (wie eine fiskalpolitische Krise, die subnationale Ansprüche zu fiskalischer Dezentralisierung verwehrt) oder reaktive Mechanismen bewirken ein Überwiegen der nationalen Interessen, wodurch administrative Dezentralisierung als zweiter Reformschritt folgt (Falleti 2010: 58). Laut Falleti (Falleti 2005: 332) kann diese Sequenz für subnationale Regierungen schwerwiegende negative Folgen haben: Falls die administrative Dezentralisierung nicht finanziell unterstützt ist und entsprechend schlecht umgesetzt werden kann, drohen den subnationalen Regierungen politische Konsequenzen durch ihre lokale Wählerschaft. Die Veränderung im intergouvernementalen Machtgleichgewicht wird deshalb gering sein (Falleti 2010: 58).

Kompromiss Pfade

Falls in der Dezentralisierungskoalition weder nationale noch subnationale Interessen überwiegen, ist ein Kompromiss zwischen den verhandelnden Akteuren bezüglich des Inhalts des ersten Dezentralisierungsschritts wahrscheinlich. Entsprechend würden Kompetenzen im zweit-präferierten Bereich dezentralisiert,

worauf fiskalpolitische Dezentralisierung resultiert. Aufgrund der Verschiebung des intergouvernementalen Machtgleichgewichts durch die fiskalpolitische Dezentralisierung können im Anschluss auch hier entweder positive selbstverstärkende Effekte oder reaktive Mechanismen entstehen und somit die Entwicklung der Sequenz unterschiedlich beeinflussen (Falleti 2010: 58). Bei der Sequenz $F > A > P$ dominieren nach der ersten Dezentralisierungsrunde die nationalen Interessen in der Dezentralisierungscoalition, wodurch im zweiten Schritt administrative Dezentralisierung folgt. Entscheidend für die Verschiebung des intergouvernementalen Machtgleichgewichts zu Gunsten der subnationalen Regierungen ist der Zeitabstand zwischen den ersten zwei Dezentralisierungsschritten. Erhalten subnationale Regierungen fiskalpolitische Kompetenzen, die sie über einen längeren Zeitraum zur Stärkung ihrer Basis und Popularität einsetzen können, resultiert eine mittlere Verschiebung im intergouvernementalen Machtgleichgewicht. Fallen fiskalpolitische und administrative Dezentralisierung aber zeitlich praktisch zusammen, erhalten subnationale Regierungen neue Kompetenzen ohne politische Autonomie. Entsprechend ist der erwartete Machtgewinn für lokale Regierungen gering (Falleti 2010: 58f.).

Überwiegen nach der fiskalischen Dezentralisierung die subnationalen Interessen resultiert die Sequenz $F > P > A$ aufgrund selbstverstärkender Effekte. Die ersten zwei Dezentralisierungsschritte begünstigen die subnationalen Regierungen (finanzielle Mittel zum Aufbau von Unterstützung, mit der sie Wahlen gewinnen können). Durch diese Sequenz erlangen subnationale Regierungen eine hohe Autonomie gegenüber nationalen Akteuren, was einer starken Verschiebung des intergouvernementalen Machtgleichgewichts entspricht (Falleti 2010: 59).

3.2.4. Anwendung der sequentiellen Theorie der Dezentralisierung

In dieser Arbeit sollen die aus der sequentiellen Theorie der Dezentralisierung deduktiv hergeleiteten Generalisierungen zu den Effekten von Dezentralisierungssequenzen getestet werden. Dazu wird eine vergleichende Studie anhand indischer Bundesstaaten durchgeführt. Falleti (2010: 59) erwähnt explizit, dass die von ihr anhand von Lateinamerikanischen Staaten entwickelte Theorie der sequentiellen Dezentralisierung auf andere Länder angewendet werden kann. Voraussetzungen sind, dass in einem Land mindestens zwei Regierungsebenen bestehen und dass mindestens zwei unterschiedliche Dezentralisierungsarten zu verschiedenen Zeitpunkten implementiert wurden.

Die Dezentralisierungsreformen Indiens bilden einen besonders beispielhaften Fall für die Untersuchung von Variationen in den Kompetenzen lokaler Regierungen. Zwei Verfassungsreformen zu Beginn der 1990er Jahre verpflichteten bundesstaatliche Regierungen zur Teilung von administrativen, politischen und fiskalischen Verantwortungsbereichen mit lokalen Regierungen. Diese spezifische Situation ermöglicht die Betrachtung verschiedener Dezentralisierungsmuster und deren Auswirkungen auf die Übertragung von Verantwortung und Kompetenzen auf lokale Regierungen in Indien. Mit den Bundesstaaten als Vergleichseinheiten, wird in dieser Arbeit also ein ‚Within-Nation‘ Vergleich an-

gewendet (Snyder 2001: 96). Snyder (2001: 96) macht darauf aufmerksam, dass durch einen Binnenvergleich kulturelle, sozioökonomische oder ökologische Konditionen nicht zwingend konstant gehalten werden, was im indischen Kontext tatsächlich weit verfehlt wäre. Die für die Bestimmung der Verschiebung von Macht an lokale Regierungen entscheidende rechtliche Grundlage, gestaltet sich jedoch im Binnenvergleich für alle Einheiten identisch.¹⁴

Trotzdem weisen die Dezentralisierungsprozesse einzelner Bundesstaaten bemerkenswerte Variationen auf. So beschreiben etwa Johnson et al. (2005) anhand der Bundesstaaten Andhra Pradesh und Madhya Pradesh zwei sich in ihrem Inhalt, ihrer Ausführung und im Resultat der Stärkung lokaler Regierungen unterscheidende Dezentralisierungsprozesse. Die Unterschiede zwischen den Bundesstaaten werden insbesondere bei der Betrachtung einzelner Dezentralisierungsbereiche sichtbar. Oommen (2008) zeigt mit dem Vergleich von 15 Bundesstaaten, dass fiskalische Dezentralisierung unterschiedlich erfolgreich umgesetzt wurde. Die meisten davon schneiden jedoch ungenügend ab. Auch in Bezug auf administrative Dezentralisierung sind die Fortschritte ungleich, wie Rajaraman und Sinha (2008) anhand von vier Bundesstaaten aufzeigen. Dieses Bild widerspiegeln auch die Resultate eines Vergleichs von Dezentralisierung anhand mehrerer Indikatoren in vierzehn Bundesstaaten durch Chaudhuri (2006: 188ff.), wobei zwischen Dezentralisierungsprozessen mit minimalen bis zu solchen mit signifikanten Änderungen für lokale Regierungen differenziert werden kann.

Zur Vorbereitung der vergleichenden Studie von Dezentralisierungssequenzen wird in Kapitel 4 zuerst der nationale Dezentralisierungsprozess in Indien analysiert. Untersuchungsgegenstand dieser Analyse bilden zwei Komponenten der sequentiellen Theorie der Dezentralisierung, welche in den vorhergegangenen Abschnitten erläutert wurden: Dezentralisierungsbereiche und Akteursinteressen beziehungsweise Akteurskonstellationen in der Dezentralisierungskoalition. Der zweite Teil des Kapitels widmet sich der Implementierung der Dezentralisierung auf bundesstaatlicher Ebene mit Fokus auf die beobachteten Sequenzen im Dezentralisierungsprozess. Aus der Synthese der Annahmen zur Umverteilung von Macht aus der Theorie der sequentiellen Dezentralisierung und den in den indischen Bundesstaaten beobachteten Dezentralisierungssequenzen resultieren Hypothesen, die als Grundlage für die anschließende vergleichende Studie dienen.

Für den Hypothesentest wird in Kapitel 5 ein Vorgehen angestrebt, das sich zur Überprüfung der kontingenten Generalisierungen zu kausalen Mechanismen und deren implizierten Ergebnisse in einem sequentiellen Dezentralisierungsprozess eignet. Die Definition der einzelnen Komponenten der Theorie der sequentiellen Dezentralisierung und deren Verknüpfung zu kausal interdependenten Wirkungsmechanismen mit einem bestimmten Ergebnis bilden den analytischen

¹⁴ Dies impliziert die Annahme, dass die Kompetenzen der lokalen Regierungen in allen Bundesstaaten schwach ausgeprägt waren. Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass lokale Regierungen in allen Bundesstaaten einen vergleichbaren institutionellen Status hatten.

Grundriss zur Anwendung der Theorie auf weitere Fälle.¹⁵ George und Bennett bezeichnen diese Art von Theorie als ‚typologische Theorie‘:

„We define a typological theory as a theory that specifies independent variables, delineates them into the categories for which the researcher will measure the cases and their outcomes, and provides not only hypotheses on how these variables operate individually, but also contingent generalizations on how and under what conditions they behave in specified conjunctions or configurations to produce effects on specified dependent variables“ (George und Bennett 2005: 235).

Mit anderen Worten werden die aus der sequentiellen Theorie der Dezentralisierung deduktiv hergeleiteten Generalisierungen zu den Effekten von Dezentralisierungssequenzen in einem Vergleich von Fällen getestet (Vgl. George und Bennett 2005: 119f.), wozu hier die Bundesstaaten Indiens als Fälle dienen.

Die Entwicklung und Ausdifferenzierung von typologischen Theorien folgt einem iterativen, zwischen induktiven und deduktiven Methoden alternierenden Vorgehen (George und Bennett 2005: 239ff.). Um die Implikationen der Resultate aus der vergleichenden Analyse für die Theorie der sequentiellen Dezentralisierung herauszuarbeiten, wird im Kapitel 6 eine vertiefte Betrachtung einer Dezentralisierungssequenz anhand einer Fallstudie des Bundesstaates Sikkim durchgeführt.

4. Dezentralisierung in Indien

Dezentralisierungsreformen finden in einem politisch-institutionellen Umfeld statt, wodurch die Inhalte, Ziele und die Implementierung der Reform massgeblich beeinflusst werden. Einige wichtige Institutionen zur mehrdimensionalen Regierung des politischen Systems Indiens sollen deshalb im Folgenden kurz erläutert werden.

4.1. Konstitutioneller Kontext

Indien umfasst 28 Bundesstaaten und sieben Unionsterritorien (Vgl. Tabelle A 1 im Anhang). Die administrative Verwaltung der Unionsterritorien unterliegt dem Präsidenten Indiens, die Bundesstaaten verfügen über eigene exekutive und legislative Organe.¹⁶

4.1.1. Struktur der Exekutive und der Legislative

Die Exekutive

Indien ist eine parlamentarische Demokratie und verfügt über entsprechende

¹⁵ George und Bennett (2005: 235, 244, 249ff.) verwenden für den analytischen Grundriss den durch Lazarsfeld geprägten Begriff des Eigenschaftsraumes („property space“).

¹⁶ Constitution of India, Artikel 239 (1), 240 (1) und (2) (Government of India 2007a).

exekutive Strukturen. Der Präsident wird alle fünf Jahre durch die Abgeordneten beider nationaler Parlamentskammern und den Abgeordneten der bundesstaatlichen Parlamente gewählt. Der Präsident vereint die exekutive Macht auf sich, ist in deren Ausführung aber auf den Premierminister und sein Kabinett aus Ministern angewiesen.¹⁷ Der Präsident ist demnach Titular der nationalen Exekutive und ist verfassungsrechtlich gebunden, die Vorschläge und Empfehlungen der Minister zu befolgen.¹⁸ Der Präsident ernennt den Premierminister und auf dessen Empfehlung die Minister.¹⁹ Als Premierminister wird qualifiziert, wer über eine Mehrheit im Unterhaus verfügt. Das Kabinett aus Ministern und der Premierminister bilden zusammen die zentrale exekutive Instanz, welche die wichtigsten Politikentscheidungen trifft, Gesetzgebungsvorschläge initiiert oder verabschiedet, Regierungsaktivitäten koordiniert und Konflikte zwischen Departementen vermittelt, die Implementierung der Regierungspolitik überprüft und Vorschläge zur Ernennung von Posten unterbreitet. Der letzte Punkt betrifft auch einen wichtigen Aspekt der Beziehung zwischen nationaler und bundesstaatlicher Regierungen. Im Unterschied zum Präsidenten ist der Gouverneur – nominelles Oberhaupt der bundesstaatlichen Regierung – nicht gewählt, sondern wird durch die nationale Regierung ernannt (Singh und Deva 2005: 666f.). Obwohl das gewählte bundesstaatliche Ministerkabinett und der ‚Chief Minister‘ die exekutive Instanz der Bundesstaaten bilden, hat der Posten des Gouverneurs auch politische Implikationen für die intergouvernementalen Beziehungen:

„The appointment and removal of the Governor is a contentious issue in the working of the Constitution. The Central government has misused its powers on party considerations. Consequently, the Governor’s office – which was sought to bring harmony, work as lubricator and linchpin of the constitutional apparatus of the States and perform the role of a bridge between the Centre and State – is now related to bringing frictions, serving partisan ends, dismissal of State Governments for political expediency, performing the role of Centre’s agent, etc.” (Singh und Deva 2005: 667).

Die Instanz des Gouverneurs hat insbesondere während der ‚president’s rule‘ eine wichtige Funktion: während dieser Phase übernimmt der Gouverneur auf Anordnung des Premierminister die Regierung eines durch den gewählten ‚Chief Minister‘ nicht regierbaren Bundesstaates.

Die Legislative

Das indische Parlament besteht aus zwei Kammern, dem Unterhaus (‚Lok Sabha‘ oder ‚House of the People‘) und dem Oberhaus (‚Rajya Sabha‘ oder ‚Council of States‘). Das Oberhaus besteht aus 250 Abgeordneten, wovon 12 durch den Präsidenten nominiert und die restlichen durch die bundesstaatlichen Parlamente gewählt sind.²⁰ Die Anzahl Sitze pro Bundesstaat in der ‚Rajya Sabha‘

¹⁷ Constitution of India, Artikel 53 (1), 56 und 54 (Government of India 2007a).

¹⁸ Constitution of India, Artikel 74; Die Interpretation dieses Verfassungsartikels ist uneindeutig, wurde aber durch Urteile des Verfassungsgerichts nach der oben geschilderten Interpretation ausgelegt (Vgl. Singh und Deva (2005: 668); Chakrabarty (2008: 91)).

¹⁹ Constitution of India, Artikel 75 (1) und (3) (Government of India 2007a).

²⁰ Constitution of India, Artikel 79 und 80 (1) (Government of India 2007a).

ist unterschiedlich, wodurch sie sich von entsprechenden Länderkammern anderer föderalistischer Staaten unterscheiden (Singh und Deva 2005: 669f.; Chakrabarty 2008: 94).²¹ Das Unterhaus setzt sich aus 550 Abgeordneten zusammen, die in Wahlkreisen direkt durch die Bevölkerung gewählt werden. Zwei weitere Abgeordnete der Anglo-Indischen Gemeinschaft können durch den Präsidenten für das Unterhaus nominiert werden. Im Unterhaus werden die Abgeordneten alle fünf Jahre neu gewählt, im Oberhaus wird ein Drittel der Sitze alle zwei Jahre neu besetzt.²²

Jeder Bundesstaat verfügt über mindestens eine Parlamentskammer („Legislative Assembly“), in sechs Bundesstaaten kommt eine zweite Kammer dazu („Legislative Council“).²³ Die Abgeordneten der bundesstaatlichen Parlamente werden anhand von Wahlkreisen direkt gewählt.²⁴

4.1.2. Die Beziehung zwischen Union und Bundesstaaten

Die Indische Verfassung regelt explizit die legislativen, administrativen und finanziellen Beziehungen zwischen der Union und den Bundesstaaten. Im siebten Anhang der Indischen Verfassung werden die Zuständigkeiten bezüglich legislativen Kompetenzen in drei Listen unterteilt.²⁵ Die „Union List“ beinhaltet insgesamt 97 Gegenstände, die unter die exklusive Kompetenz des Parlaments fallen, während in der „State List“ 66 Bereiche aufgeführt sind, über welche die Bundesstaaten die exklusive legislative Kompetenz verfügen.²⁶ In der „Concurrent List“ sind 47 Gegenstände aufgelistet, zu denen das nationale Parlament und/oder die bundesstaatlichen legislativen Versammlungen Gesetze verabschieden können, wobei die nationale Gesetzgebung die Vormacht hat (Singh und Deva 2005: 679). Die exekutive Macht der zentralen und bundesstaatlichen Regierungen bezieht sich auf den Wirkungsbereich ihrer jeweiligen legislativen Kompetenzen. Die zentrale Regierung verfügt jedoch über Kompetenzen um die Einhaltung der nationalen Gesetzgebung durch die Staaten zu erwirken. Um Konflikte über die Aufteilung der finanziellen Ressourcen zu minimieren, weist die Verfassung der nationalstaatlichen und bundesstaatlichen Ebene eindeutige fiskalische Kompetenzen zu. Es besteht keine „Concurrent List“ in Bezug auf steuerrechtliche Kompetenzen. Weiter regelt die Verfassung die Umverteilung von Steuereinnahmen zwischen der Union und den Bundesstaaten. Die endgültige Aufteilung stützt sich auf die Empfehlungen der mindestens alle fünf Jahre einberufenen Finanzkommission („Finance Commission“) (Singh und Deva 2005: 680).²⁷

²¹ So beispielsweise vom Senat der Vereinigten Staaten von Amerika oder vom Ständerat der Schweiz.

²² Constitution of India, Artikel 81 (1) & (2), 83 (2) & (1) und 331 (Government of India 2007a).

²³ Constitution of India, Artikel 168, die sechs Bundesstaaten sind: Andhra Pradesh, Bihar, Madhya Pradesh, Maharashtra, Karnataka und Uttar Pradesh.

²⁴ Constitution of India, Artikel 170 (1) und (2) (Government of India 2007a).

²⁵ Constitution of India, Artikel 246 (Government of India 2007a).

²⁶ Unter die „Union List“ fallen unter anderem Militär, Eisenbahn, internationaler Handel, Immigration und Visa, Währungspolitik, Zollerhebung oder Zensus. Unter die „State List“ fallen unter anderem lokale Infrastruktur, lokaler Handel, Landverwaltung und verschiedene Steuern.

²⁷ Constitution of India, Artikel 73, 162, 256, 257, 268-281 und 280 (1) & (3) (Government of India 2007a).

Die indische Verfassung kann weder als rein zentralistisch noch föderalistisch bezeichnet werden. Watts (2008: 11) klassifiziert die Indische Verfassung als ‚hybrid‘ mit vorwiegend föderalistischem Design, jedoch mit übergeordneten Kompetenzen der zentralen Regierung. Trotz Vorschlägen zu einer Verfassung mit relativ stark positionierten Bundesstaaten und einer schwachen Zentralregierung, enthielt die Verfassung von 1950 ein Schema zur Machtverteilung, das eine starkes Zentrum klar favorisierte (Chakrabarty 2008: 89). Ein wichtiges Ziel der verfassungsgebenden Versammlung war, ein Auseinanderbrechen des grossen, bevölkerungsreichen und ethno-linguistisch vielfältigen Indiens zu verhindern. Dies spiegelt sich in den föderalistischen Elementen der Verfassung wieder, die den Bundesstaaten eine gewisse Autonomie zusichern und sie dabei gleichzeitig in eine Union integriert (Watts 2008: 36). Die Verfassung zeichnet sich aber auch durch unitäre Elemente aus, wie allgemeine landesweite Dienstleistungen oder die einfache Bürgerschaft (Singh und Deva 2005: 678). Weiter verfügt die zentrale Regierung über weitreichende Kompetenzen um in die Regierungsgeschäfte der Bundesstaaten einzugreifen und die damit dem föderalistischen Prinzip der Unabhängigkeit der Gliedstaaten von der Zentralregierung widersprechen. Dazu gehören unter anderem die Macht zur Änderung der Grenzen der Bundesstaaten, Gesetzgebungskompetenzen in bundesstaatlichen Angelegenheiten und die Macht exekutive Weisungen zu erlassen (Singh und Deva 2005: 678).²⁸ Insbesondere das oben erwähnte Notstandsrecht erweitert die legislativen und exekutiven Kompetenzen der Union auf die bundesstaatlichen Politikbereiche.²⁹ Drei ursächliche Gründe werden zur Proklamation vom Notstandsrecht in der Verfassung aufgeführt: Krieg, externe Aggression oder interne bewaffnete Rebellion. Der Notstand wurde wegen diesen Gründen für Teilgebiete Indiens bereits mehrere Male ausgerufen, jedoch noch nie aufgrund einer finanziellen Notlage – eine weitere Ursache zur Anwendung des Notstandes. Mit über 100 Anwendungen ist der Grund des Verfehlens verfassungsrechtlicher Vorgaben durch Bundesstaaten die weitaus häufigste Ursache des Notstandsrechts (Singh und Deva 2005: 680f.).³⁰ Die häufige Einsetzung der letztgenannten Art des Notstandrechts durch indische Präsidenten und die damit einhergehende Ausserkraftsetzung bundesstaatlicher Regierungen wurde in politischen und juristischen Kreisen kontrovers diskutiert. Eine diesbezüglich wichtige Entwicklung der letzten Jahre ist der Rückgang in der Einsetzung dieses Notstandrechts in den Bundesstaaten durch die Unionsregierung, wobei eine entsprechende Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs die Grenzen dieser Macht definierte (Watts 2008: 37).

Weitere Entwicklungen haben die quasi-föderalistische Verfassung auf operati-

²⁸ Constitution of India, Artikel 2-4 respektive Constitution of India, Artikel 249, 252, 256 und 257 (Government of India 2007a). Bei Verfehlung der Ausführung exekutiver Weisung, besitzt der Präsident die Macht um die bundesstaatliche Regierung aufzulösen und ihre Geschäfte interimistisch zu übernehmen (Artikel 365). Weiter bestehen gesetzliche Grundlagen um während eines ‚state of emergency‘ in die Angelegenheiten eines Bundesstaates einzugreifen (Artikel 352-354, 356, 357 und 360)

²⁹ Die gesetzlichen Grundlagen um während eines ‚state of emergency‘ in die Angelegenheiten eines Bundesstaates einzugreifen finden sich unter ‚Part XVIII‘ (Artikel 352 bis 360) der Verfassung (Government of India 2007a).

³⁰ Constitution of India, Artikel 352, 356, 357 und 360 (Government of India 2007a).

ver Basis in Richtung eines vollwertigen föderalistischen Systems gerückt. Dazu zählt der Verlust der Mehrheit der Partei ‚Indian National Congress‘, die nach der Unabhängigkeit zuerst dominierte, und die damit einhergehende Notwendigkeit zur Koalitionsbildung zwischen den regional verankerten Parteien zur Regierungsbildung (Vgl. Palshikar 2003). Weitere Elemente zur Stärkung der Bundesstaaten sind das ‚Inter-State Council‘, das auf die Sarkaria Kommission von 1988 folgend zur Förderung der intergouvernementalen Kooperation eingerichtet wurde, oder die Verbesserung der bundesstaatlichen Finanzen durch die Empfehlungen der Finanzkommissionen (Watts 2008: 37). Die wohl weitreichendste Reform fand jedoch mit der 73. und der 74. Verfassungsänderung statt, bei der lokale Regierungen erstmals in der Geschichte Indiens einen verfassungsrechtlichen Status als Institutionen der Selbstverwaltung und Autonomie erlangten.

4.1.3. Die verfassungsrechtliche Institutionalisierung lokaler Regierungen

Im September 1991 wurden die Vorlagen zur 73. und 74. Verfassungsänderungen, bekannt unter dem Namen ‚Panchayati Raj Act‘, dem Parlament unterbreitet, das diese im Dezember 1992 verabschiedete. Am 20. April 1993 erhielten die Verfassungsänderungen die Zustimmung des Präsidenten und wurden am 24. April (73. Verfassungsänderung) und 1. Juni 1993 (74. Verfassungsänderung) definitiv in Kraft gesetzt. Dadurch wurde die föderale Struktur Indiens um eine dritte, verfassungsrechtlich verankerte Regierungsebene ergänzt – die lokalen Regierungen oder ‚Panchayati Raj‘. Die Bestimmungen der 73. Verfassungsänderung betreffen rurale lokale Regierungen, im Zentrum der 74. Verfassungsänderung stehen urbane Regierungen. Da die lokalen Regierungen im Anhang 7 der Verfassung unter die Liste der bundesstaatlichen Kompetenzbereiche fällt (‚State List‘ Punkt 5), muss die Gesetzgebung zur Reform der Struktur lokaler Regierungen durch die Bundesstaaten erlassen werden. Die dazu von den Bundesstaaten verfassten Konformitätsgesetze (‚Conformity Acts‘) richteten sich nach den Vorschriften der Verfassungsänderung. Eine wichtige Unterscheidung der einzelnen Vorgaben der Verfassungsänderungen ist anhand der Verbindlichkeit zur Implementierung zu machen. Während die Umsetzung einiger Artikel durch die Bundesstaaten verpflichtend ist, können andere Artikel nach bundesstaatlichem Ermessen implementiert werden (Chaudhuri 2006: 158).³¹ Die in der folgenden Liste aufgeführten rechtsverbindlichen Artikel betreffen hauptsächlich die Struktur lokaler demokratischer Institutionen und politischer Repräsentation in lokalen Regierungen (Vgl. Chaudhuri 2006: 158f.):

- Die Schaffung ruraler lokaler Regierungen (Panchayati Raj) auf Dorf-, intermediärer und Distriktebene (Artikel 243B).
- Direkte Wahlen zu den Panchayati Raj aller drei Ebenen, indirekte Wahl der Vorsitzenden (Artikel 243C).

³¹ Pal (2004: 137) zählt, dass im Artikel 243G in der Verfassung Indiens in Bezug auf Dezentralisierung von Kompetenzen fünfmal das Wort ‚may‘ gebraucht wird.

- Proportionale Quoten („reservation“) für benachteiligte Gruppen („scheduled casts“ und „scheduled tribes“) sowie ein Drittel für Frauen in allen drei Ebenen lokaler Regierungen (Artikel 243D).
- Durchführung von Wahlen alle fünf Jahre. Bei frühzeitiger Auflösung eines Panchayat müssen Wahlen innerhalb von sechs Monaten gehalten werden (Artikel 243E).

Weitere obligatorische Artikel der Verfassungsänderung schreiben die Konstituierung von Kommissionen zur Durchführung von Wahlen vor (Artikel 243K) sowie Finanzkommissionen zur Bewertung der finanziellen Lage der lokalen Regierungen und um Vorschläge zur Allokation von Finanztransfers und Steuerautorität zu unterbreiten (Artikel 243I).

Zwei der Artikel der Verfassungsänderung, die nach bundesstaatlichem Ermessen implementiert werden können, beinhalten Vorgaben, die entscheidend für die Funktionalität der lokalen Regierungen sind:

- Die Devolution von administrativen und funktionalen Kompetenzen und Autorität welche die Panchayati Raj zu Institutionen der Selbstverwaltung ermächtigen. Insbesondere sind dies Kompetenzen und Verantwortung in Bezug auf die Erstellung von Plänen und der Implementierung von Projekten zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und sozialer Gerechtigkeit (Artikel 243G). Eine Liste von funktionalen Bereichen ist im Anhang 11 der Verfassung enthalten.
- Die Bundesstaaten können mittels gesetzlicher Bestimmungen die fiskalischen Kompetenzen der Panchayati Raj definieren (Artikel 243H).

Die Vorgaben der Verfassungsänderung, die keine explizite Umsetzungsform definieren, begründen einen Implementierungsspielraum der Bundesstaaten, der sich auf das effektive Ziel der Verfassungsänderung – lokale Regierungen mit Kompetenzen zur Selbstregierung zu institutionalisieren – positiv oder negativ auswirken kann. Der folgende Abschnitt beschreibt eine Auseinandersetzung mit dem historischen Kontext der Reform, den Interessenkonstellationen die zur Adaption der Verfassungsänderung führten und der Variation in der Umsetzung durch die Bundesstaaten.

4.2. Indischer Prozess der Dezentralisierung

Bei der Bestimmung des Startpunkts der Entwicklung einer Dezentralisierungssequenz bezieht sich Falleti (2010: 25) auf einen Wechsel im politischen und ökonomischen System eines Landes. Je nach nationalstaatlichem Kontext haben Dezentralisierungsreformen eine unterschiedliche Bedeutung in Bezug auf die damit verfolgten Ziele. Bei der Analyse von Dezentralisierung in lateinamerikanischen Staaten setzt Falleti (2010: 25f.) beim Übergang der nationalstaatlichen Politik vom ‚developmental state‘ zu marktwirtschaftlich orientierten neo-liberalen Staaten an. Entsprechend beginnt die Untersuchung des Dezentralisierungsprozesses mit den ersten Dezentralisierungsreformen, die nach der Transition implementiert wurden.

Der dieser Arbeit zu Grunde liegende Dezentralisierungsprozess in Indien hat seinen Ausgangspunkt in der zuvor beschriebenen Institutionalisierung lokaler Regierungen in der indischen Verfassung. Zur ganzheitlichen Interpretation der Reform, bedarf es der Betrachtung der historischen Evolution der Verfassungsänderung und der involvierten Akteure.

4.2.1. Historische Kontextualisierung

Nach der Unabhängigkeit Indiens stellten die lokalen Regierungsinstitutionen ein Politikum von wichtiger Bedeutung dar. In dieser Zeitspanne sind verschiedene Ereignisse und Phasen in Bezug auf die Etablierung lokaler Regierungen zu unterscheiden. Im Hinblick auf die Verfassungsänderung von 1993 waren die folgend beschriebenen Ereignisse im Prozess der Institutionalisierung lokaler Regierungen ausschlaggebend.

Die sich widersprechenden Positionen in der Debatte zu lokalen Regierungen zeichneten sich bereits in der verfassungsgebenden Versammlung nach der Unabhängigkeit Indiens ab. Obwohl die Befürworter starker lokaler Regierungen prominente Unterstützung durch M. Gandhi und aus seiner Entourage hatten, wurde den ‚Panchayati Raj‘ keinen verfassungsrechtlich durchsetzbaren Status gewährt (Mathew 2000: 5). Die Gestaltung lokaler Regierungen wurde mit dem Artikel 40 vollständig den Bundesstaaten übertragen. Dass die lokalen Regierungen als Einheiten von Selbstregierung keinen grossen Stellenwert in der verfassungsgebenden Versammlung einnahmen, geht aus der Spezifikation dieser Institutionen unter Punkt 5 der ‚State List‘ im Anhang sieben der Verfassung hervor, die lediglich Distrikt oder Bergbau-Behörden nennt.

Die Entwicklung Indiens nach der Unabhängigkeit wurde durch national initiierte ‚Community Development‘ und ‚National Extension Service‘ Programme vorangetrieben, die aber einer Legitimation durch direkte Partizipation und Einbindung der Bevölkerung entbehrten.³² Als Reaktion auf diese Situation wurde 1957 eine erste Kommission unter Vorsitz von Balvantray Metha einberufen um Lösungsvorschläge auszuarbeiten (Mathew 2000: 6). Die Erkenntnisse der Kommission, dass die Beteiligung lokaler Regierungskörperschaften für die erfolgreiche Umsetzung nationaler Entwicklungsprojekte entscheidend sei, wurde vom damaligen Premierminister J. Nehru umfassend aufgenommen. Das führte in allen Bundesstaaten zur Verabschiedung von Gesetzen zu Panchayati Raj Institutionen (PRI) und zur formellen Inauguration der PRIs.³³ Es ist hier anzumerken, dass dieser Wandel während der Phase der Hochkonjunktur nationaler Entwicklungsplanung geschah. Die damit einhergehenden Tendenzen zur Zentralisierung von staatlichen Funktionen setzte der Dezentralisierung damit Grenzen. Der Report empfahl entsprechend nur die Übertragung von Funktionen in

³² Das ‚Community Development‘ Programm umfasst verschiedene staatlich geförderte Entwicklungsbereiche (Landwirtschaft, Bildung, Gesundheit, Berufsbildung, etc.) zur Verbesserung des Lebensstandards ruraler Bevölkerung (Vgl. Gnanasekaran (2008: 191ff.)).

³³ Die Panchayati Raj Institutionen umfassen die drei Ebenen lokaler Regierung – Distrikt, intermediäre und Dorfebene.

Bezug auf Entwicklung an PRIs, regulative Funktionen sollten hingegen weiterhin durch die bundesstaatlich geführte Distrikt Administration erfüllt werden (Ghosh 1996: 8). Deshalb wurden die aus dem Report der Balvantray Kommission hervorgegangenen PRIs, auch Panchayati Raj erster Generation bezeichnet und als Organisationen zur Implementierung nationaler Entwicklungsprogramme beschrieben (Mathew 2000: 8). Die im Report enthaltene Erwartung, dass sich die PRIs mit der Zeit institutionell festigen und ihre Kompetenzen erweitert würden, wurde indes nicht erfüllt (Ghosh 1996: 9). Nach dem Verschwinden von Präsident Nehru im Jahr 1964 und dem folgenden Erstarren des Widerstands gegen die lokalen Regierungsinstitutionen in der regierenden Elite, begann eine Phase der Vernachlässigung und Reduzierung der PRIs: „Evidence suggests that there was a deliberate plan by the bureaucracy, local vested interests and their elected representatives in the state legislatures and in Parliament to cripple and eventually discard panchayati raj, because its ascendancy was feared“ (Mathew 2000: 7).

In den Wahlen von 1977 gewann die ‚Janata Party‘ (JP) die Parlamentsmehrheit und durchbrach damit die seit der Unabhängigkeit dominante Stellung der Partei ‚Indian National Congress‘ (INC). Die neue Regierung setzte erneut eine Kommission unter Leitung von Asoka Mehta ein, um die Situation der Panchayati Raj zu evaluieren und Vorschläge zu deren Stärkung zu erarbeiten. Der 1978 vorgelegte Report enthält eine weiter gefasste Definition von lokalen Regierungen. Diese sind nicht nur als reine Organisationen bundesstaatlicher Regierungen zu interpretieren, sondern als demokratisch legitimierte lokale Regierungen, die über Autonomie in der Ausführung ihrer Funktionen verfügen (Ghosh 1996: 11). PRIs sollten somit den Status politischer Institutionen erreichen.

Einzelne Bundesstaaten griffen die Vorschläge des Asoka Mehta Komitees auf und schritten in der Devolution von umfassenden Kompetenzen an die PRIs auch ohne verfassungsrechtliche Verpflichtung voran. Die Konzentration der Macht bei der zentralen Regierung wurde von diesen Bundesstaaten jedoch als Hindernis im Dezentralisierungsprozess wahrgenommen, worauf diese einen öffentlichen Diskurs zur Notwendigkeit einer Verfassungsänderung anstrebten (Mathew 2000: 9). Es entwickelte sich eine Debatte, die auch neue Formen lokaler Regierung thematisierte (Vgl. Mukarji 1986, Mukarji 1989) und die am 15. Mai 1989 in die Einführung eines Verfassungsänderungsvorschlags im Parlament mündete. Diese 64. Verfassungsänderung, die den PRIs eine konstitutionelle Grundlage geboten hätte, wurde jedoch in der Rajya Sabha verworfen und somit nicht umgesetzt (Vgl. Kapitel 4.2.2).

Die bisher beschriebenen Schritte in der Entwicklung lokaler Regierungen in Indien führten zu den im Jahr 1991 vorgelegten 73. Und 74. Verfassungsänderungen und deren Adoption im Jahr 1993. Parallel zur letzten Phase der Debatte über die verfassungsrechtliche Verankerung lokaler Regierungen, spitzte sich in Indien im Jahr 1991 eine Zahlungsbilanzkrise zu, die die Regierung zur

Lancierung eines umfassenden Pakets von Reformen zur Wiedereingliederung der bis dahin protektionistisch geführten Wirtschaft in den Weltmarkt zwang.³⁴ Infolgedessen wurde im Bereich der Handels- und Industriepolitik das Lizenzierungssystem für Unternehmen weitgehend aufgelöst und der Binnenhandel dereguliert. Weiter wurden Handelsliberalisierungen und eine Öffnung der Wirtschaft für ausländische Direktinvestitionen eingeführt (Müller und Rauch 2008: 4). Das zeitliche Zusammenfallen der grundlegenden wirtschaftspolitischen Massnahmen und der Dezentralisierungsreformen (Chaudhuri 2006: 193) stellen einen kritischen Wendepunkt dar, der für die Weiterentwicklung von pfadabhängigen Sequenzen ausschlaggebend war. In der vorliegenden Arbeit wird dieser Zeitpunkt an Anfang der 1990er Jahre als Ausgangspunkt für die Betrachtung der Dezentralisierung bestimmt. Dementsprechend setzt die Analyse von Dezentralisierungssequenzen bei der indischen Verfassungsänderung von 1993 an. Neben der Relevanz des historischen Kontexts lokaler Regierungen spielen die im Dezentralisierungsprozess involvierten Akteure eine massgebliche Rolle in der Entstehung und Ausgestaltung der Reformen. Der folgende Abschnitt widmet sich den Positionen und Interaktionen von Akteuren in der indischen Dezentralisierung.

4.2.2. Dezentralisierungskoalition und territoriale Interessenkonstellation

Nationale Verfassungsänderung

Der Gegenstand zur Analyse der Konstellation der Akteure im Dezentralisierungsprozess und ihrer Interessenbindungen bildet die parlamentarische Debatte zur verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der lokalen Regierungen. Die Abgeordneten der beiden Parlamentskammern bilden zwei Akteursgruppen mit unterschiedlichen territorialen Interessen. Diese Interessenbindungen ergeben sich durch die Wählerschaft der Parlamentsmitglieder. Da die Abgeordneten des Unterhauses direkt durch die Bevölkerung gewählt werden, besteht für sie ein grosses Interesse ihre Wählerschaft durch eine direkte Stärkung der lokalen Regierungen zu begünstigen. Die territorialen Interessen der Abgeordneten der Lok Sabha liegen demnach bei der lokalen Ebene. Im Gegensatz dazu präferieren die Abgeordneten der Rajya Sabha eine Stärkung der bundesstaatlichen Ebene, da ihr Mandat im Oberhaus auf der Wahl durch die bundesstaatlichen Parlamente beruht. Wie Chakrabarty (2008: 94) betont, liegen die territorialen Interessen der föderalen Parlamentskammer beim Bundesstaat: „Given its composition and the way it is formed, the Rajya Sabha becomes an instrument for the effective expression at the parliamentary level of the viewpoint of the states”.

Wie sich anhand der Abstimmungen zu der 64. und der 73./74. Verfassungsänderung im Parlament zeigte, leiteten diese territorialen Interessenbindungen die Handlungsorientierung der Akteure. Während die Vorlage der 64. Verfassungs-

³⁴ Diese ökonomischen Reformen stellen das indische Äquivalent zu dem von Falletti (2010) bei lateinamerikanischen Staaten beobachteten Übergang zu marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftspolitiken dar.

änderung im Unterhaus die erforderliche Zweidrittelmehrheit erreichte, scheiterte sie im Oberhaus. Das ist laut Mathew (2000: 9) auf zwei inhaltliche Spezifikationen der Vorlage zurückzuführen. Der Gesetzesentwurf verfehlte die Berücksichtigung der Bundesstaaten im Dezentralisierungsprozess und wurde von deren Regierungen als Produkt der zentralen Regierung zur direkten Verhandlung von Verteilungsfragen mit Panchayati Raj Institutionen gesehen. Weiter sah die Vorlage ein landesweit uniformes Modell lokaler Regierungen vor, wodurch den Bundesstaaten keine Möglichkeiten zur Anpassung der Reform an lokale Gegebenheiten durch bundesstaatliche Gesetze eröffnet wurden. Die Vernachlässigung der bundesstaatlichen territorialen Interessen führte zur Ablehnung der Verfassungsänderung in der Parlamentskammer, die diese Interessen repräsentiert. In der Vorlage zur 73. und 74. Verfassungsänderung wurden diese Versäumnisse korrigiert, indem den Bundesstaaten die zentrale Rolle bei der Implementierung der Reform zugesprochen wurde (Vgl. Kapitel 4.1.3). Dadurch wurde die Gewährung des verfassungsrechtlichen Status für lokale Regierungen auch im Oberhaus mehrheitsfähig und dementsprechend am 23. Dezember 1992 angenommen.

Diese Darstellung der parlamentarischen Verhandlungen zu den Verfassungsänderungen zeigt, dass die bundesstaatlichen territorialen Interessen für die Annahme der Verfassungsänderung von entscheidender Bedeutung waren. Dieser Befund bestätigt sich bei der Betrachtung der Dezentralisierungskoalitionen. Die Partei ‚Indian National Congress‘ (INC) repräsentierte bei der Abstimmungen über die 64. Verfassungsänderungen die Mehrheit in der Lok Sabha, stellte damit die nationale Regierung und verfügte auch über eine Mehrheit in der Rajya Sabha (Tabelle A 3 im Anhang). Aus dieser Situation ergibt sich nach der Kategorisierung von Falleti (2010: 50) eine Regierungs-Koalition (Vgl. Kapitel 3.2.2). Die Ablehnung der Verfassungsänderung entspricht der Erwartung, dass sich in dieser Koalition die nationalen gegen die subnationalen Interessen durchsetzen. Bei der parlamentarischen Abstimmung zur 73. und zur 74. Verfassungsänderung verfügte der INC zwar noch über die Mehrheit im Unterhaus, die Verhältnisse in der Rajya Sabha hatten sich aber zu Gunsten der Opposition verschoben (Tabelle A 3 im Anhang). Daraus ergab sich eine neue Dezentralisierungskoalition, die sich aus der nationalen INC Regierung und ihrer Mehrheit in der Lok Sabha und der Mehrheit aus oppositionellen Abgeordneten in der Rajya Sabha zusammensetzte. Diese gemischte Koalition verfügte über die Annahme oder Ablehnung der 73. und 74. Verfassungsänderung. Wie oben geschildert, setzten sich in dieser Koalition die subnationalen Interessen durch, mit dem Resultat der Annahme der Verfassungsänderungen. Damit entsprechen die Erwartungen zu den dominanten territorialen Interessen in der gemischten Koalition und der daraus folgenden Reformpräferenz ebenfalls der vom Parlament gefällten Entscheidung zur Implementierung der Dezentralisierung (Vgl. Kapitel 3.2.2).

Dass die Verfassungsänderung zur Institutionalisierung lokaler Regierungen angenommen wurde, ist entsprechend durch die Zusammensetzung der Dezentralisierungskoalition und den vorherrschenden territorialen Interessen begründet. Ein weiterer wichtiger Faktor, der die Annahme der Verfassungsände-

rung im Parlament unterstützte, war die erreichte breite Akzeptanz der Idee und Vorstellung lokaler Regierungen in der Bevölkerung. Folglich wurden die Panchayati Raj von allen politischen Parteien unterstützt, da sich ihre Popularität in der Bevölkerung und der damit einhergehende Erfolg bei Wahlen dadurch bestimmte (Mathew 2000: 9f.).

Bundesstaatliche Implementierung

Die in der Verfassungsänderung an die Bundesstaaten delegierte und teilweise diskretionäre Implementierung der Dezentralisierungsreform impliziert, dass die Einstellungen und Interessen der bundesstaatlichen Akteure die Reichweite der Reform bestimmen.

Nach Falleti (2010) versuchen die Interessengruppen der unterschiedlichen Ebenen die Verschiebung des Machtgleichgewichts zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Die dominierenden territorialen Interessen würden so die Reihenfolge der Dezentralisierungssequenz bestimmen. Im Rahmen dieser Arbeit ist es nicht möglich, die detaillierten Akteurs- und Interessenkonstellationen in allen indischen Bundesstaaten abzubilden. Trotzdem können aufgrund rationaler und theoriegeleiteter Überlegungen übergeordnete Annahmen zu den Präferenzen der subnationalen Akteure getroffen werden.

Im Kontext der indischen Dezentralisierung sind die Voraussetzungen zur Organisation und Artikulation der Interessen auf der bundesstaatlichen und lokalen Ebene stark unterschiedlich. Die Verfassungsreform auf nationaler Ebene identifiziert die bundesstaatlichen Regierungen als implementierende Instanzen. Daraus resultiert, dass die Interessen der bundesstaatlichen Regierungen bezüglich Dezentralisierung entscheidend für deren Umsetzung waren. Dagegen spielten die lokalen Interessen nur eine untergeordnete Rolle. Insbesondere der durch die Verfassung gesetzte, enge Zeitrahmen zur Implementierung erschwerte eine Interessenorganisation auf lokaler Ebene zur Artikulation und Einbringung ihrer Präferenzen in den Dezentralisierungsprozess.³⁵ Weiter waren in Bundesstaaten, die bereits vor der Verfassungsreform lokale Regierungen hatten, diese nur schwach institutionalisiert (Mathew 2000). Somit besetzten die lokalen Interessen gegenüber den organisierten bundesstaatlichen Regierungen eine schwache Verhandlungsposition. Die folgende Analyse konzentriert sich deshalb in der Betrachtung der Akteure im subnationalen Implementierungsprozess auf die bundesstaatlichen Regierungen. Entsprechend bestimmten die Präferenzen der bundesstaatlichen Regierungen die zu erwartende Dezentralisierungssequenz. Die konkrete Ausnutzung des oben dargestellten Entscheidungsspielraums zur Implementierung der Dezentralisierungsreform (siehe Kapitel 4.1.3) wurde durch die vorherrschende Einstellung der bundesstaatlichen Regierungen gegenüber der Reform gestaltet. Diese Einstellungen sind im Hinblick auf die Entstehung der beobachteten Sequenzen durch interessen geleitete Entscheidungen zu beachten.

³⁵ Artikel 243N der Indischen Verfassung verpflichtet die Bundesstaaten zu einer legislativen Umsetzung der Verfassungsänderung innerhalb eines Jahres nach deren Inkrafttreten.

Die Dominanz der bundesstaatlichen Regierungen bedeutete, dass die Ausgestaltung der Implementierung der verfassungsrechtlichen Dezentralisierungsreform nicht in einer Dezentralisierungskoalition von bundesstaatlichen und lokalen Akteuren verhandelt werden musste. Daraus resultiert, dass ausschliesslich die bundesstaatlichen Interessen den Ablauf der Implementierung bestimmten, wodurch die entsprechend präferierte Sequenz $A > F > P$ zu erwarten wäre. Wie die folgende Betrachtung einzelner Bundesstaaten jedoch zeigt, sind unterschiedliche Sequenzen zu beobachten. Daraus lässt sich schliessen, dass die Einstellungen der bundesstaatlichen Regierungen gegenüber der Dezentralisierungsreform variieren. Somit können die einzelnen Regierungen anhand ihrer Bekenntnisse und Handlungen in Bezug zur Dezentralisierung unterschieden werden.

Ob die einzelnen bundesstaatlichen Regierungen die Implementierung der Dezentralisierung unterstützen oder nicht, wird in der folgenden Analyse anhand von Regierungshandlungen erfasst: Hat die Regierung nach der Initiierung der Dezentralisierung konkrete Schritte unternommen, um den Prozess nach ihren Präferenzen auszurichten? Indikatoren für Regierungshandlungen, die den Dezentralisierungsprozess nicht unterstützen sind (i) die Verschiebung von lokalen Wahlen, (ii) die Auflösung gewählter lokaler Regierungen und (iii) das Erlassen von Gesetzen, die Kompetenzen lokaler Regierungen beschränken. Im Gegensatz dazu zeichnen sich Regierungen, die den Dezentralisierungsprozess unterstützen dadurch aus, dass sie die verfassungsrechtlichen Minimalanforderungen zur Etablierung lokaler Regierungen einerseits passiv unterstützen (d.h. keine kontraproduktiven Regelungen oder Handlungen verfolgen), oder den lokalen Regierungen weiter reichende Kompetenzen übertragen.³⁶

4.2.3. Dezentralisierungsreformen

Die nationale Verfassungsreform zur Etablierung lokaler Regierungen verpflichtete die einzelnen Bundesstaaten sogenannte ‚Conformity Acts‘ gesetzlich zu erlassen. Diese ‚Acts‘ sollen die Vorgaben der Verfassung (Constitution of India: Part IX) beinhalten und diese auf staatlicher Ebene umsetzen. Die Vorgaben der Verfassung decken dabei alle drei Bereiche der Dezentralisierung ab, wobei die Schwierigkeit besteht, bei der Implementierung zwischen reinen Gesetzen (*de jure*) und effektiver Devolution (*de facto*) zu unterscheiden. Zur Bestimmung einer Sequenz werden zwei Informationen benötigt: Erstens müssen für die drei Bereiche der Dezentralisierung – administrativ, politisch und fiskalisch – Reformen bestimmt werden, die von den Staatsregierungen implementiert wurden. Zweitens ist das genaue Datum der Implementierung der Reformen zu bestimmen, damit eine chronologische Sequenz gebildet werden kann. Im Folgenden werden diese Policies für die drei Dezentralisierungsbereiche definiert.

In Bezug auf *politische Dezentralisierung* schreibt die Verfassungsänderung die Schaffung lokaler Regierungen auf drei Ebenen vor, Dorf, Block und Distrikt.

³⁶ Tabelle A 1 im Anhang zeigt die zutreffenden Indikatoren zu den einzelnen Bundesstaaten.

Laut Artikel 243C (2) der indischen Verfassung sind die lokalen Regierungen durch Wahlen zu konstituieren (Government of India 2007a). Das Datum der Erlassung des ‚Conformity Acts‘ genügt daher nicht zur Bestimmung, ob die lokalen Regierungen *de facto* institutionalisiert wurden. Erst mit der Durchführung von Wahlen ist das Inkrafttreten des Gesetzes gewährleistet.³⁷ Falletti (2010: 39) betont zudem, dass die Durchführung von Wahlen nur dann als Dezentralisierung zu interpretieren ist, wenn durch diese explizit eine Übertragung politischer Autorität an subnationale Regierungen erfolgt. Davon zu unterscheiden ist eine Rückkehr zu gewählten Körperschaften nach einer Ära autoritären Regierens. Die der indischen Verfassungsreform nachfolgenden Gesetze der einzelnen Bundesstaaten und die Wahlen lokaler Regierungen qualifizieren sich ihrer Natur nach als politische Dezentralisierung. Entsprechend wird für die folgende Analyse das Datum der Wahlen lokaler Regierungen als Zeitpunkt der politischen Dezentralisierungsreform für die Erstellung einer Sequenz verwendet.

Auch die Übertragung *fiskalpolitischer Kompetenzen* an lokale Regierungen ist in der Verfassungsreform festgeschrieben (Constitution of India, Art. 243H (a-d), (Government of India 2007a)). Wie im Kapitel 4.1.3 erläutert, besteht für die Bundesstaaten bei der Implementierung dieses Artikels jedoch erheblicher Spielraum, wodurch eine Erfassung der tatsächlichen Devolution fiskalischer Autorität erschwert wird. Artikel 243-I (1) der indischen Verfassung schreibt jedoch die Einberufung einer ‚State Finance Commission‘ innerhalb eines Jahres nach dem in Kraft treten der 73. Verfassungsänderung vor. Die Aufgabe der Kommission ist, die finanzielle Situation der lokalen Regierungen zu evaluieren und der bundesstaatlichen Regierung Vorschläge zur Verbesserung in Form eines Reports zu unterbreiten.³⁸ Die Umsetzung der Vorschläge ist für die bundesstaatlichen Regierungen jedoch nicht verpflichtend. Der Zeitpunkt der fiskalischen Dezentralisierungsreform ergibt sich durch das Datum, an dem der Report der Finanzkommission bei der bundesstaatlichen Regierung eingereicht wurde. Es werden jedoch nur diejenigen Reporte berücksichtigt, deren Vorschläge durch die bundesstaatlichen Regierung ganz oder zumindest teilweise implementiert wurden.

Artikel 243G (b) der indischen Verfassung verweist auf Anhang 11, der eine Liste von 29 *administrativen Funktionen* beinhaltet, die den lokalen Regierungen übertragen werden sollen. Die Mehrheit der Bundesstaaten greift die Funktionen dieser Liste in den ‚Conformity Acts‘ auf. Allerdings bedarf es zur effektiven Autorisierung der lokalen Regierungen eines weiteren ‚Orders‘ oder einer ‚Notification‘ durch die bundesstaatliche Regierung. Das Datum an dem dieser ‚Order‘ erlassen wurde, stellt den Zeitpunkt der administrativen Dezentralisierung für die Sequenz dar. Zu beachten bleibt, dass sich die einzelnen Bundes-

³⁷ Wie aus den Spalten 2 und 3 der Tabelle A 1 im Anhang ersichtlich, beträgt die Zeit zwischen dem in Kraft treten der ‚conformity acts‘ und der Durchführung der Wahlen je nach Staat zwischen einigen Monaten bis zu mehreren Jahren.

³⁸ Bezeichnend sind auch hier die unterschiedlichen Zeitaufwände zur Erstellung der Reporte. Sie reichen von knapp einem Jahr bis zu fast vier Jahren (Tabelle A 1 im Anhang, Spalten 4 und 5).

staaten in der Anzahl der dezentralisierten Funktionen zum Teil erheblich unterscheiden.

4.2.4. Sequenzen

Tabelle A 1 im Anhang zeigt die Zeitpunkte der politischen, fiskalischen und administrativen Dezentralisierungsreformen und deren Implementierungsdaten für die einzelnen Bundesstaaten Indiens. Aus diesen Informationen wird für jeden Bundesstaat eine Sequenz zusammengestellt, woraus vier beobachtete Pfade der Dezentralisierung resultieren (Tabelle 2).

Tabelle 2: Sequenzen indischer Bundesstaaten

Sequenz	Bundesstaaten (n=18*)	
P/F/A	Andhra Pradesh Goa Haryana Orissa Rajasthan	Tamil Nadu Tripura Uttar Pradesh West Bengal
P/A/F	Himachal Pradesh Madhya Pradesh	Karnataka Sikkim
F/P/A	Assam Maharashtra	Manipur Punjab
A/P/F	Kerala	

Quellen: Laut Tabelle A 1 im Anhang

* Für zehn der insgesamt 28 Bundesstaaten konnte wegen Datenmangel keine Sequenz erstellt werden (siehe Tabelle A 1).

Die Sequenzen aus Tabelle 2 sind so zu interpretieren, dass beispielsweise die Sequenz P/F/A bedeutet, dass politische (P) VOR fiskalischer (F) VOR administrativer (A) Dezentralisierung implementiert wurde.

Auffallend ist die grosse Anzahl der Bundesstaaten mit der Sequenz P/F/A. Genau 50 Prozent der hier untersuchten Bundesstaaten weisen demnach eine Sequenz auf, bei der zuerst Wahlen durchgeführt wurden und dann fiskalpolitische Kompetenzen an die lokalen Regierungen übertragen wurden, um erst in einem letzten Schritt auch administrative Aufgaben abzutreten. Diese Sequenz, die unter Kapitel 3.2.3 als dominanter Pfad mit starken subnationalen Interessen beschrieben wurde, sollte in einer wesentlichen Verschiebung des intergouvernementalen Machtgleichgewichts zugunsten der lokalen Regierungen resultieren. Auch für die Sequenz F/P/A (Kompromisspfad) ist eine grosse Verschiebung zugunsten lokaler Regierungen zu erwarten. Die zwei weiteren beobachteten Sequenzen, P/A/F und A/P/F bewirken gemäss den Überlegungen der Theorie der sequentiellen Dezentralisierung eine niedrige bis mittlere Verschiebung der Macht zu den lokalen Regierungen. Die Dezentralisierungssequenzen P/A/F und F/P/A wurden jeweils von vier Bundesstaaten implementiert, während Kerala als einziger indischer Bundesstaat der Sequenz A/P/F folgte.

Auffallend ist, dass keine der beobachteten Sequenzen der theoretisch erwartete-

ten Präferenzordnung der bundesstaatlichen Regierungen – A/F/P – entspricht. Wie oben erwähnt, war der Entscheidungsspielraum der bundesstaatlichen Regierungen in Bezug auf die Bereiche der Dezentralisierung durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben und der damit verbundenen Verpflichtung zur Übertragung von politischen, fiskalischen und administrativen Kompetenzen, eingeschränkt. Trotz der terminlichen Regelung zur Umsetzung der politischen Dezentralisierung (Konstitution lokaler Regierungen) bestand für die bundesstaatlichen Regierungen ein Spielraum um in der Ausgestaltung der Dezentralisierung eine von ihnen präferierte Sequenz zu implementieren. Die beobachteten Sequenzen sind entsprechend nicht auf die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zurückzuführen, sondern wurden vielmehr durch die Präferenzen der bundesstaatlichen Regierungen bestimmt. Diese, für die folgende Analyse fundamentale Annahme, wird dadurch unterstützt, dass einerseits unterschiedliche Sequenzen auftreten und andererseits die Implementierung einer vollständigen Sequenz in einigen Bundesstaaten über zehn Jahre in Anspruch nahm.³⁹

Laut der komparativen sequentiellen Methode Falletis' (2010) bilden diese Sequenzen den ersten Baustein der Analyse und spiegeln den historisch chronologischen Verlauf des Prozesses der Dezentralisierung in Indien wieder.

4.3. Erkenntnisinteresse

Auf Grundlage der im Theorieteil erörterten Kategorien der sequentiellen Theorie der Dezentralisierung werden in diesem Abschnitt deduktiv Hypothesen formuliert.

4.3.1. Hypothesen 1 und 2: Dezentralisierung stärkt lokale Regierungen

Im Fokus der Analyse stehen die Dezentralisierungssequenzen der einzelnen Bundesstaaten Indiens. Aufgrund der unterschiedlichen Umsetzungsmuster der Dezentralisierung durch die Bundesstaaten resultierte, dass die lokalen Regierungen eine unterschiedlich weitreichende Funktionalität erreichten. Gemäss der oben hergeführten Theorie der sequentiellen Dezentralisierung (Kapitel 3), kann dies durch die Sequenz in der Implementierung administrativer, politischer und fiskalischer Dezentralisierung erklärt werden. Gemäss den Annahmen der Theorie sollten, von den unter den indischen Bundesstaaten beobachteten Sequenzen, diejenigen Bundesstaaten eine hohe Dezentralisierung erreicht haben, die eine Sequenz P/F/A oder F/P/A aufweisen. Eine hohe Dezentralisierung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass lokale Regierungen über in ihren Entscheidungs- und Handlungskompetenzen gestärkt wurden. Eine hohe Dezentralisierung ist entsprechend gleichzusetzen mit der Verschiebung des intergouvernementalen Machtgleichgewichts zugunsten lokaler Regierungen. Demnach können die folgenden zwei ersten Hypothesen für den Vergleich des Erfolgs bei der Dezentralisierung formuliert werden:

³⁹ Die schnellste Umsetzung einer vollen Sequenz erfolgte in Kerala mit etwas mehr als fünf Monaten. Am längsten benötigte West Bengal mit 13 Jahren und fünf Monaten (Vgl. Tabelle A 1 im Anhang).

Hypothese 1:

Indische Bundesstaaten mit einer Dezentralisierungssequenz P/F/A erreichen einen hohen Grad an Dezentralisierung.

Die Erwartungen an die Sequenz F/P/A sind identisch:

Hypothese 2:

Indische Bundesstaaten mit einer Dezentralisierungssequenz F/P/A erreichen einen hohen Grad an Dezentralisierung.

4.3.2. Hypothesen 3 und 4: Dezentralisierung stärkt lokale Regierungen nicht

Die zwei weiteren im indischen Dezentralisierungsprozess beobachteten Sequenzen A/P/F und P/A/F bewirken lediglich eine mittlere, beziehungsweise eine niedrige bis mittlere Verschiebung des intergouvernementalen Machtgleichgewichts. Laut dieser theoretischen Vorhersage, sollten die lokalen Regierungen des Bundesstaates Kerala durch die Sequenz A/P/F einen mittleren Zuwachs an Kompetenzen erreichen. Die vier Bundesstaaten, die nach der Sequenz P/A/F dezentralisierten, gewähren den lokalen Regierungen nur einen niedrigen bis mittleren Machtzuwachs. In der Analyse zur Verschiebung des intergouvernementalen Machtgleichgewichts sollten die Bundesstaaten mit den genannten zwei Sequenzen keine hohe Dezentralisierung erreichen. Daraus folgen die dritte und vierte Hypothese:

Hypothese 3:

Der indische Bundesstaat Kerala mit der Dezentralisierungssequenz A/P/F erreicht nur einen niedrigen Grad an Dezentralisierung.

Hypothese 4:

Indische Bundesstaaten mit einer Dezentralisierungssequenz P/A/F erreichen keine hohe Dezentralisierung.

Bezüglich der Hypothesen 3 und 4 bleibt zu beachten, dass diese überprüfen, ob die lokalen Regierungen trotz der negativen theoretischen Erwartungen einen signifikanten Machtzuwachs erreichten.

4.3.3. Hypothese 5: Regierungshandlung im Dezentralisierungsprozess

Als zweiter Faktor auf die Verschiebung des intergouvernementalen Machtgleichgewichts werden in der Theorie der sequentiellen Dezentralisierung die vorherrschenden territorialen Interessen (lokal *versus* staatlich) in der Dezentralisierungscoalition bestimmt. Diese territorialen Interessen wirken auf den Dezentralisierungsprozess ein, indem sie die Sequenz nach ihren Präferenzen ausgestalten. Die ‚top-down‘ Dezentralisierung in Indien begünstigte die bun-

desstaatlichen Regierungen in ihren Präferenzen, da diese mit der Implementierung beauftragt wurden. Ob die Dezentralisierungsreform zum Vorteil der lokalen Regierungen umgesetzt wurde, wird entsprechend durch die Einstellungen und Interessen der bundesstaatlichen Regierungen determiniert. Daraus ergibt sich die Hypothese zum Verhalten der bundesstaatlichen Regierungen:

Hypothese 5:

Die Gewährung von Unterstützung für die Dezentralisierung durch die bundesstaatlichen Regierungen ist eine Bedingung für starke lokale Regierungen in diesen Bundesstaaten.

Bevor die Hypothesen analysiert werden wird im Folgenden die dazu verwendete Methode Qualitative Comparative Analysis eingeführt. Die Anwendung dieser konfiguralen Methode erlaubt den Zusammenhang zwischen Dezentralisierungssequenzen und intergouvernementaler Machtverschiebungen zu beschreiben. Die Analyse untersucht entsprechend, welche Sequenzen zum Ergebnis der Machtverschiebung führen und testet die erläuterten Hypothesen darauf, ob sie als Bedingungen der Übertragung von Kompetenzen an lokale Regierungen dienen.

5. Methodik und Analyse

Zur empirischen Überprüfung einzelner Sequenzen und ihrer implizierten theoretischen Auswirkungen auf die Verschiebung des intergouvernementalen Machtgleichgewichts zugunsten lokaler Regierungen wird die Methode ‚Qualitative Comparative Analysis‘ (QCA) verwendet.

5.1. Qualitative Comparative Analysis

Wie der Wortlaut der Methode bereits zeigt, handelt es sich um eine auf den Vergleich ausgerichtete Methode, die sich aber von quantitativ-empirischen Vorgehensweisen abgrenzt. Den Kern der Methode bilden Annahmen aus der logischen Kombinatorik und der Regeln der damit zusammengehenden Booleschen Algebra. Der von Charles Ragin (1987) eingeführten crisp-set QCA (csQCA) folgten zwei Weiterentwicklungen, fuzzy-set QCA (fsQCA) und multi-value QCA (mvQCA). Alle Varianten werden unter dem Oberbegriff der „Configurational Comparative Methods“ (Rihoux und Ragin 2009) zusammengefasst.

Die Methode weist zwar eine relativ junge wissenschaftliche Anwendungsgeschichte auf, findet jedoch in jüngerer Zeit verstärkte Beachtung in den Sozialwissenschaften. Daher erscheint es sinnvoll, in einem ersten Teil die wichtigsten, der Methode zugrunde liegenden Konventionen in Abgrenzung zu den traditionellen quantitativ-vergleichenden Methoden herauszustellen. Im Anschluss folgt die Erklärung technischer Grundprinzipien von QCA, bevor die hier verwendete ‚Temporal Qualitative Comparative Analysis‘ (TQCA) spezifiziert wird.

5.1.1. Positionierung von Qualitative Comparative Analysis in den sozialwissenschaftlichen Methoden

Qualitative Comparative Analysis (QCA) beansprucht nichts Geringeres als den methodischen Brückenschlag zwischen qualitativen Fallstudien und quantitativ-statistischer Vergleichsstudien und positioniert sich somit zwischen diesen Antagonisten der Methodendiskussion in den Sozialwissenschaften (Schneider und Wagemann 2007: 19ff.).⁴⁰ Erklärtes Ziel der Methode ist dabei „[to] integrate the best features of the case-oriented approach with the best features of the variable-oriented approach“ (Ragin 1987: 84). Daraus ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen differenzierter Komplexität von Einzelfallstudien und der Generalisierbarkeit statistischer Vergleichsstudien.⁴¹ Das Spannungsverhältnis bezieht sich insbesondere auf die Anzahl der Untersuchungseinheiten. Während sich sogenannte ‚small-n‘ Studien der vertieften Analyse einzelner Fälle widmet, verfolgen ‚large-n‘ Studien Erkenntnisse aus statistisch-standardisierten Vergleichsverfahren basierend auf aggregierten Daten. Anders als probabilistische, statistische Analysen bestimmt QCA alle möglichen Bedingungen für ein ‚abhängiges Ereignis‘. Ausgangspunkt des vergleichenden Ansatzes bildet die Fallstudienorientierung, weshalb von einer makro-qualitativen Methode gesprochen wird (Lauth et al. 2007: 118ff.).

Das komparative Vorgehen bei QCA besteht darin zu untersuchen, ob explizite Zusammenhänge basierend auf mengentheoretischer Argumentation zwischen spezifischen (Konfigurationen von) Bedingungen und dem Vorhandensein eines Outcome bestehen.⁴² Das Hauptaugenmerk liegt auf der Darstellung von notwendigen und hinreichenden Bedingungen in der Verbindung zwischen unabhängigen Bedingungen und einem abhängigen Ereignis. Zwei analytische Strategien sind dafür bezeichnend (Ragin 2008: 17ff.). Die *erste Strategie* zur Ergründung notwendiger Bedingungen untersucht Fälle mit identischem Outcome darauf, ob sie gemeinsame kausale Bedingungen aufweisen. Die Fälle mit dem Outcome bilden somit eine Submenge derjenigen Fälle mit der Bedingung.⁴³ Anders ausgedrückt sind notwendige Bedingungen „unabhängige Rahmenbedingungen, ohne die ein Ereignis nicht zustande kommt“ (Lauth et al. 2007: 120). Bei der Erfassung hinreichender Bedingungen mit der *zweiten Strategie* wird untersucht, ob Fälle mit der gleichen Bedingung in dem Vorhandensein des Outcome übereinstimmen. Hier bilden die Fälle mit der Bedingung eine Submenge der Fälle, die das Outcome aufweisen. Eine hinreichende Bedingung liegt demnach vor, „wenn sie für jeden untersuchten Fall in [einer] Vergleichsstudie zu dem zu untersuchenden Outcome führt“ (Schneider und Wagemann 2007: 32). Diese zwei Mengenbeziehungen lassen sich gut anhand

⁴⁰ Mahoney und Goertz (2006) diskutieren anhand von zehn Punkten die wichtigsten Unterschiede quantitativer und qualitativer Ansätze.

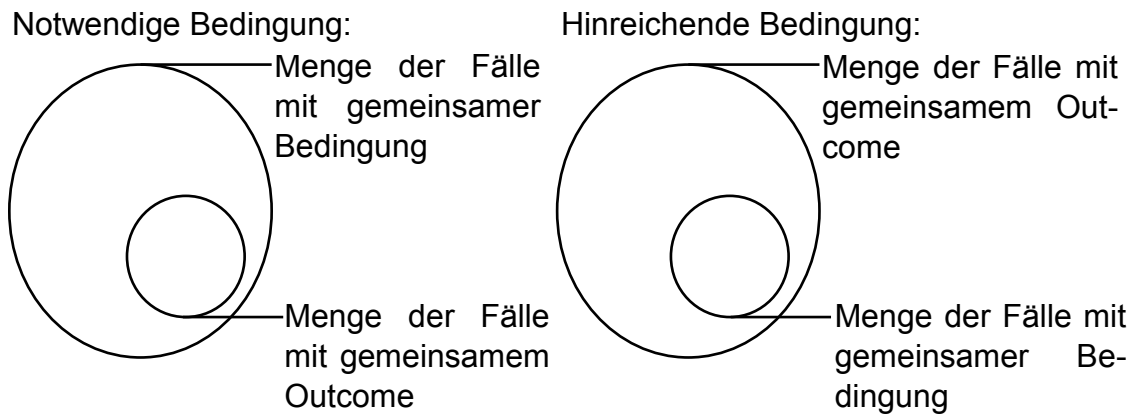
⁴¹ Berg-Schlosser (2002) zeigt in einem Methodenvergleich Vor- und Nachteile verschiedener Ansätze, die versuchen das aufgezeigte Spannungsverhältnis zu lösen.

⁴² In dieser Arbeit wird der englische Begriff Outcome, mangels einer äquivalenten Übersetzung und um Verwirrungen auszuschliessen, verwendet.

⁴³ Eine Submenge stellt in der spezifischen Notation der Mengenlehre eine Teilmenge dar. Frauen sind somit eine Submenge der Menge aller Menschen.

von Venn-Diagrammen darstellen (Abbildung 2).

Abbildung 2: Notwendige und hinreichende Bedingungen



Quelle: nach Ragin (2008: 19)

Ein wichtiger Unterschied von Mengenbeziehungen zu statistischen Assoziationsmassen besteht in der Argumentationsstruktur: Mengentheoretische Zusammenhänge beruhen auf asymmetrischen Argumenten (Ragin 2008: 15; Schneider und Wagemann 2007: 77). Hierzu ein Beispiel (nach Ragin 2008: 16): Das Argument der Theorie des demokratischen Friedens besagt, dass demokratische Länder keinen Krieg gegeneinander führen. Laut diesem Argument bilden die Beziehungen zwischen demokratischen Staaten eine Submenge aller friedfertigen zwischenstaatlichen Beziehungen. Demokratie kann demnach als hinreichende Bedingung für friedliche Beziehungen unter Länder gesehen werden. Dieses mengentheoretische Argument wird nicht von der Tatsache untergraben, dass auch die Mehrheit der Beziehungen zwischen Demokratien und Länder mit anderen Regierungsformen friedlich sind. Solche Fälle würden aber die Korrelation zwischen Demokratie und friedfertigen interstaatlichen Beziehungen unterminieren. Denn das perfekt symmetrische Argument würde lauten: Beziehungen zwischen Demokratien sind friedlich und Beziehungen unter Staaten sind nicht friedlich, falls mindestens eine Partei keine Demokratie ist. Da symmetrisch aufgebaute Argumentationen auf relativen Unterschieden (Varianz) aufbauen, ist die Erfassung von expliziten Zusammenhängen beschränkt:

„Alle Methoden, die auf einem Assoziationsmass beruhen, welche die Asymmetrie zwischen notwendiger und hinreichender Kausalität nicht berücksichtigen, sind nicht geeignet, notwendige und hinreichende Bedingungen adäquat zu erfassen. In diese Kategorie fallen alle herkömmlichen Korrelationskoeffizienten“ (Schneider und Wagemann 2007: 77).

Ein weiterer Vorteil mengenbasierter Argumentation ist nach Ragin (2008: 23f.) die Möglichkeit, komplexe Kausalzusammenhänge zu analysieren. Ein Ergebnis kann somit aus verschiedenen Kombinationen von Bedingungen resultieren, sogenannten ‚recipes‘ oder Konfigurationen. Mit anderen Worten stellen die Konfigurationen unterschiedliche Pfade dar, die zu einem Outcome führen. Während diese Argumentation Kombinationen verschiedener kausaler Bedin-

gungen erlaubt – was in QCA Terminologie als ‚äquifinale Kausalität‘ verstanden wird (Schneider und Wagemann 2007: 15, 78ff.) – stehen bei Regressionsanalysen die unabhängigen Variablen als Kausalfaktoren im Wettbewerb zueinander und stellen folglich keine Alternativen in der Kombination dar – sind unifinal (Schneider und Wagemann 2007: 78; Pennings 2009: 358). QCA geht davon aus, dass verschiedene Bedingungen in komplexen multiplen Interaktionen ein Outcome beeinflussen respektive konstituieren. Der Zusammenhang basiert demnach nicht auf additiven Assoziationsmassen einzelner Variablen, sondern auf mengentheoretischen Beziehungen. Nicht nur Ragin (2008) betont, dass speziell sozialwissenschaftliche Theorien mehrheitlich in Form von Mengen und Mengenbeziehungen formuliert sind: „Many of the most prominent hypotheses [...] make rather complex statements about causal patterns that go well beyond simple linearity, additivity and unifinality“ (Schneider und Wagemann 2006: 752).

5.1.2. Technische Spezifikationen von QCA

Notationen

Zur Beschreibung von Mengenbeziehungen bedient sich QCA einer eingängigen Sprache. Die wichtigsten Notationen sind folgend erläutert:

Bedingungen	Attribute eines Falls
Konfiguration	Kombination verschiedener Bedingungen
Outcome	Ergebnis, gleich der abhängigen Variable
Set	Menge (konstituiert durch Fälle, die die gleiche Bedingung, Konfiguration oder das gleiche Outcome aufweisen)

Die Zugehörigkeit eines Falles zu einer Menge wird durch die Mitgliedschaft beschrieben. Die Darstellung einer Menge erfolgt durch Einzelbuchstaben, wobei ein Grossbuchstabe die Mitgliedschaft des Falles in der Menge bedeutet (Bedingung ‚anwesend‘ oder ‚wahr‘) und ein Kleinbuchstabe die Nicht-Mitgliedschaft (Bedingung ‚abwesend‘ oder ‚falsch‘).

Weiter werden zur Darstellung von Mengenbeziehungen in Lösungsformeln zwei Operatoren verwendet. Das logische ‚und‘ bezeichnet die Vereinigungsmenge von zwei oder mehreren Bedingungen und wird durch ein Multiplikationszeichen (*) dargestellt. Das logische ‚oder‘ verbindet Konfigurationen oder Bedingungen zu einer Lösungsformel und wird mit dem Additionszeichen (+) beschrieben.⁴⁴

Die Beschreibung expliziter Zusammenhänge erfolgt durch die Bestimmung notwendiger und hinreichender Bedingungen. Diese werden mit Lösungsformeln veranschaulicht:

⁴⁴ In der Logik wird auch von einem nicht exklusiven oder gesprochen. Dies impliziert, dass Überlappungen einzelner Konfigurationen (was in der Wirklichkeit oft der Fall ist) einer Lösungsformel zulässig sind (Schneider und Wagemann 2007: 210).

$$AB \leftarrow Y$$

Diese Formel steht für eine notwendige Konfiguration und ist folgendermassen zu interpretieren: Die Bedingung A zusammen mit der Bedingung B sind notwendig für das Outcome Y.

$$AB + c \rightarrow Y$$

Die zweite Lösungsformel beschreibt hinreichende Bedingungen: Die Mitgliedschaft in der Konfiguration AB oder die Nicht-Mitgliedschaft in der Bedingung C sind hinreichend für das Outcome Y.

‚Crisp Set‘ und ‚Fuzzy Set‘ QCA

Die erste Version der von Charles C. Ragin (2008) entwickelten QCA beruhte auf dichotomen Bedingungen (Crisp Sets). Fälle konnten demnach einer Menge lediglich ‚angehören‘ (1) oder ‚nicht angehören‘ (0). Diese Notwendigkeit der Dichotomisierung erlaubte keine differenziertere Abgrenzung der Zugehörigkeit zu einer Menge. Für sozialwissenschaftliche Konzepte wurde diese eher ungeeignete und deshalb vielfach kritisierte Konditionalität mit der Weiterentwicklung von ‚Crisp Set QCA‘ zu ‚Fuzzy Set QCA‘ (im weiteren Verlauf csQCA respektive fsQCA) modifiziert (Ragin 2000). „The argument based on the fuzzy-set logic is that it is much more appropriate to conceptualise social and political phenomena as ‚sets‘ with imprecise boundaries that facilitate gradual transitions from membership to non-membership and vice versa” (Pennings 2009: 347). Fuzzy Sets beschreiben die Mitgliedschaft in einer Menge mit Zahlen zwischen 0 und 1. Dabei werden die einzelnen Fuzzy-Mitgliedschaftswerte kalibriert, oder sprachlich qualifiziert respektive kodiert. Bei der Kalibration von besonderer Bedeutung sind die drei Ankerpunkte ‚volle Mitgliedschaft‘, ‚volle Nicht-Mitgliedschaft‘ und der sogenannte ‚Indifferenzpunkt‘ (Fuzzy-Werte 1, 0 resp. 0.5) (Schneider und Wagemann 2007: 177). Crisp Set Bedingungen können zusammen mit Fuzzy Set Bedingungen in dieselbe Analyse integriert werden (Ragin 2008: 34).

Die Wahrheitstafel

Die Wahrheitstafel ist das Analysewerkzeug in Tabellenform, welches für die Bestimmung der hinreichenden oder notwendigen Konfigurationen von Bedingungen genutzt wird. In den Spalten werden die einzelnen Bedingungen aufgelistet. Jede Wahrheitstafelzeile zeigt eine der 2^k möglichen Konfigurationen der Bedingungen, wobei k die Anzahl der Bedingungen ist. In der fsQCA bilden diese Kombinationsmöglichkeiten die sogenannten Idealtypen. Die Verteilung der einzelnen Fälle auf die Idealtypen ergibt sich durch die Mitgliedschaftswerte der einzelnen Bedingungen.⁴⁵ Daraus resultiert, dass jeder Fall eindeutig einem Idealtyp zugeordnet wird (Schneider und Wagemann 2007: 188ff.), oder, mit anderen Worten, dass jeder Fall durch seine Mitgliedschaftswerte der Bedingungen einer Wahrheitstafelzeile entspricht. Aus der Wahrheitstafel kann also

⁴⁵ Zur Berechnung der Mitgliedschaft eines Falles in einer Konfiguration von Bedingungen, dient der kleinste Mitgliedschaftswert des Falls in einer der Bedingungen (Ragin 2008a: 40).

die Verteilung der Fälle auf die Idealtypen abgelesen werden, woraus erste Charakteristika zu den empirisch auftretenden Fällen der kausalen Konfigurationen gewonnen werden können (Ragin 2008a: 127).

Gütemasse: Konsistenz und Abdeckung

Für die weitere Analyse der Wahrheitstafel, also der empirisch beobachteten Idealtypen, sind zwei Informationen ausschlaggebend. Das Mass der Konsistenz zeigt zum einen inwiefern die empirischen Fälle einer Konfiguration von Bedingungen im Vorkommen des Outcome übereinstimmen. Genauer wird gefragt, welche Konfigurationen von Bedingungen konsistent eine Sub-Menge des Outcome bilden (Ragin 2008a). Als Ergänzung zur Konsistenz zeigt die Abdeckung welchen Anteil des Outcome durch die Konfiguration erklärt wird. Die Abdeckung erfasst, wie viele Fälle mit dem Outcome durch die Konfiguration abgedeckt werden. Das Verhältnis der beiden Koeffizienten gestaltet sich ähnlich desjenigen zwischen statistischer Signifikanz und Beta-Koeffizienten in Regressionen: Es macht wenig Sinn, die Abdeckung (Beta-Koeffizient) zu interpretieren, falls die Anforderung der Konsistenz (Signifikanz) nicht erfüllt ist (Schneider und Wagemann 2007: 90ff.).

5.1.3. Temporal Qualitative Comparative Analysis

Die bisherigen Ausführungen zu QCA definieren die Methode als Instrument zur Durchführung von Querschnittsanalysen. Das heisst, dass sich die Analyse expliziter Zusammenhänge auf einen bestimmten Zeitpunkt bezieht. Damit verfehlt QCA den expliziten Einbezug der Zeit- respektive der Prozessdimension und somit die Möglichkeit sequentielle Reihenfolgen von Ereignissen zu analysieren (Rihoux 2009: 376; Rihoux und Ragin 2009: 161ff.).

Eine von Caren und Panofsky (2005) vorgestellte Weiterentwicklung von csQCA integriert die Dimension der Zeit in die Temporal QCA (TQCA): „The notion of time we propose as a supplement to QCA relies on perhaps the simplest notion of the relationship between time and events in the literature – namely, that of sequence or trajectory“ (Caren und Panofsky 2005: 150). Diese Erweiterung von csQCA berücksichtigt die Bedeutung von Sequenzierungen indem das mathematische Prinzip der Kommutativität abgelehnt wird: $A*B$ entspricht hier nicht $B*A$ (Caren und Panofsky 2005: 150f.). Die Einführung dieser Konvention führt dazu, dass die Anzahl der möglichen Konfigurationen bedeutend steigt. Während bei csQCA die Anzahl möglicher Konfigurationen 2^k beträgt (bei k Bedingungen), erweitert sich diese Zahl bei TQCA auf $k!*2^k$ möglicher Konfigurationen. Bei vier Bedingungen ($k=4$) ist dies eine Zunahme von 16 auf 384 möglicher Konfigurationen. Daraus entsteht insbesondere bei Studien mit kleinen Fallzahlen das Problem der begrenzten empirischen Vielfalt.⁴⁶ Um die Anzahl Konfigurationen gering zu halten, ist es notwendig, einschränkende

⁴⁶ Begrenzte empirische Vielfalt liegt vor, wenn für eine oder mehrere der „logisch möglichen Kombinationen von Bedingungen [...] keine empirische Evidenz vorliegt“ (Schneider und Wagemann 2007: 195). Ragin und Sonnett (2005) erläutern verschiedene Ansätze zum Umgang mit begrenzter empirischer Vielfalt.

Annahmen zu treffen. Beispielsweise macht es für die Analyse zeitlicher Sequenzen zwischen Bedingungen nur Sinn, diejenigen Konfigurationen zu betrachten, bei denen die Bedingungen anwesend sind. Eine weitere Einschränkung der Anzahl Konfigurationen kann durch die Fixierung von Bedingungen an einer bestimmten Position in der Sequenz (z.B. als erste oder letzte Bedingung) erreicht werden (Caren und Panofsky 2005: 158).

Ragin und Strand (2008) schlagen eine zusätzliche Möglichkeit vor, um Sequenzen in QCA zu integrieren. Die Information über die Reihenfolge von zwei Ereignissen kann mit Hilfe einer zusätzlichen Bedingung erfasst werden. Diese zusätzliche Bedingung würde beispielsweise als ‚wahr‘ (anwesend) kodiert, falls das Ereignis A zeitlich vor dem Ereignis B eintrat; entsprechend bedeutete eine Kodierung als ‚falsch‘, dass Ereignis B vor Ereignis A eintrat (Ragin und Strand 2008: 436f.). Diese Darstellung von Ereignissequenzen wird in Form von paarweise gruppierten Bedingungen in die Wahrheitstafel aufgenommen. Bei drei zu sequenzierenden Bedingungen werden drei Bedingungen hinzugefügt, die jeweils zwei Ereignisse gruppieren.⁴⁷ Dadurch steigt die Anzahl möglicher Konfigurationen theoretisch um acht (2^3). Davon sind allerdings nur sechs (3!) relevant für die Analyse, da die restlichen Sequenzen intransitiv sind (Ragin und Strand 2008: 439; Vgl. auch Tabelle 3).⁴⁸

5.2. Kodierung der Daten

5.2.1. Outcome: Dezentralisierung

Zur Analyse des Zusammenhangs zwischen den Sequenzen der drei Dezentralisierungsbereiche und der tatsächlich erreichten Devolution wird der ‚Devolution Index‘ (DI) des ‚National Council of Applied Economic Research‘ als Indikator für den Grad der Dezentralisierung der Bundesstaaten Indiens verwendet.⁴⁹ Der DI wurde im Auftrag des Ministeriums für lokale Regierungen (Ministry of Panchayati Raj) erstellt, um darauf die Verteilung von staatlichen Finanzmitteln zur Förderung lokaler Regierungen zu basieren (Sinha et al. 2009: 2). Der Index berücksichtigt 21 der insgesamt 28 Bundesstaaten Indiens und setzt sich aus Werten einer Erhebung zum Stand der Dezentralisierung in den einzelnen Bundesstaaten im Jahr 2008 zusammen.⁵⁰ Dazu werden drei Kategorien (Funktionen, Finanzen und Funktionäre) anhand von Sub-Indizes erfasst. Die Kategorie der *Funktionen* erfasst, wie viele der 29 Funktionen aus dem Anhang 11 der indischen Verfassung an die lokalen Regierungen delegiert wurden. Weiter wird hierbei berücksichtigt, ob sogenannte ‚activity mappings‘ durchgeführt wurden. Diese stellen einen Indikator für die systematischen Bemühungen der

⁴⁷ Die Formel zur Anzahl zusätzlicher Bedingungen für die Wahrheitstafel ist $(k*(k-1))/2$ (Ragin und Strand 2008: 439).

⁴⁸ Das Gesetz der Transitivität besagt: Wenn $A < B$ und $B < C$, dann ist $A < C$. Die Beziehungen zwischen A, B und C sind intransitiv falls gilt, dass $A < B$ und $B < C$ aber $A > C$.

⁴⁹ Tabelle A 5 im Anhang fasst die Definition des DI zusammen.

⁵⁰ Das Jahr 2008 wurde gewählt, weil in diesem Jahr mit Goa der letzte Bundesstaat eine vollständige Dezentralisierungssequenz aus politischen, administrativen und fiskalpolitischen Reformen abschloss (Vgl. Tabelle A 1 im Anhang).

bundesstaatlichen Regierungen zur Definition und Abgrenzung der Aufgaben und Verantwortung lokaler Regierungen dar (Sinha et al. 2009: 9). Die Kategorie der *Finanzen* erfasst die Übertragung von Kompetenzen und Autonomie lokaler Regierungen in finanziellen Bereichen. Dazu gehören die Möglichkeit eigene Steuern und Abgaben zu erheben oder den Zugang zu nicht-zweckgebundenen Finanzmitteln (Sinha et al. 2009: 10). Unter der Kategorie der *Funktionäre* werden bundesstaatlich Massnahmen erfasst, die zur Entwicklung und Förderung der Arbeitskapazität lokaler Regierungen dienen. Darunter fallen beispielsweise das Anbieten von Schulungen zum Ziel des ‚capacity development‘ oder das zur Verfügung stellen von Finanzmitteln zur Weiterbildung lokaler Regierungen (Sinha et al. 2009: 12). Die einzelnen Indikatoren der Sub-Indizes wurden durch eine Erhebung mittels Fragebogen erfasst und durch Daten aus öffentlichen Statistiken (z.B. Finanzhaushalt) ergänzt.⁵¹ Die drei Sub-Indizes werden schliesslich zum DI aggregiert. Die resultierende Skala von 0 bis 100 ordnet die Bundesstaaten anhand deren Punktzahl (Sinha et al. 2009).

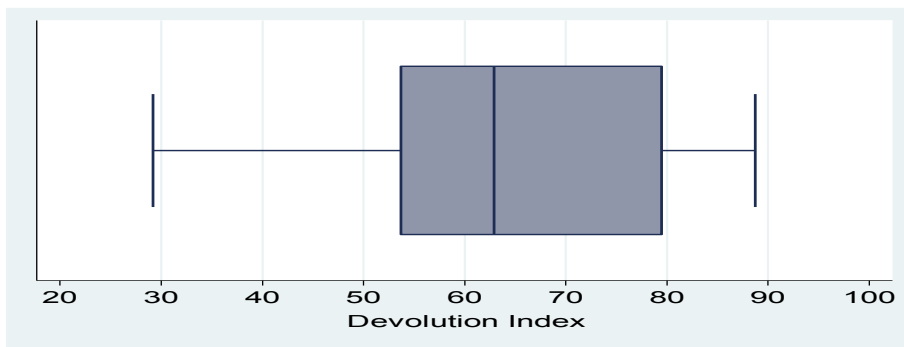
Die Kalibrierung der Daten (Vgl. Verkuilen 2005) für die QCA Analyse auf die Fuzzy-Skala von 0 bis 1 wird anhand der ‚direkten Methode‘ nach Ragin (2008: 89ff.) vorgenommen. Diese verwendet eine mathematische Umrechnungsform anhand der Ankerpunkte. Die Kalibrierung des Outcome veranschaulicht exemplarisch eine Schwierigkeit bei der Transformation intervallskalierter Daten: „The collective knowledge base of social scientists should provide the basis for the specification of precise calibrations. [...] However, the social sciences are still in their infancy, and this knowledge base does not exist” (Singh und Sharma 2007: 86). In Bezug auf den ‚Devolution Index‘ kann die Positionierung der Ankerpunkte nicht anhand wissenschaftlich akzeptierter Definitionen gemacht werden, da selbst die Autoren des Index keine eindeutige qualitative Interpretation der Skala verwenden (Sinha et al. 2009: 3f.).⁵²

Da diese Grundlage zur Setzung der Ankerpunkte hier fehlt, werden die Daten des Index zu den einzelnen Bundesstaaten im Bereich der Ankerpunkte genauer betrachtet, um ihnen eine Mitgliedschaft zuzuschreiben. Einen ersten Anhaltspunkt bietet die Betrachtung der Verteilung der Bundesstaaten auf der Indexskala mittels eines Box-Plots (Abbildung 3). Ersichtlich ist die grosse Spannweite erreichter Punkte (von knapp 30 bis knapp 90), während 50 Prozent der Bundesstaaten zwischen den Werten 54 und 79 liegen (Abbildung 3, blauer Bereich). Weiter fällt die linksschiefe Verteilung auf (Median bei 62.8). Schneider und Wagemann (2009: 407) schlagen vor, einen möglichen Bruch in der empirischen Verteilung der Fälle im oberen Drittel des Wertebereichs als Schwellenwert für den oberen Ankerpunkt zu wählen. Ein solcher Bruch kann in der Verteilung jedoch nicht beobachtet werden.

⁵¹ Die Sub-Indizes setzen sich aus insgesamt 34 Indikatoren zusammen und haben eine Skala von 0 bis 5 (Sinha et al. 2009: 3).

⁵² Die einzige Aussage zur Interpretation der Skala liest sich wie folgt: „The values of the indices for each State will indicate how far away the State is from an ideal performance (maximum score of 100)” (Sinha et al. 2009: 3).

Abbildung 3: Verteilung ‚Devolution Index‘



Quelle: Daten aus Sinha et al. (2009), eigene Darstellung

Ohnehin konstatieren Schneider und Wagemann (2009: 406), dass es falsch wäre, die Ankerpunkte ausschliesslich nach diesen deskriptiv-statistischen Kennzahlen zu setzen: „Die Kodierung von Fuzzy-Werten muss vielmehr theoretisch an das Konzept, das sie beschreiben sollen, angebunden sein“ (Schneider und Wagemann 2007: 181). Das für die folgende Analyse definierte Konzept der Dezentralisierung, soll die intergouvernementale Machtverschiebung zugunsten lokaler Regierungen messen. Hierzu werden in Bezug auf den Devolutionsindex folgende Annahmen getroffen:

- Bundesstaaten die im DI 80 Punkte oder mehr erreichen, haben umfassende Kompetenzen an die lokalen Regierungen übertragen. Dies geht auch aus den drei Subindizes hervor. Die Bundesstaaten mit gesamthaft mehr als 80 Punkten erzielen in allen drei Subindizes hohe Werte, während die Bundesstaaten mit weniger als 80 Punkten jeweils in mindestens einem Subindex nur durchschnittliche Werte aufweisen (Tabelle A 4 im Anhang).^{53, 54} Der Ankerpunkt für die volle Mitgliedschaft in der Menge der Bundesstaaten, die eine Verschiebung des Machtgleichgewichts zugunsten lokaler Regierungen erreicht haben, wird demnach bei 80 Punkten gesetzt.
- Der Ankerpunkt für die Nicht-Mitgliedschaft in der Menge der Bundesstaaten, die eine Verschiebung des Machtgleichgewichts erreicht haben, wird bei 35 Punkten gesetzt. Diejenigen Bundesstaaten, die unter dieser Schranke rangieren, weisen in allen drei Subindizes eine schwache Dezentralisierung aus. Die Bundesstaaten, die über dem Ankerpunkt liegen weisen in mindestens einem Subindex einen Wert von mehr als 2.5 auf.
- Der Indifferenzpunkt wird beim Wert 50 angesetzt. Dieser Wert widerspiegelt die grösste Ambiguität bezüglich der Zugehörigkeit zu den Mengen der Bundesstaaten, die eine Verschiebung des Machtgleichgewichts erreicht haben oder nicht erreicht haben.

⁵³ Madhya Pradesh, West Bengal, Tamil Nadu und Kerala erzielen mehr als 80 Punkte. Die drei erstgenannten belegen im Ranking der Subindizes jeweils die ersten drei Plätze mit Werten von mehr als 3.5 (Sinha et al. 2009: 17). Einzige Ausnahme bildet Kerala mit Platz 10 (Wert 2.82) im Subindex ‚Finances‘ (Vgl. Tabelle A 4 im Anhang).

⁵⁴ Die Schranke zu dieser Unterscheidung wird bei 3.5 Punkten je Subindex im DI gesetzt.

5.2.2. Bedingungen und Sequenzen

In der folgenden Analyse wird die Sequenz der Implementierung politischer, fiskalischer und administrativer Dezentralisierung betrachtet. Die drei Bereiche der Dezentralisierung bilden die Bedingungen:

P = Politische Dezentralisierung,

F = Fiskalische Dezentralisierung,

A = Administrative Dezentralisierung.

Um den Effekt der Sequenz auf die Dezentralisierung bestimmen zu können, sind jedoch nur die vollständigen Sequenzen relevant. Es ist nicht möglich, einem Dezentralisierungsbereich eine Position in der Sequenz zuzuordnen, der nicht implementiert wurde (die Bedingung also abwesend ist). Entsprechend werden nur diejenigen Konfigurationen betrachtet, bei welchen alle drei Bedingungen anwesend sind (P, F, A = 1).

Um die Sequenz unter den drei Bedingungen erfassen zu können, werden zusätzliche Bedingungen (M, N und O) in die Analyse aufgenommen. Diese Bedingungen stellen die Reihenfolge von jeweils zwei der oben genannten Bedingungen dar, indem der Wert 1 bedeutet, dass die Reihenfolge zutrifft, der Wert 0, dass die Reihenfolge nicht zutrifft. Tabelle 3 zeigt die drei Bedingungen mit Gruppierungen von P, A und F sowie die dazugehörigen Sequenzen.

Tabelle 3: Bedingungen M, N und O

<i>P</i> vor <i>F</i> (M)	<i>P</i> vor <i>A</i> (N)	<i>F</i> vor <i>A</i> (O)	Sequenz
1	1	1	P/F/A
1	1	0	P/A/F
1	0	0	A/P/F
0	0	0	A/F/P
0	1	1	F/P/A
0	0	1	F/A/P
0	1	0	Intransitiv
1	0	1	Intransitiv

Quelle: Eigene Darstellung

5.2.3. Regierungshandeln

Die Bedingung zur Erfassung der Unterstützung der Dezentralisierung durch die bundesstaatlichen Regierungen setzt sich aus den drei unter Kapitel 4.2.2 genannten Indikatoren zusammen. Die Bedingung der Regierungsunterstützung (R) wird demnach mit dem Wert 1 kodiert, falls die Regierung den Dezentralisierungsprozess aktiv unterstützt hat oder diesen nicht aktiv behindert hat. Der Wert 0 wird der Bedingung hingegen zugeordnet, falls die Regierung (i) Wahlen verschoben hat, (ii) gewählte lokale Regierungen aufgelöst hat, oder (iii) Gesetzesänderungen erlassen hat, die die Kompetenzen lokaler Regierungen einschränken (Vgl. Tabelle A 1 im Anhang, Spalte 9 und 10).

5.3. Die Analyse

Diese TQCA-Analyse unterteilt sich in vier Schritte.

1. Diskussion der Wahrheitstafel,
2. Test notwendiger und hinreichender Bedingungen,
3. Test notwendiger Konfigurationen,
4. Test hinreichender Konfigurationen.

In der Analyse wird die oben vorgestellte QCA-typische Notation verwendet.⁵⁵ Zu beachten ist, dass die drei Bedingungen zu den einzelnen Bereichen der Dezentralisierung aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht in den Tabellen und Lösungsformeln aufgeführt werden. Diese Vereinfachung ist möglich, da für die drei Bedingungen angenommen wird, dass sie immer anwesend sind (P, F, A = 1).⁵⁶

5.3.1. Die Wahrheitstafel

Einen ersten Schritt in der Analyse bildet die Betrachtung der Wahrheitstafel. Pro Zeile wird eine der 16 möglichen Konfigurationen der vier Bedingungen abgebildet. Da jedoch vier Konfigurationen intransitive Sequenzen wiedergeben, sind nur die ersten 12 Konfigurationen für die Analyse relevant (Tabelle 4).

In den vier ersten Spalten der Wahrheitstafel finden sich die im vorherigen Abschnitt definierten Bedingungen zu den Sequenzen und dem Regierungshandeln. Bedingungen mit dem Wert 1 sind in der jeweiligen Konfiguration anwesend, diejenigen mit dem Wert 0 abwesend. In der Spalte des Outcome (D) bedeutet der Wert 1, dass die Fuzzy-Werte dieser Bedingung über dem Indifferenzpunkt liegen, während der Wert 0 eine Mitgliedschaft in der Bedingung zeigt, die kleiner als der Indifferenzpunkt ist.⁵⁷ Die Zahl in der Spalte ‚Anzahl Fälle‘ beziffert die Anzahl der empirisch beobachteten Fälle, die der Konfiguration (Wahrheitstafelzeile) zugeordnet werden. Hier wird ein wichtiger Punkt ersichtlich, der für die folgenden Berechnungen von Bedeutung ist: es weisen nicht alle Wahrheitstafelzeilen beobachtete Fälle auf. Nur sechs der zwölf relevanten Konfigurationen werden empirisch beobachtet. Somit besteht für die vorliegenden Konfigurationen von Bedingungen ein Problem begrenzter empirischer Vielfalt. Deshalb müssen Annahmen zum Umgang mit diesem Problem getroffen werden.⁵⁸ Entsprechend werden zwei Strategien verfolgt: In einem ersten Schritt werden alle Konfigurationen von der Analyse ausgeschlossen, die keine empirische Evidenz vorweisen. Im zweiten Schritt werden einige der Kon-

⁵⁵ Die Darstellung des Outcome und der Bedingungen erfolgen anhand der Einzelbuchstaben.

⁵⁶ Die Analyse stützt sich auf zwei Programme, fs/QCA 2.0 (Ragin et al. 2006) sowie die Softwareerweiterung ‚fuzzy‘ für STATA (Longest und Vaisey 2008).

⁵⁷ Die vereinfachte Darstellung von Fuzzy-Werten mit den Zahlen 0 und 1 entspringt folgender Überlegung: Die Kombinationen der einzelnen Wahrheitstafelzeilen zeigen die sogenannten ‚Idealtypen‘ oder ‚Ecken des Eigenschaftsraumes‘. Diesen Idealtypen werden die einzelnen Beobachtungen anhand der Fuzzy-Werte zugeordnet. Für eine detaillierte Erläuterung siehe Schneider und Wagemann (2007: 188ff.).

⁵⁸ Die ausführliche Diskussion zum Umgang mit begrenzter empirischer Vielfalt ist bei Schneider und Wagemann (2007: 106f.) oder Rihoux und Ragin (2009: 59ff.) zu finden.

figurationen ohne empirische Fälle auf Basis von konterfaktischen Argumenten mit in die Analyse einbezogen (Vgl. Kapitel 5.3.4).

Tabelle 4: Wahrheitstafel

<i>PvorF (M)</i>	<i>PvorA (N)</i>	<i>FvorA (O)</i>	<i>R</i>	<i>Anzahl Fälle</i>	<i>D</i>	<i>Konsistenz</i>	<i>Sequenz</i>
1	1	1	1	5	0	0.772	P/F/A
0	1	1	1	2	0	0.4625	F/P/A
1	1	0	1	4	1	0.9425	P/A/F
1	0	0	1	1	1	0.96	A/P/F
0	0	0	1	0	0	-	A/F/P
0	0	1	1	0	0	-	F/A/P
1	1	1	0	4	0	0.5625	P/F/A
0	1	1	0	2	0	0.42	F/P/A
1	1	0	0	0	0	-	P/A/F
1	0	0	0	0	0	-	A/P/F
0	0	0	0	0	0	-	A/F/P
0	0	1	0	0	0	-	F/A/P
0	1	0	1	0	0	-	Intransitiv
1	0	1	1	0	0	-	Intransitiv
0	1	0	0	0	0	-	Intransitiv
1	0	1	0	0	0	-	Intransitiv

Quelle: Eigene Darstellung

D = Devolution Index; R = Regierungshandeln; P = Politische Dezentralisierung; F = Fiskalische Dezentralisierung; A = Administrative Dezentralisierung

Weiter werden anhand der Konsistenzwerte der Spalte 7 zudem jene Konfigurationen bestimmt, welche in den folgenden Analysen der notwendigen und hinreichenden Bedingungen berücksichtigt werden. Demnach sollen nur jene Konfigurationen als ‚wahr‘ oder konsistent betrachtet werden, für welche die empirischen Fälle im Vorhandensein des Outcome übereinstimmen. Die Grenze des Konsistenzwerts, bis zu dem Konfigurationen als widersprüchlich im Aufweisen des Outcome bezeichnet werden, wird hier bei 0.9 gesetzt: „Consistency scores of less than 0.75 or even 0.8 mean that there is considerable inconsistency. Ideally, scores should be above 0.9” (Kent 2004: 4; Vgl. auch Schneider und Wagemann 2007: 222). Dementsprechend steht in der siebten Spalte der Wert 1, falls die Konsistenz grösser 0.9 ist und der Wert 0 falls die Konsistenz kleiner als 0.9 ist.

Nach dieser Betrachtung der Datengrundlage, wenden sich die folgenden Abschnitte der Analyse von notwendigen und hinreichenden Bedingungen zu.

5.3.2. Notwendige und hinreichende Bedingungen

Einen erste Betrachtung, ob einzelne Bedingungen notwendig oder hinreichend sind, kann anhand der ‚Sufficiency and Necessity Matrix‘ (Tabelle 5) gemacht werden (Longest und Vaisey 2008). In der ersten Zeile werden die Werte für die Konsistenz der Notwendigkeit der einzelnen Bedingungen für das Outcome ge-

zeigt. Ob eine Bedingung hinreichend ist, kann anhand der Konsistenzwerte für die Bedingungen in der ersten Spalte abgelesen werden.

Tabelle 5: ‚Sufficiency and Necessity Matrix‘

Set	D	M	N	O	R
D	1	0.874	0.926	0.619	0.751
M	0.775	1	0.929	0.643	0.714
N	0.673	0.765	1	0.765	0.647
O	0.590	0.692	1	1	0.538
R	0.776	0.833	0.917	0.583	1

D = Devolution Index; M = PvorF; N = PvorA; O = FvorA; R = Regierungshandeln

Aus der ‚Sufficiency and Necessity Matrix‘ geht hervor, dass keine der einzelnen Bedingung als hinreichend für das Outcome gilt. Keiner der Werte in der Spalte D erreicht die Konsistenzschranke von 0.9.

Mit einem Wert von 0.926 erweist sich die Bedingung N (PvorA) jedoch als notwendig für das Outcome. Auch die Bedingung M (PvorF) würde, bei einer laut Ragin (2008a: 136) noch plausiblen Konsistenzschranke von 0.85, als notwendige Bedingung für das Outcome identifiziert. Diese singuläre Notwendigkeit der Bedingungen M und N ist jedoch nicht eindeutig zu interpretieren. Da die Bedingungen jeweils nur die Reihenfolge zwischen zwei Dezentralisierungsbereichen angeben, kann keine eindeutige Sequenz aller drei Dezentralisierungsbereiche definiert werden.⁵⁹

Der Test auf die Notwendigkeit der verschiedenen Konfigurationen kann hier mehr Informationen enthalten.

5.3.3. Notwendige Konfigurationen

In Tabelle 6 werden die Resultate zur Notwendigkeit der zwölf relevanten Konfigurationen gezeigt.

Tabelle 6: Notwendige Konfigurationen

Set	Konsistenz	Set	Konsistenz
mnoR	0	mnor	0
mnOR	0	mnOr	0
mNOR	0.058	mNOr	0.068
MnoR	0.077	Mnor	0
MNoR	0.304	MNOr	0
MNOR	0.312	MNOr	0.181
MnOR (intransitiv)	0	MnOr (intransitiv)	0
mNoR (intransitiv)	0	mNor (intransitiv)	0

M = PvorF; N = PvorA; O = FvorA; R = Regierungshandeln

⁵⁹ Wäre beispielsweise M (PvorF) als einzelne notwendige Bedingung definiert, könnten immer noch drei Sequenzen zutreffen (A/P/F; P/F/A; P/A/F), wodurch sich der politischen oder fiskalischen Dezentralisierung keine eindeutige Position in der Sequenz zuordnen lässt.

Wie aus den Spalten ‚Konsistenz‘ der Tabelle 6 ersichtlich ist, erreicht keine der Konfigurationen die Konsistenzschranke von 0.9 oder mehr. Somit ist also keine der Bedingungen als notwendig für das Outcome zu interpretieren. Im Folgenden konzentriert sich die Diskussion deshalb auf die hinreichenden Bedingungen.

5.3.4. Hinreichende Konfigurationen

Der Test auf hinreichende Konfigurationen von Bedingungen gliedert sich in zwei Schritte. Diese unterscheiden sich in der Strategie zum Umgang mit logischen Rudimenten, also den Konfigurationen welche keine empirische Evidenz aufweisen.⁶⁰ Ragin (2008a: 163) definiert hierzu zwei analytische Strategien, die hier als ‚Komplexe Lösung‘ und ‚Sparsame Lösung‘ bezeichnet werden.

Komplexe Lösung

Bei der Strategie der komplexen Lösung werden nur diejenigen Konfigurationen berücksichtigt, die über empirische Evidenz verfügen. Dieses Vorgehen erscheint logisch vom Standpunkt aus, dass nur für beobachtete Konfigurationen einen Zusammenhang mit dem Outcome erfasst werden kann.

Da es sich in diesem Vergleich um Konfigurationen mit relativ wenigen Beobachtungen handelt, werden zwei Analyseschritte mit stringenten Signifikanztests der Konsistenz durchgeführt.

Der erste Konsistenztest untersucht, ob die Beobachtungen der einzelnen Konfigurationen im Vorhandensein des Outcome konsistent sind. Jeder Konfiguration wird dazu die Mitgliedschaft in der Menge mit dem Outcome (Y Konsistenz) die Mitgliedschaft in der Menge ohne Outcome (N Konsistenz) gegenübergestellt. Für die Untersuchung ob eine Konfiguration hinreichend für das Outcome ist, ist wichtig, dass der Wert der Y Konsistenz grösser ist als der Wert der N Konsistenz. Dieses Kriterium erfüllen vier Konfigurationen (Tabelle 7). Weiter wird ein Wald-Test auf die Konsistenzwerte angewendet: „Thus, a significant p-value means that the y-consistency and n-consistency of a particular configuration are statistically different“ (Longest und Vaisey 2008: 84f.).

Tabelle 7: Y-Konsistenz versus N-Konsistenz

Set	Y Konsistenz	N Konsistenz	F	P	# Fälle
MnoR	0.956	0.044	.	.	1
MNoR	0.943	0.057	1104.77	0.000	4
MNOor	0.563	0.437	0.58	0.457	4
MNOR	0.773	0.227	6.29	0.023	5

M = PvorF; N = PvorA; O = FvorA; R = Regierungshandeln

Aus diesem ersten Analyseschritt resultiert, dass die Konsistenzwerte zum Outcome für zwei Konfigurationen auf dem fünf Prozent Niveau signifikant sind und

⁶⁰ Wie oben bereits erwähnt, handelt es sich in der vorliegenden Analyse um eine Konstellation mit begrenzter empirischer Vielfalt. Dies impliziert, dass Annahmen zum Umgang mit logischen Rudimenten getroffen werden müssen Ragin (2008a: 81).

als hinreichend bezeichnet werden können:

$$\text{MNoR} + \text{MNOR} \rightarrow \text{D} \quad (1)$$

Dieser erste Test wird durch einen zweiten ergänzt, bei dem die Konsistenz der Konfigurationen gegen einen gesetzten Schwellenwert (‘Set Value’) getestet wird. Diese Konsistenzschranke wurde weiter oben beim Wert von 0.9 definiert. Zwei Konfigurationen passieren die Schranke (Tabelle 8). Der darauf folgende Signifikanztest kann jedoch nur auf die Konsistenzwerte der zweiten Konfiguration angewendet werden.⁶¹

Tabelle 8: Y-Konsistenz versus ‚Set Value‘

Set	Y Konsistenz	Set Value	F	P	# Fälle
MnoR	0.956	0.9	.	.	1
MNoR	0.943	0.9	10.48	0.005	4

M = PvorF; N = PvorA; O = FvorA; R = Regierungshandeln

Der zweite Konsistenztest ergibt, dass eine Konfiguration als hinreichend für das Outcome bezeichnet werden kann:

$$\text{MNoR} \rightarrow \text{D} \quad (2)$$

Die Konfiguration ‚MNoR‘ besteht als einzige Lösung beide Konsistenztests. Deshalb kann sie nicht weiter minimiert werden und resultiert somit als finale komplexe Lösung. Für diese Lösung werden in Tabelle 9 die verschiedenen Gütemasse Abdeckung und Konsistenz dargestellt.

Tabelle 9: Finale Reduktion I

Set	Rohabdeckung	Alleinige Abdeckung	Konsistenz
M*N*o*R	0.304	0.304	0.943

M = PvorF; N = PvorA; O = FvorA; R = Regierungshandeln

Sparsame Lösung

In Ergänzung zur komplexen Lösung wird eine sparsame Lösung berechnet.⁶² Im Unterschied zur ersten Lösung, werden hier logische Rudimente in die Analyse mit einbezogen. Dieses Vorgehen entspricht einer kontrafaktischen Argumentation und bedarf deshalb einer theoretischen und substanziellen Fundierung (Ragin 2008a: 160ff.).⁶³ Die theoretischen Annahmen zu den Auswirkungen der Dezentralisierungssequenzen aus der Theorie der sequenziellen De-

⁶¹ Die erste Konfiguration weist zu wenige empirische Beobachtungen auf um einen Wald-Test durchführen zu können.

⁶² Ragin (2008b: 50ff.) schlägt insgesamt drei Strategien zum Umgang mit logischen Rudimenten vor: ‚Complex Solution‘, ‚Intermediate Solution‘ und ‚Most Parsimonious Solution‘. Hier bezieht sich die ‚Sparsame Lösung‘ auf die Strategie der ‚Intermediate Solution‘, welche die Berücksichtigung von ‚einfachen‘, theoretisch fundierten kontrafaktischen Argumenten beinhaltet. Die Strategie zur Inklusion ‚schwieriger‘ kontrafaktischer Argumente, die einer theoretischen Fundierung entbehren, ist „recht fragwürdig in ihrer Anwendung, nachdem sie einem substantiell gesehen atheoretischen Gebot – jenem der maximalen logischen Sparsamkeit – folgt“ (Schneider und Wagemann 2007: 106) und wird in der vorliegenden Arbeit entsprechend nicht berechnet.

⁶³ Schneider und Wagemann (2007: 107) sprechen in diesem Zusammenhang auch von „Gedankenexperimenten“.

zentralisierung (Vgl. Kapitel 3.2) sowie verschiedene von Falleti (2010) aufgeführte Beispiele gewähren die Grundlage, um eine zusätzliche Sequenzen als kontrafaktischer Fall in die Analyse mit einzubeziehen. Dabei handelt es sich um die Sequenz ‚A/P/F‘, die eine mittlere Verschiebung des Machtgleichgewichts bewirken sollte (Vgl. Tabelle A 2 im Anhang). Die beiden Konfigurationen, die diese Sequenz wiedergeben sind: ‚MnoR‘ und ‚Mnor‘ (Vgl. Tabelle 8). Zwar ist die Konfiguration ‚MnoR‘ in der vorangegangenen Analyse der komplexen Lösung enthalten. Diese bestand allerdings die jeweiligen Signifikanztests nicht, da nur eine empirische Beobachtung für die Konfiguration vorliegt. Mit einer Beobachtung verfügt diese Konfiguration zumindest über eine schwache empirische Evidenz, die im Vorliegen des Outcome auch den theoretisch angenommenen positiven Zusammenhang unterstützt. Anders weist die Konfiguration ‚Mnor‘ keine empirischen Beobachtungen unter den indischen Bundesstaaten auf. Zur Analyse der sparsamen Lösung werden entsprechend diese zwei Konfigurationen hypothetisch als ‚wahr‘ bezeichnet und so in den Minimierungsprozess einbezogen.

Ausgangslage der Analyse der sparsamen Lösung bilden demnach drei Konfigurationen (zwei kontrafaktisch, eine real beobachtet), die als hinreichend für das Outcome definiert werden:

$$MNoR + MnoR + Mnor \rightarrow D \quad (3)$$

Die drei Konfigurationen werden anschliessend minimiert: „Minimierung [bedeutet] nichts anderes, als dass die Darstellung der Aussage weniger komplex wird, wobei der Wahrheitsgehalt der ursprünglichen Aussage jedoch erhalten bleibt“ (Schneider und Wagemann: 224). Dieser Reduktionsschritt bedient sich des Qine-McClusky Algorithmus und wird ausschliesslich softwaregestützt (STATA) durchgeführt. Die Resultate dieser Reduktion zeigen zwei minimale Konfigurationen, welche für das Outcome hinreichend sind (Tabelle 10).⁶⁴

Tabelle 10: Finale Reduktion II

Set	Rohabdeckung	Alleinige Abdeckung	Konsistenz
M*o*R	0.381	0.304	0.946
M*n*o	0.077	0.0	0.956

Gesamtabdeckung = 0.381

Gesamtkonsistenz = 0.946

Die aus der Minimierung resultierenden zwei Konfigurationen fassen sich zur finalen Lösungsformel zusammen – der äquifinalen sparsamen Lösung:

$$MoR + Mno \rightarrow D \quad (4)$$

⁶⁴ Schneider und Wagemann (2007: 66) erklären die Minimierung mit dem Quine-McClusky Algorithmus: „Unterscheiden sich zwei Zeilen einer Wahrheitstafel in lediglich einer kausalen Bedingung und produzieren dennoch beide das gleiche Outcome, dann kann die sie unterscheidende Bedingung als logisch redundant und irrelevant zur Erklärung des Outcomes angesehen werden. Die beiden Zeilen können somit durch Weglassen dieses logisch redundanten Merkmals zu einer einfacheren Kombination verschmolzen werden“. Angewendet auf die drei Konfigurationen bedeutet dies: MNoR + MnoR = MoR und MnoR + Mnor = Mno. Diese zwei reduzierten Sets entsprechen denjenigen aus Tabelle 10 respektive Formel 4.

5.3.5. Interpretation der Resultate

Die Interpretation der Ergebnisse stützt sich insbesondere auf die Koeffizienten der Konsistenz und Abdeckung. Die empirische Relevanz der zwei finalen Lösungsformeln wird im folgenden Abschnitt anhand dieser Gütemasse diskutiert. Tabelle 11 fasst die drei Konfigurationen der komplexen und sparsamen, finalen Lösungsformeln zusammen.

Tabelle 11: Finale Konfigurationen

Lösung	Konfigurationen	Sequenz	Regierungsunterstützung
Komplex	M*N*o*R	P/A/F	Ja
Sparsam	M*o*R	P/A/F und A/P/F	Ja
	M*n*o	A/P/F	Indifferent

M = PvorF; N = PvorA; O = FvorA; R = Regierungshandeln; P = Politische Dezentralisierung; F = Fiskalische Dezentralisierung; A = Administrative Dezentralisierung

Alle drei als hinreichend identifizierten Konfigurationen weisen eine Konsistenz grösser als 0.9 auf. Mit anderen Worten sind die zwei Konfigurationen ‚MNoR‘ und ‚MoR‘ auf dem zehn Prozent Niveau konsistent, das Set ‚Mno‘ verfügt sogar über eine Konsistenz auf dem fünf Prozent Niveau. Diese Konsistenzmasse sind insbesondere für die zwei Konfigurationen der sparsamen Lösung bemerkenswert, da hier kein vorgängiger Test zur Konsistenzschranke angewendet wurde. Es ist angebracht, hier nochmals darauf aufmerksam zu machen, dass die Konfidenzschranke mit 0.9 relativ restriktiv gesetzt wurde, was impliziert, dass die Validität der Ergebnisse entsprechend hoch ist.

Die Erklärungskraft der zwei Lösungsformeln wird anhand der Abdeckung ermittelt. Die Gesamtabdeckung einer Lösung beschreibt den prozentualen Anteil der Fälle mit dem Outcome, der durch die Lösungsformel erklärt wird. Die Konfiguration ‚MNoR‘ der komplexen Lösung hat eine Gesamtabdeckung von 0.304 und ist somit für gut 30 Prozent der Bundesstaaten mit einer Verschiebung des Machtgleichgewichts hinreichend. Etwas grösser ist die Gesamtabdeckung der sparsamen Lösung mit 0.381. Die zwei Konfigurationen der sparsamen Lösung können also gut 38 Prozent der Fälle, die das Outcome aufweisen, hinreichend erklären.

Die sparsame Lösung besteht aus zwei Sets und stellt somit eine äquifinale Lösung dar. Zu den Erklärungsalternativen können zwei weitere partielle Abdeckungsmasse berechnet werden. Die Rohabdeckung beschreibt die Gesamtzahl der Fälle mit dem Outcome D, die durch die einzelnen Konfigurationen abgedeckt werden. Da sich die zwei Konfigurationen überschneiden können, wird weiter die alleinige Abdeckung berechnet. Diese beschreibt demnach die prozentuale Anzahl der Fälle, die ausschliesslich durch das eine Set erklärt wird (Schneider und Wagemann 2007: 208ff.; Ragin 2006: 304ff.). Bei der Betrachtung dieser Abdeckungsmasse wird ersichtlich, dass die zwei Konfigurationen der sparsamen Lösung unterschiedlich starke Erklärungskraft in Bezug auf die Fälle mit dem Outcome haben. Mit einer Rohabdeckung von gut 38 Prozent entspricht die Erklärungskraft der Konfiguration ‚MoR‘ derjenigen der gesamten Lösung (Gesamtabdeckung). Die Konfiguration ‚Mno‘ erklärt hingegen nur gut

sieben Prozent im Outcome. Daraus ist ersichtlich, dass die Konfiguration ‚Mno‘ ein Subset der Konfiguration ‚MoR‘ darstellt. Entsprechend ist die alleinige Abdeckung von ‚Mno‘ null. Die alleinige Abdeckung der Konfiguration ‚MoR‘ ergibt sich aus der Differenz der beiden Rohabdeckungsmasse. Die Werte in den Abdeckungsmassen sowie die mengentheoretischen Verbindungen verdeutlichen die unterschiedliche empirische Relevanz der zwei Erklärungsalternativen. Die schwache empirische Erklärungskraft der Konfiguration ‚Mno‘ ist dadurch zu erklären, dass nur ein Bundesstaat diese Konfiguration aufweist, während ‚MoR‘ in vier Bundesstaaten beobachtet wird. Die Konfiguration ‚MoR‘ ist zudem von Bedeutung, da sie einerseits beide Sequenzen (P/A/F und A/P/F) abdeckt und andererseits zusätzlich die Bedingung Regierungsunterstützung (R) beinhaltet.

Ein weiterer Zusammenhang besteht zwischen den Konfigurationen ‚MoR‘ und ‚MNoR‘. Auch hier besteht eine mengentheoretische Beziehung, bei der das zweitgenannte Set eine Submenge des erstgenannten ist. Dieser Zusammenhang ist aus folgender Reduktion ersichtlich:

$$\text{MNoR} + \text{MnoR} \rightarrow \text{D} \quad (5)$$

In der Formel 5 stellt die Bedingung N eine logisch redundante Bedingung dar und kann deshalb ausgeschlossen werden ohne dass sich der Wahrheitsgehalt der Formel ändert:

$$\text{MoR} \rightarrow \text{D} \quad (6)$$

Während dieser Reduktionsschritt in der sparsamen Lösung aufgrund hypothetischer Annahmen durchgeführt wurde, konnte er in der komplexen Lösung nicht vollzogen werden, da die Konfiguration ‚MnoR‘ den zweiten Signifikanztest der Konsistenz nicht erfüllte. Daraus ergibt sich, dass das Set ‚MNoR‘ über eine grössere Validität verfügt und näher an der empirischen Realität liegt als die Konfiguration ‚MoR‘. Somit bleibt abschliessend die Konfiguration der komplexen Lösung als wichtigste hinreichende Bedingung:

$$\text{MNoR} \rightarrow \text{D} \quad (7)$$

Aufgrund dieser auf empirischer Evidenz basierenden Überlegungen wird die Konfiguration ‚MNoR‘ neben ‚MoR‘ für die folgende Diskussion der Hypothesen und die Wahl einer Fallstudie besonders berücksichtigt. Wie aus Tabelle 11 ersichtlich, repräsentieren die Konfigurationen ‚MoR‘ und ‚MNoR‘ nur zwei Dezentralisierungssequenz, P/A/F und A/P/F. Demnach sind diese Sequenzen zusammen mit der Regierungsunterstützung für Dezentralisierung (R) hinreichend um eine Verschiebung des intergouvernementalen Machtgleichgewichts zu Gunsten der lokalen Regierungen zu erreichen.

Diese Resultate werden im folgenden Abschnitt in Bezug auf die formulierten Hypothesen diskutiert.

5.4. Diskussion der Hypothesen und weitere Befunde

Die ersten vier aus der Theorie der sequentiellen Dezentralisierung deduktiv formulierten Hypothesen, die Bezug auf die im indischen Dezentralisierungsprozess beobachteten Sequenzen nehmen, müssen alle verworfen werden. Zusammengefasst lassen sich folgende Aussagen zu den Dezentralisierungssequenzen aus den empirischen Resultaten ableiten:

- Bundesstaaten, die Dezentralisierung anhand der Sequenzen P/F/A oder F/P/A implementierten, weisen keine konsistent grössere Verschiebung von Macht zu lokalen Regierungen aus als Bundesstaaten mit anderen Dezentralisierungssequenzen.
- Bundesstaaten, die Dezentralisierungsprozessen mit den Sequenzen A/P/F oder P/A/F folgten, zeigen einen konsistent grösseren Machtzuwachs lokaler Regierungen auf als Bundesstaaten mit anderen Dezentralisierungssequenzen.

Der in den Hypothesen 1 und 2 attestierte Zusammenhang zwischen den Dezentralisierungssequenzen P/F/A oder F/P/A und der Verschiebung von Macht zu den lokalen Regierungen konnte anhand der indischen Bundesstaaten nicht bestätigt werden. Wie aus den Resultaten der TQCA ersichtlich ist, konnte für beide Sequenzen keine konsistente Steigerung von Macht lokaler Regierungen beobachtet werden. Laut den theoretisch hergeleiteten Annahmen zu den territorialen Interessen der dezentralisierenden Akteure, hätten die Sequenzen der ersten zwei Hypothesen für bundesstaatliche Regierungen charakteristisch sein sollen, die gegenüber der Stärkung der lokalen Regierungen positiv eingestellt sind. Das Resultat zum Hypothesentest lässt vermuten, dass kein Zusammenhang zwischen den Dezentralisierungssequenzen und dem Grad an übertragener Macht an lokale Regierungen besteht. Diese Schlussfolgerung greift jedoch zu kurz, wie die Resultate zu den Hypothesen 3 und 4 zeigen.

Auch die Hypothesen 3 und 4, wonach die Dezentralisierungssequenzen A/P/F oder P/A/F zu keiner signifikanten Verschiebung von Macht zu lokalen Regierungen führen sollten, entsprechen nicht den in Indien beobachteten Befunden. Im Gegenteil, die fünf Bundesstaaten, die die letztgenannten Sequenzen implementierten, weisen einen konsistent höheren Grad an Dezentralisierung aus. Wie die Ergebnisse der TQCA Analyse zeigen, genügte die Sequenz alleine jedoch nicht, um lokale Regierungen in ihren Kompetenzen zu stärken. Die Sequenzen A/P/F und P/A/F haben nur im Zusammenspiel mit Unterstützung bundesstaatlicher Regierungen eine Machtverschiebung zu den lokalen Regierungen zur Folge. Diese Bedingung wurde in Hypothese 5 attestiert und kann somit im Zusammenhang mit den zwei Sequenzen bestätigt werden.

Die Resultate aus der Analyse der Dezentralisierungsprozesse indischer Bundesstaaten stehen somit im Widerspruch zur theoretisch erwarteten Verschiebung des intergouvernementalen Machtgleichgewichts. Der Vergleich der durch die bundesstaatlichen Regierungen implementierten Dezentralisierungssequenzen bestätigt jedoch, dass die unterschiedliche intergouvernementale Ver-

teilung von Macht aufgrund der Dezentralisierungssequenzen erklärt werden kann. Als entscheidend ist dabei die Rolle der bundesstaatlichen Regierung zu betrachten. Die von Falleti (2010) in der Theorie der sequentiellen Dezentralisierung postulierte Inferenz zwischen den Interessen der Akteure und der daraus resultierenden Sequenz sind gemäss den vorliegenden Resultaten nicht konklusiv. Die Ergebnisse legen nahe, dass die bundesstaatlichen Akteure im Dezentralisierungsprozess nicht ausschliesslich die eigenen Präferenzen entsprechend ihrer dominanten territorialen Interessen verfolgen. Daraus ergibt sich die Frage, ob die Annahmen zu den Präferenzordnungen der, die Dezentralisierung implementierenden, Akteure erschöpfend sind. So wird beispielsweise in einer Studie von Faust und Harbers (2011) gezeigt, dass politische Faktoren auf lokaler Ebene die Ausgestaltung der Dezentralisierung massgeblich beeinflussen.

5.5. Zwischenfazit und Überleitung zur Fallstudie

Wie im vorangegangenen Abschnitt diskutiert, widersprechen die Befunde aus der Analyse der Dezentralisierungssequenzen indischer Bundesstaaten in verschiedener Hinsicht den Überlegungen aus der Theorie der sequentiellen Dezentralisierung. Insbesondere die Resultate der theoretisch nicht begründeten, jedoch empirisch belegten erfolgreichen Stärkung lokaler Regierungen durch die Sequenz P/A/F bedürfen einer Erklärung. Im folgenden Kapitel soll anhand des Fallbeispiels des Bundesstaates Sikkim erläutert werden, unter welchen Umständen eine für lokale Regierungen unter theoretischen Annahmen ungünstige Dezentralisierungssequenz trotzdem in einer positiven Verschiebung von Macht zu den lokalen Regierungen resultiert. Der primäre Fokus der Fallstudie liegt auf der Darstellung der Interaktionen und Interdependenzen der Akteure im Bundesstaat. Dazu werden die der Dezentralisierung in Sikkim zu Grunde liegenden Prozesse chronologisch analysiert. Dieses Vorgehen, in den Sozialwissenschaften bekannt als ‚process-tracing‘, ermöglicht den Nachvollzug der einzelnen Dezentralisierungsschritte und die resultierende Inferenz zur Verschiebung des intergouvernementalen Machtgleichgewichts zu den lokalen Regierungen. Diese Fallstudie entspricht einerseits der Vorgehensweise Falletis (2005; 2010) in der Anwendung der sequentiellen Theorie der Dezentralisierung auf Länder Lateinamerikas. Andererseits wird auch in Bezug auf die Resultate von QCA Studien wiederholt die Bezugnahme zu Einzelfallanalysen ausdrücklich betont (Vgl. Schneider und Wagemann 2007: 271), womit dieses Vorgehen adäquat erscheint.

6. Fallstudie zu Sikkim

6.1. Fallstudie

Der im vorangegangenen Kapitel gefundene Zusammenhang zwischen den Dezentralisierungsreformen, resp. deren Sequenz und der Stärkung der Macht lokaler Regierungen soll in diesem Kapitel mittels einer Einzelfallstudie kausal

erklärt werden: Es soll gezeigt werden, welche kausalen Mechanismen die Implementierung der spezifischen Dezentralisierungssequenz (P/A/F) bedingten und wie sich diese auf die Verschiebung von Macht zu den lokalen Regierungen auswirkte.⁶⁵

Der der vorliegenden Fallstudie inhärente Bezug zur Theorie der sequentiellen Dezentralisierung geht wie erwähnt aus dem Resultat der vorangegangenen ‚Qualitative Comparative Analysis‘ hervor und hebt diese von einer rein deskriptiven Darstellung der einzelnen Dezentralisierungsschritte und der ihnen zu Grunde liegenden Prozesse ab. Damit positioniert sich diese Fallstudie zwischen rein idiographischen und nomothetischen Fallstudien (Vgl. Gerring 2006: 709ff.). Theorie-orientierte Fallstudien suchen „Konkretisierung und hinreichende Komplexität der Erklärung bei gleichzeitiger Möglichkeit kontingenter Generalisierung“. Dabei handelt es „[...]“ sich um die beschreibende Interpretation komplexer realer Entwicklungen, bei der die empirisch ermittelten Sachverhalte und Zusammenhänge theoretisch erklärt werden“ (Muno 2009: 122). Die Darstellungen sind explizit durch ausgereifte konzeptuelle Theorien strukturiert, die auf einzelne Aspekte der Realität fokussieren und andere vernachlässigen (Levy 2008: 4).

Im Folgenden wird zuerst erklärt, welche Art Fallstudie entworfen wird. Anschliessend werden die heuristischen Anforderungen an die Fallstudie zur Beantwortung dieser Fragestellung beschrieben.

6.1.1. Wahl der Fallstudie

Wie im vorhergehenden Abschnitt erläutert, soll mit dieser Fallstudie die Plausibilität eines deduktiv hergeleiteten Zusammenhangs zwischen einer Dezentralisierungssequenz und der Macht lokaler Regierungen überprüft werden. Es handelt sich demnach um eine Fallstudie, die eine spezifische theoretische Proposition, oder die Theorie *per se* testet. Das Dieses Vorgehen ist deshalb an jenes der Theorie-testenden Fallstudie nach Muno (2009: 119) angelehnt, wobei bestehende Annahmen auf spezielle Fälle angewendet werden. Dieser kritische Test einer Theorie bildet eine der zentralen Legitimationen für die Anwendung einer Einzelfallstudie (Yin 2003: 40).

Trotz der weitverbreiteten Anwendung von Fallstudien, besteht in der Literatur keine allgemeine Definition, weder von einem Fall noch einer Fallstudie (Vgl. Gerring 2007: 17ff.; VanWynsberghe und Khan 2007: 81). Diese Unklarheit resultiert in einer Vielzahl von Typologien und Definitionen.⁶⁶ Diesen Typologien gemeinsam ist, dass sie in der Abgrenzung des Forschungsziels nicht disjunkt sind und somit mehrere auf eine partikuläre Fallstudie zutreffen können (Gerring 2007: 147ff.). Zur Bestimmung des anzuwendenden Designs der Einzelfallstudie sind die Attribute des zu erklärenden Falls in Bezug auf die Annahmen

⁶⁵ Bezüglich kausale Mechanismen Vgl. Kapitel 3.1.

⁶⁶ Gerring (2007: 17, 86ff.) nennt neun mögliche Auffassungen einer Fallstudie, bei Muno (2009: 116) sind es 21, wobei beide nur eine Auswahl aufführen.

der Theorie zu betrachten.⁶⁷ Die vorliegende Fallstudie orientiert sich an zwei Falltypen: sogenannte „deviant cases“ und „pathway cases“. Zur Begründung dieser Wahl werden die beiden Falltypen im Kontext der QCA-Resultate für Sikkim nachfolgend kurz erläutert.

Abweichende Fälle („deviant case“) zeigen „[...] im Hinblick auf die forschungsrelevanten Phänomene gravierende Abweichungen von den Modell- oder Theorieerwartungen“ (Lauth et al. 2007: 63). Abweichende Fälle entsprechen demnach nicht den Erklärungsmustern oder Annahmen einer Theorie. Damit bieten diese Fälle die bestmögliche Evidenz um eine Theorie zu differenzieren oder sie gar zu falsifizieren (George und Bennett 2005: 122, 215ff.).⁶⁸ Im Fall von Sikkim bestand die Divergenz zwischen den theoretischen Annahmen zur Sequenz P/A/F und der empirischen Resultate der ‚Qualitative Comparative Analysis‘.

Die Definition der zweiten Fallkategorie bezieht sich spezifisch auf die Analyse von kausalen Mechanismen. Wie unter Kapitel 3.2.4 beschrieben, entspricht die sequentielle Theorie der Dezentralisierung einer typologischen Theorie, die einer spezifizierten Heuristik folgt: „Typological theories specify the pathways through which particular types relate to specified outcomes“ (George und Bennett 2005: 235), wobei ‚types‘ als Konfigurationen von Variablen definiert sind. Auf die Beschreibung kausaler Mechanismen spezifiziert, definiert Gerring (2007: 122) den ‚pathway case‘:

„In situations where a causal hypothesis is clear and has already been confirmed by cross-case analysis, researchers are well advised to focus on a case where the causal effect of one factor can be isolated from other potentially confounding factors“ (Gerring 2007: 122).

Mit pfadbeschreibenden Fällen werden die anhand von vergleichenden Analysen bestätigten Zusammenhänge hinsichtlich ihrer kausalen Mechanismen untersucht. Dabei wird bei pfadbeschreibenden Fällen ausschliesslich auf einen kausalen Wirkungsfaktor fokussiert, wobei dieser aus einer Konfiguration einzelner oder multipler, kausaler Faktoren bestehen kann (Gerring 2007: 125f.).

Die zwei Falltypen ‚deviant‘ und ‚pathway case‘ beschreiben die Fallstudie treffend, denn der folgend beschriebene Fall verkörpert einerseits wie erwähnt ein Beispiel, welches von den theoretisch angenommenen Zusammenhängen zwischen der Dezentralisierungssequenz und der Verschiebung von Macht an lokale Regierungen abweicht. Dieses empirisch bestätigte, jedoch deduktiv nicht antizipierte Ergebnis soll andererseits in der Einzelfallstudie anhand von pfadab-

⁶⁷ Seawright und Gerring (2008; Vgl. auch Lauth et al. (2007: 64)) beziehen sich zu diesem Zweck auf statistisch-lineare Vergleichswerte: „[...] we focus on factors of case selection that depend on the cross-case characteristics of a case: how the case fits into the theoretically specified population“ (Seawright und Gerring 2008: 296).

⁶⁸ Levy (2008: 13) erläutert, dass die Untersuchung eines abweichenden Falles mehr der Intention folgt eine Theorie zu stützen, als diese zu schwächen, indem die detaillierte Überprüfung des abweichenden Falles ergibt, dass durch ihn die grundlegenden Annahmen der Theorie nicht widerlegt werden.

hängigen kausalen Mechanismen erklärt werden. Dazu wird die Methode des ‚process-tracing‘ angewendet.

6.1.2. Untersuchungsdesign ‚Process-Tracing‘

Fallstudien, die ‚process-tracing‘ anwenden sind besonders für die Erklärung von Fällen geeignet, die ein Outcome aufweisen, das nicht adäquat durch existierende Theorien erklärt oder antizipiert wird (George und Bennett 2005: 215). Im grundlegenden Werk von George und Bennett (2005: 147f.) wird ‚process-tracing‘ als verwandte Methode der historischen Analyse bezeichnet.⁶⁹ Wird ‚process-tracing‘ auf Theorien angewendet, die die kausalen Zusammenhänge aller zum Ergebnis führenden Schritte erklärt – eine spezifizierte Theorie – handelt es sich um ein theorietestendes Instrument (George und Bennett 2005: 207, 209).⁷⁰ Mit der Strategie des ‚pattern matching‘ wird die Auswahl erklärender Faktoren des Querschnittvergleichs eingeschränkt. ‚Process-tracing‘ – als spezifisches Verfahren des ‚pattern matching‘ – fokussiert auf die Beschreibung kausaler Mechanismen, die als intervenierende Prozesse oder Variablen den Zusammenhang aus vorhergehenden Querschnittsvergleichen erklären (Mahoney 2003: 362f.). Dieser Fokus nennt man auch ‚within-case analysis‘ (Mahoney 2003: 360).

Gerring (2007: 178ff.) charakterisiert ‚process-tracing‘ anhand folgender Merkmale:

- Ein ‚process-tracing‘ Argument setzt sich aus mehreren aneinandergrenzenden Ereignissen zusammen. Diese sind nicht direkt vergleichbar, stellen qualitativ unterschiedliche Evidenz dar;
- Entsprechend kann ‚process-tracing‘ Evidenz qualitativer oder quantitativer Natur sein;
- Die Anzahl Ereignisse in der Argumentationskette ist unbestimmt;
- Den einzelnen Ereignissen kommt eine unterschiedliche Relevanz für die Erklärung des kausalen Gesamtzusammenhangs zu;
- Zur Beschreibung kausaler Zusammenhänge zwischen den Ereignissen und dem Outcome stützen sich ‚process-tracing‘ Analysen stark auf allgemeine Annahmen. Diese Annahmen können auf abstrakten theoretischen Modellen beruhen. Da ‚process-tracing‘ aber nicht zwingend auf theoretischen Modellen basiert, werden andererseits auch Annahmen, die allgemein als gültig anerkannt sind angewendet (common sense).

In Bezug auf das letztgenannte Charakteristikum von ‚process-tracing‘ weisen George und Bennett (2005: 207, 217) wiederholt darauf hin, dass alle Zwischenschritte in der Erklärung eines Falles durch Hypothesen gestützt sein müssen. Die kausalen Mechanismen, welche die verschiedenen Dezentralisie-

⁶⁹ Zur Diskussion der methodischen Positionierung von ‚process-tracing‘, Vgl. Bennett und Elman (2006), Hall (2008).

⁷⁰ Eine Alternative Anwendung von ‚process-tracing‘ besteht darin, induktiv Theorien zu generieren (George und Bennett 2005: 207, 217).

zungsschritte definieren und zu Sequenzen verbinden, wurden in Kapitel 3.2.3 erläutert.

6.2. Fallselektion: Sikkim

Der positive Zusammenhang zwischen der Dezentralisierungssequenz P/A/F und den gewachsenen Kompetenzen lokaler Regierungen wurde in der ‚Qualitative Comparative Analysis‘ für vier Bundesstaaten festgestellt – Himachal Pradesh, Madhya Pradesh, Karnataka und Sikkim. Aus dieser Gruppe von vier Bundesstaaten wird Sikkim für die Fallstudie gewählt. Chaudhuri (2006: 167) betont die Bedeutung des Kontexts der Bundesstaaten in der Analyse von Dezentralisierung in Indien: „diversity in the initial conditions across the Indian states clearly needs to be borne in mind in considering the design, scope and impact of state-level devolution efforts“. Entsprechend ist die Selektion von Sikkim in den folgend ausgeführten Eigenheiten und Unterscheidungsmerkmalen begründet.

Die zentrale Komponente im Dezentralisierungsprozess ist die Unterstützung der Reformen durch die bundesstaatlichen Regierungen. In der QCA-Analyse wurde Unterstützung anhand von Handlungen operationalisiert. Da die Implementierung der Dezentralisierungsreform an die bundesstaatlichen Regierungen delegiert wurde, spielten deren Präferenzen die entscheidende Komponente in Bezug auf die reale Stärkung lokaler Regierungen. Als unterstützend wurden einerseits Regierungen klassifiziert, die den lokalen Regierungen nicht nur die minimalen, verfassungsrechtlich festgeschriebenen Kompetenzen übertrugen, sondern weiter reichende Gesetze und Massnahmen durchsetzten. Diese weiterreichende Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses durch die bundesstaatlichen Regierungen, steht entsprechend im Gegensatz zu den ihnen theoretisch unterstellten territorialen Interessen. Dafür kommen verschiedene hier nicht näher erforschte Gründe in Frage. Somit stellt sich bei diesen Bundesstaaten zwar die Frage nach der Relevanz der theoretischen Präferenzordnungen, anhand der unterstützenden Handlungen ist allerdings das positive Resultat in der Stärkung lokaler Regierungen begründbar. Aus Tabelle A 1 im Anhang ist ersichtlich, dass drei der insgesamt vier Bundesstaaten mit der Sequenz P/A/F solche den Dezentralisierungsprozess unterstützende Handlungen verfolgt haben – Himachal Pradesh, Madhya Pradesh und Karnataka.

Das Handeln der Regierung Sikkims steht im Unterschied zu den drei genannten Bundesstaaten. Die Regierung verfolgte keine aktive Unterstützung des Dezentralisierungsprozesses über die verfassungsrechtlichen Vorgaben hinaus, z.B. in Form der Umsetzung von weiterreichenden Gesetzen. Diese Form der Unterstützung der Dezentralisierung wurde als passiv bezeichnet (Vgl. Kapitel 4.2.2). In diesem Verhalten widerspiegelt sich eine gewisse Ambiguität in Bezug auf die Einstellung der Regierung zum Dezentralisierungsprozess; da keine konkrete gesetzgeberische Handlung der Regierung Sikkims vorliegt, kann daraus kein direkter Rückschluss auf deren Einstellung gegenüber der Dezentralisierung gezogen werden. Entsprechend ist das Ziel der folgenden Fallstudie,

die Motive der Regierung Sikkims zur Dezentralisierung herauszuarbeiten, um den Erfolg in der Stärkung der lokalen Regierungen zu begründen.

Eine Reihe weiterer Merkmale hebt Sikkim von den anderen drei Bundesstaaten ab. In Bezug auf die Regierungszusammensetzung stellt Sikkim ein Spezialfall dar. Während des hier berücksichtigten Zeitraumes der 1990er Jahre zeichnete sich eine Umstrukturierung der Parteilandschaft Indiens ab. Die seit der Unabhängigkeit dominierenden nationalen Parteien (Indian National Congress und Bharatiya Janata Party) wurden in den Bundesstaaten zunehmend durch regional verankerte Parteien bedrängt (Sanghavi und Thakkar 2000).⁷¹ Während in Himachal Pradesh, Madhya Pradesh und Karnataka Anfang der 1990er Jahre die Regierungen durch den INC gestellt wurden, regierte in Sikkim bereits eine regional domizilierte Partei. Im Gegensatz zu den nationalen Parteien, deren Programme stark durch die Interessen der nationalen Politik geprägt sind, weisen die regionalen Parteien eine explizite Affinität zu lokalen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen auf. Die Politik auf nationalstaatlicher Ebene ist für Sikkim relativ uninteressant, weil Sikkim als bevölkerungsmässig kleinster Bundesstaat Indiens nur einen kleinen Einfluss hat (Vgl. Nag 2003: 340). Die Dezentralisierung in Sikkim fand demnach unter der Führung einer Partei statt, deren Politik stark auf die lokalen Gegebenheiten ausgerichtet war. Wie die folgende Betrachtung der Dezentralisierung in Sikkim zeigt, war die lokal ausgerichtete Parteipolitik entscheidend für den Dezentralisierungsprozess.

Neben der abweichenden Regierungszusammensetzung ist Sikkim zudem als einziger der vier genannten Bundesstaaten Mitglied im ‚Noth-Eastern Council‘ (NEC). Der NEC setzt sich aus den nordöstlichen Bundesstaaten Indiens zusammen, die alle auch zu den ‚Special Category States‘ gehören.⁷² Letztere bilden eine Gruppe von Bundesstaaten, die gemeinsame, von den restlichen Bundesstaaten verschiedene sozio-ökonomische und geographische Charakteristika teilen – u.a. liegen sie an der Landesgrenze, verfügen über ein bergiges Terrain, wodurch sie in der Entwicklung von Infrastrukturen benachteiligt sind und verfügen über eine Vielzahl ethnischer Gruppierungen. Diese Bundesstaaten machen zehn Prozent der Fläche Indiens aus, haben aber nur fünf Prozent der Gesamtbevölkerung und erwirtschaften vier Prozent des Bruttoinlandprodukts Indiens (Rao und Singh 2004: 10). Sikkim ist somit Teil einer Gruppe von Bundesstaaten, die sich einerseits untereinander in sozio-ökonomischen Bereichen unterscheiden und die andererseits in Indien insgesamt eine eher marginale Rolle einnehmen (Nag 2003).⁷³ Daraus ergeben sich zwei Konsequenzen für die Wahl Sikkims als Fallstudie. Erstens können die aus der Fallstudie Sikkims gewonnenen Einsichten über kausale Zusammenhänge zwischen politökono-

⁷¹ Dies ist an der Anzahl Sitze regionaler Parteien in der Lok Sabha zu erkennen: von 46 im Jahr 1989 stieg sie auf 222 im Jahr 1999 (Sanghavi und Thakkar 2000: 517).

⁷² Die ‚Special Category States‘ umfassen die nordöstlichen Staaten Indiens, Arunachal Pradesh, Assam, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland, Sikkim und Tripura, plus Uttarakhand, Himachal Pradesh und Jammu & Kashmir.

⁷³ Eine Ausnahme bilden die in diesen Bundesstaaten vermehrt und konzentriert auftretenden politischen Unruhen.

mischem Regierungshandeln und der Verschiebung von Macht durch Dezentralisierung nicht direkt auf andere Bundesstaaten übertragen werden. Vielmehr bedarf es einer weiteren systematischen Prüfung der resultierenden Schlussfolgerungen, was den Rahmen dieser Arbeit jedoch übersteigt. Zweitens erscheint die pragmatische Wahl Sikkims, als relativ unerforschter Bundesstaat, für die Fallstudie als interessant.⁷⁴ Der damit einhergehende Nachteil ist, dass verhältnismässig wenig wissenschaftlich fundiertes Material über den Dezentralisierungsprozess verfügbar ist. Die folgende Studie über Sikkim stützt sich vorwiegend auf Daten aus sekundären Quellen, wobei diese wo nötig durch Resultate aus Interviews ergänzt werden. Die Interviews wurden während eines Forschungsaufenthalts in Sikkim im März 2011 mit verschiedenen im Dezentralisierungsprozess involvierten Personen durchgeführt.⁷⁵

In einem ersten Teil (6.3) beschreibt die Studie die Entstehung der ethnografischen und politischen Landschaft in Sikkim. Anschliessend (6.4) wird die Dezentralisierung in den 1990-er Jahren kontextualisiert analysiert.

6.3. Ethnologischer und politischer Kontext in Sikkim

6.3.1. Ethnologische Bevölkerungsstruktur

Die verschiedenen Bevölkerungsgruppen, die in der Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Administration unterschiedliche Positionen einnehmen, werden folgend kurz erläutert.

Historischer Hintergrund

Die *Lepchas* bildet die am längsten in Sikkim ansässige Bevölkerungsgruppe, die zwischen dem 12. und 13. Jahrhundert von Osten her nach Sikkim migrierten (Subba 1988: 358). Sie siedelten hauptsächlich im Norden des heutigen Sikkims und betrieben dort Wanderfeldbau (Phadnis 1980: 1237). Ihre religiösen Wurzeln sind im Animismus zu finden (Bhasin 2002: 3f.). Mit der Migration der *Bhutia* zwischen dem 13. und 17. Jahrhundert wurde auch der tibetische Buddhismus (Lamaismus) nach Sikkim gebracht. Die *Bhutia* selber konstituieren sich aus verschiedenen Gruppen, die sich aufgrund ihrer Herkunft (Tibet oder Bhutan) und den damit zusammenhängenden Traditionen unterscheiden (Subba 1988: 359).⁷⁶ Die *Bhutia* machten den *Lepcha* keine Konkurrenz um

⁷⁴ Seawright und Gerring (2008: 295f.) verweisen darauf, dass eine Fallauswahl anhand von pragmatischen Begründungen keine methodologische Grundlage bietet, aber trotzdem ihre Berechtigung hat.

⁷⁵ Die Interviews wurden im Rahmen eines Aufenthalts in Sikkim zur Evaluation eines Dezentralisierungsprogramms, des ‚Village Development Action Plan‘, durchgeführt (Vgl. Gemperle (2011)). Bei der Auswahl der in dieser Arbeit berücksichtigten Interviews wurde ein ‚non-probability sampling‘ angewendet (Vgl. Tansey (2007)). Mit diesem Auswahlverfahren wurden Schlüsselfiguren im Dezentralisierungsprozess anhand ihrer Position bestimmt (Tansey 2007: 770). Entsprechend werden Interviews mit Akteuren der Verwaltung Sikkims berücksichtigt, die massgeblich an der Implementierung der Dezentralisierung beteiligt waren. Dieses Vorgehen entspricht dem Ziel des ‚process tracing‘: Informationen über eindeutig definierte und spezifizierte Ereignisse und Prozesse zu erhalten Tansey (2007: 765). Die Einbeziehung der Interviews in diese Arbeit erfolgt anonymisiert.

⁷⁶ Dazu zählen unter anderen die Yolmu, Sherpa, Dophapa, Tromopa, Chumbipa, Dukpa und Kagatey (Subba 1988: 359).

ihre landwirtschaftlichen Ressourcen Wald und Boden, da sie hauptsächlich im Handel, als Hirten oder buddhistische Mönche tätig waren. Durch die Bhutia wurden im 17. Jahrhundert in einem von ihnen errichteten theokratischen Königreich erste administrative und bürokratische Strukturen errichtet. Sikkim wurde erstmals in 12 Distrikte (Dzongs) und 105 Ländereien unterteilt. Die Verwaltung der Distrikte führte zur Bildung einer neuen Klasse von Landadministratoren, den Kazis, wobei der formale Besitz des Landes beim König (Maharajah) lag (Bhasin 2002: 3f.). Die Kazis bestanden hauptsächlich aus Bhutia und nur einige wenige Lepcha erreichten denselben Status (Datta 1994: 71). Daraus ergab sich, dass die Durchmischung der beiden Stämme zu einem Bhutia-Lepcha Verbund nicht auf allen Stufen erfolgte. Eine soziale Hierarchie entstand, in der die Bhutia gegenüber den Lepcha eine höhere Stellung einnahmen, wobei die Bhutia durch die Aufnahme einiger Lepcha zu den Eliten der Kazi, die Legitimität zur Repräsentation der vereinigten Bhutia-Lepcha Bevölkerung beanspruchten (Bareh 2001: 30). Die anfänglichen Konflikte zwischen den zwei Bevölkerungsgruppen haben sich über die Zeit abgeschwächt, da sich durch Eheschliessungen und gegenseitige Abhängigkeiten in Bezug auf Landbesitz und Bewirtschaftung eine kulturelle, soziale und religiöse Durchmischung ergab, die schliesslich in der Adaption des Buddhismus durch die Lepcha resultierte.⁷⁷

Die dritte wichtige ethnische Bevölkerungsgruppe in Sikkim sind die Nepali. Zu den am längsten in Sikkim ansässigen Stämmen mit nepalesischen Wurzeln zählen die Limbu und Mangar (Subba 1988: 357). Die erste grössere Migrationsbewegung aus Nepal erfolgte gegen Ende des 15. Jahrhunderts und eine zweite, durch die Britischen Kolonialherren geförderte, im 19. Jahrhundert (Bhasin 2002: 5). Unter den Nepali werden verschiedene Stämme unterschieden (Tabelle 12). Ausser den Sherpa und Tamang, welche der buddhistischen Lehre folgen, sind die Nepali vorwiegend Hindus. Die gemeinsame Sprache ist Nepali, wobei jeder Stamm seinen eigenen Dialekt spricht. Sie siedelten sich hauptsächlich im Süd- und West-Distrikt von Sikkim an, einige auch im Ost-Distrikt Sikkims (Bhasin 2002: 5).⁷⁸

Zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen der Hindus besteht ein Kastensystem, welches hierarchische Strukturen definiert. Die Gruppen der Brahman und Chhetri nehmen die oberste Hierarchiestufe ein. Die Pradhan, Mangar, Gurung, Limbu und Rai ordnen sich in der Mittelstufe ein, während Kami, Sarki, Damai, Lohar und Majhi als ‚Scheduled Casts‘ die unterste soziale Hierarchiestufe einnehmen. Ursprünglich kannten die buddhistischen ethnischen Gruppen kein Kastensystem. Jedoch werden im Austausch mit den hinduistischen Gruppen der Nepali, die anderen ethnischen Gruppen in die Struktur der Kasten eingegliedert. Die Tamang, Sherpa, Lepcha und Bhutia rangieren ebenfalls unterhalb der Mittelstufe, wobei letztere drei als ‚Scheduled Tribes‘ aner-

⁷⁷ Es ist nicht genau überliefert, in welchem Ausmass Konflikte zwischen Lepcha und Bhutia bestanden. Subba (1988: 360f.) stellt die These auf, wonach Lepcha gegen Bhutia kämpften, wobei sie nicht durch die Mangar oder Limbu unterstützt wurden, deshalb unterlagen und sich unterordnen mussten.

⁷⁸ Sikkims teilt sich in vier administrative Distrikte: Nord, Ost, Süd, West.

kannt sind (Bhasin 2002: 6, 18ff.).

Tabelle 12: Ethnische Bevölkerungsgruppen Sikkims

<i>Ethnische Gruppe</i>	<i>Sprache</i>	<i>Religion¹</i>	<i>Status²</i>	<i>Ansiedlung³</i>	<i>Prozent</i>
Lepcha	Lepcha (Tibeto-Burman)	B	ST	N	12.8
Bhutia	Bhutia (Tibeto-Burman)	B	ST	N/O/S/W	14.1
Sherpa	Sherpa (Tibeto-Burman)	B	ST	W	3.7
Tamang	Tamang (Tibeto-Burman)	B	A	O/S/W	5.0
Brahman	Nepali (Indo-Aryan)	H	A	O/S/W	8.4
Chhetri	Nepali (Indo-Aryan)	H	A	O/S/W	11.6
Pradhan (Newar)	Nepali (Newari)	H	A	O/S/W	3.5
Rai	Nepali (Rai)	H	A	S/W	14.6
Limbu (Subba)	Nepali (Limboo)	H	A	S/W	9.4
Mangar	Nepali (Mangar)	H	A	S/W	2.6
Gurung	Nepali (Gurung)	H	A		6.1
Scheduled Castes	Nepali (Indo-Aryan)	H	SC		5.9
Other					3

Quelle: Daten aus Bhasin (2002: 7f.), eigene Darstellung

¹ B = Buddhismus; H = Hinduismus

² ST = Scheduled Tribe; SC = Scheduled Cast; A = Andere

³ Administrative Unterteilung Sikkims in Nord, Ost, Süd und West Distrikt

Mechanismen ethnischer Dominanz

Das Verhältnis zwischen den Bevölkerungsgruppen Sikkims, respektive deren Status in der Gesellschaft hat seit jeher stark mit den Besitzverhältnissen von Land zu tun (Bhasin 2002: 12). Mit der Entstehung des Königreichs Sikkim unter den Bhutia im 17. Jahrhundert und der Herausbildung der Kazi als den Aristokraten nahe stehenden Grundbesitzer mit Steuerhoheit wechselte das Monopol über die Ressource Land von den Lepcha zu den Bhutia. Konflikte über den Besitz von Land zwischen den beiden Bevölkerungsgruppen konnten vermieden werden, da einerseits die Lepcha aufgrund des von ihnen praktizierten Wanderfeldbaus kein grosses Interesse an permanentem Grundstücksbesitz hatten und andererseits eine Regelung, die es jedermann erlaubte unbesetztes Land neu zu erschliessen, genügende Ausweichmöglichkeiten bot (Datta 1994: 71f.).

Ein weiterer Wendepunkt in Bezug auf die vorherrschenden Besitzverhältnisse von Land trat durch die unter dem ersten Britischen Gouverneur 1888 eingeführte Landreform ein. Erstmals konnten Nepali selber Land erwerben und somit in der sozialen Hierarchie zu den Kazi aufsteigen. Diese neue Regelung zusammen mit der verstärkten Einwanderung der Nepali führte zu einer Verknappung des für die Landwirtschaft verfügbaren Bodens. Die durch die Nepali eingeführte Anbauweise auf speziell angelegten Terrassen konkurrierte mit dem traditionellen Wanderfeldbau. Mit der neuen Anbauweise erhielt die Forderung nach einem persönlichen Recht auf permanenten Grundstücksbesitz eine neue und bisweilen brisante Relevanz (Datta 1994: 72f.). Die sich unter Druck sehende Bhutia-Lepcha (BL) Gemeinschaft setzte beim Britischen Gouverneur verschiedene Vorschriften durch, die sie gegenüber den Nepali bevorteilte. So

konnten BL Land für 15 statt 10 Jahre pachten, mussten weniger Steuern entrichten und durften ihres Landes nicht enteignet werden. Aufgrund dieser unterschiedlichen Interessen und der Diskriminierungen teilte sich die Gesellschaft Sikkims in zwei Lager, die Bhutia-Lepcha gegenüber den Nepali (Bareh 2001: 30f.). Die Sitzverteilung im konsultativen Parlament während der Monarchie gewährte den beiden Lagern mit jeweils 7 Sitzen (bis 1973) und später mit 15 Sitzen paritären Status (Phadnis 1980: 1240; Chakaravarthi 1994: 98).

Die Situation änderte sich mit dem Anschluss Sikkims an Indien als 22. Bundesstaat im Mai 1975. Mit dem Ende der Monarchie endeten die Anstrengungen der Nepali gegen deren Benachteiligung und wurden durch die Suche nach einer angemessenen Position im indischen politischen System ersetzt (Sinha 2009). Nach dem Scheitern der ersten bundesstaatlichen Regierung 1979 wurden die Regierungsgeschäfte Sikkims interimistisch vom indischen Präsidenten geführt („president’s rule“). Während dieser Zeit, wurden zwei Anordnungen erlassen, welche die Repräsentation von Bevölkerungsgruppen betrafen: Die Sitzverteilung im Parlament Sikkims wurde neu aufgeteilt, wobei 12 Sitze für ‚Scheduled Tribes‘ (ST), zwei Sitze für ‚Scheduled Castes‘ (SC), ein Sitz für die buddhistische Mönchsgemeinschaft (Sangha) reserviert und die restlichen 17 als freie oder allgemeine Sitze deklariert wurden (Chakaravarthi 1994: 99).⁷⁹ Unter der Verfassung Indiens erhielten Bhutia und Lepcha den Status ‚Scheduled Tribe‘. Damit hatten Bhutia und Lepcha – neben anderen Privilegien der ST – einen exklusiven Zugang zum Parlament, der sie mit 36 Prozent reservierten Parlamentssitzen in Bezug auf ihren Anteil an der Bevölkerung Sikkims (ca. 22 Prozent) bevorteilte. Im Gegensatz dazu verloren die Nepali ihre Quote an Parlamentssitzen, wodurch ihr politischer Einfluss eingeschränkt wurde (Phadnis 1980: 1242f., 1245ff.). Dadurch entstand unter den verschiedenen Stämmen der Nepali das politische Bestreben um Anerkennung als ‚Scheduled Tribe‘ oder als ‚Other Backward Class‘ (OBC). Der Status der ethnischen Gruppe hatte sich zu einer Ressource entwickelt, die den Zugang zu Privilegien für die betreffende Gemeinschaft eröffnet (Datta 1994: 68). Shneidermann und Turin (2006: 54) beschreiben die hohe politische Bedeutung dieser Bestrebungen:

⁷⁹ The Constitution (Sikkim) Scheduled Castes Order, 1978 (C.O. 110).

The Constitution (Sikkim) Scheduled Tribes Order, 1978 (C.O. 111).

Die Klassifizierung von einzelnen Kasten oder ethnischen und religiösen Minoritäten als ‚Scheduled Castes‘ resp. ‚Scheduled Tribes‘ verfolgt das Ziel, eine egalitäre Gesellschaft zu erreichen um die Einheit und Integrität Indiens zu sichern: „To bring all those who are considered the socially and economically backward on par with the rest of the society, it is a must that they should be assisted in all possible ways. Education which can accelerate amongst them the process not only of conscientisation but also of becoming economically independent should be made accessible to everybody. [...] The practice of untouchability which is very much part of the tradition that we have inherited is prevalent even today. Hence the existing protective and welfare measures provided in the Constitution for the untouchables, officially known as the scheduled castes” (Ramaiah 1992: 1203). Scheduled Castes und Tribes profitieren von verschiedenen Massnahmen: „Economically, members of Scheduled Tribes and Castes stand to gain through low-interest loan schemes and reserved posts in government agencies. Educationally, they benefit from a lowering in the marks required to pass their board exams and exclusive access to reserved positions in universities and vocational schools. Members of Other Backward Classes have access to a smaller number of reserved seats, but do not qualify for the direct financial support available to ST and SC individuals” (Shneiderman und Turin 2006: 58).

„The struggle for recognition as a distinct tribal entity, a classification that can entitle a community to educational and economic benefits from the state on the basis of their unique cultural history and language, is one of the most critical political issues in this region today“.

Im Dezember 2002 erfolgte schliesslich die Anerkennung der Limbu und Tamang als ‚Scheduled Tribes‘. Weitere acht Gruppen der Nepali erlangten den Status einer ‚Most Backward Class‘ und weitere vier den Status einer ‚Other Backward Class‘ (Sinha 2009).⁸⁰

Konsequenz dieser Entwicklungen war, dass sich die während der Monarchie einheitlich auftretende, sich auf die gemeinsame Herkunft und die damit verbundenen Traditionen berufende und sich gegen die kollektive Benachteiligung wehrende Gesellschaft der Nepali auf Basis ethnischer und kommunaler Zugehörigkeit fragmentierte (Shneiderman und Turin 2006: 55; Sinha 2009).

6.3.2. Parteipolitik

Nach der Unabhängigkeit von England 1947 bildete Sikkim eines der drei unabhängigen Königreiche im Himalaya.⁸¹ Bis zur Integration in die Indische Union 1975 genoss Sikkim Autonomie über die interne Verwaltung, Indien war ab 1950 als Protektionsmacht zuständig für die Sicherung der Aussengrenzen, die Aussenpolitik, das Zollwesen und das Nachrichtenwesen (Sinha 2005: 287).⁸² Beeinflusst durch die politischen Entwicklungen im benachbarten Indien, begannen sich in Sikkim bereits während der Namgyal Monarchie erste Parteien zu bilden (Nag 2003: 347). Der Sikkim State Congress (SSC) wurde 1947 gegründet. Der SSC verfolgte ein drei-Punkte-Programm: die Aufhebung der feudalherrschaftlichen Strukturen, die Bildung einer Übergangsregierung und den Anschluss von Sikkim an Indien (Chakaravarthi 1994: 97). Als Gegenstück entstand 1948 die National Party (NP), die den Interessen der Monarchie loyal gesinnt war und für die Unabhängigkeit Sikkims eintrat. Als dritte wichtige Partei entstand 1960 der Sikkim National Congress (SNC) als Konglomerat aus Abspaltungen vom SSC und der NP. Der SNC verfolgte die Errichtung einer konstitutionellen Monarchie mit einer gewählten Regierung und Legislative, sowie einer unabhängigen Justiz (Phadnis 1980: 1239).

Wie die Parteiprogramme zeigen, richtet sich die Parteipolitik nach ethnographischen Gesellschaftsstrukturen aus. Der SSC bezog seine Legitimität zuerst aus allen Bevölkerungsgruppen, mit der Gründung der NP verlor er aber die Unterstützung der Bhutia und Lepcha, wodurch sich seine Wählerschaft hauptsächlich aus den Bevölkerungsgruppen der Nepali ergab. Das Ziel der NP war, die vom SSC angegriffenen feudalen Strukturen zu bewahren. Darin fand die NP Unterstützung durch die Bhutia und Lepcha Gemeinschaften (Bareh 2001:

⁸⁰ Zu den ‚Most Backward Class‘ gehören Bhujel, Dewan, Gurung, Jogi, Kirat, Rai, Magar, Sunuwar und Thami. ‚Other Backward Class‘ Status haben Bahun, Chhetri, Newar und Sanyasi (Sinha 2009).

⁸¹ Zusammen mit Bhutan und Nepal.

⁸² Die Aussengrenzen wurden z.B. im Grenzkonflikt zwischen Sikkim und China im Jahr 1962 durch die indische Armee verteidigt.

93ff.). Nach der Polarisierung des SSC konnte der SNC als einzige Partei auf eine Unterstützung aus allen Bevölkerungsgruppen zählen (Phadnis 1980: 1241). Mit der programmatischen Überzeugung, dass ein demokratischer Wandel notwendig sei, um die Benachteiligung der Nepali zu beheben, etablierte sich der SNC als politische Macht in Sikkim. 1973 erreichte der SNC mit dem Vorwurf der Wahlfälschung ein Einschreiten und die Übernahme der Administration Sikkims durch die indische Regierung. Die vorgezogenen Neuwahlen von 1974 brachten den Sikkim Congress (SC) als Sieger hervor (30 der insgesamt 32 Parlamentssitze) und leitete damit den Niedergang der Monarchie sowie den Anschluss Sikkims an Indien ein (Bareh 2001: 110f.).⁸³ Der SC vereinte in den Wahlen von 1974 praktisch alle politischen und ethnischen Gruppierungen ausser denjenigen, welche der Monarchie loyal gesinnt waren. In der Regierung des SC manifestierten sich allerdings schnell politische Differenzen in Bezug auf politische Entscheidungen, die die verschiedenen ethnischen Bevölkerungsgruppen betrafen. Schliesslich resultierten Abspaltungen vom SC. In den folgenden Wahlen von 1979 nahmen sieben Parteien und unabhängige Kandidaten teil (Tabelle 13). Die von Nar Bahadur Bhandari gegründete Partei Sikkim Janata Parishad (SJP) erlangte mit 16 Sitzen die absolute Mehrheit und bildete die Regierung Sikkims (Phadnis 1980: 1243f., 1246ff.).

Tabelle 13: Parteizugehörigkeit der Parlamentarier Sikkims 1979

Partei	Anzahl Sitze vor Wahlen	Anzahl Sitze nach Wahlen	Sitze nach Quoten BL / SC / Freie
Sikkim Janata Parishad, SJP	18	16	8 / - / 8
Sikkim Congress (Revolutionary), SC (R)	5	11	4 / 1 / 6
Sikkim Prajatantra Congress, SPC	5	3	1 / - / 2
Sikkim SC League	-	-	-
Indian National Congress, INC	2	-	-
Janata, JP	1	-	-
Communist Party India (Marxist), CPI (M)	-	-	-
Sikkim Kisan Sabha	1	x	-
Unabhängige	-	1	- / 1 / -
Total	32	31 ^a	13 / 2 / 16

Quelle: Daten aus Phadnis (1980: 1246, 1249f.), eigene Darstellung

^a Die Wahl eines SC Sitzes wurde verschoben, wegen Versterben eines Kandidaten

x Keine Teilnahme an den Wahlen

In diesen Wahlen wurden alle freien Sitze durch Nepali gewonnen.⁸⁴ Daraus ergab sich, dass im Kabinett der regierenden SJP mit jeweils vier Ministern der BL und Nepali Gemeinschaft die Paritätsformel wiederhergestellt wurde. Der SJP verfügte nur über eine knappe Mehrheit im Parlament Sikkims.⁸⁵ Mit dem

⁸³ Der Sikkim Congress (SC) entstand im Vorfeld der Wahlen von 1974 aus einem Zusammenschluss des SNC und des Janata Congress (beide unterstützten sich in ihren politischen Zielen) (Bareh 2001: 111).

⁸⁴ Dies waren 16 der insgesamt 17 Sitze, die nicht durch Quoten für die ST oder SC reserviert waren (Vgl. Tabelle 13).

⁸⁵ Zu den 16 gewonnenen Sitzen (Tabelle 13) kam einer aus der Nachwahl im Jahr 1980 sowie die Unterstützung des Sangha Abgeordneten dazu (Chakaravarthi 1994: 101f.).

Sikkim Congress (Revolutionary) als stärkste Opposition, dessen Unterstützung hauptsächlich aus der Nepali Gemeinschaft kam (Phadnis 1980: 1250), wurden Forderungen der Nepali Gemeinschaft an die Regierung getragen: (i) eine ethnisch basierte Neuverteilung der Parlamentssitze, (ii) die Gewährung von Bürgerrechten an zugewanderte Nepali und (iii) die Anerkennung des Nepali als nationale Sprache (Sinha 2009). Während den letzten beiden Forderungen nachgekommen wurde, sorgte die Erste in der Regierung für gesplante Meinungen.

Beide Parteien suchten die Unterstützung und Anerkennung der indischen Regierungspartei Indian National Congress (INC). Nach dem Anschluss der SJP an den INC 1981 verstärkten sich die gegensätzlichen Positionen innerhalb der Partei aufgrund der ethnischen Angelegenheiten und wegen Vorwürfen gravierender Korruption (Bareh 2001: 132ff.). Die Differenzen führten schliesslich dazu, dass 13 Parlamentarier (darunter vier Minister) in einem Memorandum an den Gouverneur Sikkims Bhandari zum Rücktritt aufforderten. Am 11. Mai 1984 wurde Bhandari durch den Gouverneur des Amtes enthoben. Kurz darauf übernahm zum zweiten Mal die indische Präsidentin interimistisch die Regierungsführung Sikkims (president's rule) bis zu den anstehenden Wahlen (Bareh 2001: 138ff.). Bhandari gründete eine neue Partei, den Sikkim Sangram Parishad (SSP), und konnte die Parlamentswahlen Sikkims von 1985 mit einem überwältigenden Sitzgewinn für sich entscheiden.⁸⁶ Bhandari bildete als Ministerpräsident Sikkims auch die dritte konsekutive Regierung. In der Wahl des Parlaments von Sikkim im Jahr 1989 konnte der SSP das Resultat nochmals verbessern, indem alle 32 Sitze gewonnen wurden. Dieser in ganz Indien einzigartige Erfolg kann auf verschiedene Faktoren zurückgeführt werden. Neben der schwach organisierten Opposition war insbesondere das politische Geschick Bhandaris entscheidend, mit dem er die sensitiven Angelegenheiten aus der Bevölkerung in das Programm des SSP aufnahm (Chakaravathi 1994: 103ff.). Unter diesem Aspekt ist auch der Machtwechsel von 1994 zu betrachten. Als das Parlament Sikkims sich gegen die Implementierung von Quoten für OBCs anhand der Empfehlungen der indischen Mandal Kommission aussprach, kam es zur Spaltung innerhalb der Partei.⁸⁷ Pawan Kumar Chamling, Industrieminister in der Regierung Bhandaris, stellte sich öffentlich gegen diese Haltung des SSP, wurde deshalb 1992 ausgeschlossen und gründete darauf die Partei Sikkim Democratic Front (SDF) (Sinha 2008: 152). Es folgten ihm 19 der 31 Parlamentsabgeordneten des SSP. In den Wahlen von 1994 konnte die SDF alle 19 Sitze halten. Die neue Regierung Sikkims unter P.K. Chamling empfahl noch im selben Jahr die Aufnahme von sieben Gemeinschaften der Nepali Bevölkerung Sikkims für die Aufnahme in die Liste der OBC (Sinha 2009).

Die Ausführungen zur Parteipolitik in Sikkim zeigen, dass der Erfolg einer Partei

⁸⁶ 30 der insgesamt 32 Sitze gingen an den SSP (Chakaravathi 1994: 104).

⁸⁷ Die Mandal Kommission erstellte im Auftrag der Unionsregierung einen Report bezüglich 'Backward Classes', der unter anderem Quoten für diese Gemeinschaften in unterschiedlichen Bereichen wie Bildung, Sozialleistungen oder politischen und administrativen Ämtern vorschlug (Sinha 2009).

abhängig ist von deren Fähigkeit, die Forderungen ethnischer Gemeinschaften zu berücksichtigen. Während der dritten Amtszeit von Bhandari als Ministerpräsident Sikkims gelang es ihm nicht, die Bevölkerungsgruppen der Nepali von seinen Massnahmen zu deren politischen Integration zu überzeugen – er fokussierte hauptsächlich auf die Anerkennung der Sprache Nepali – und verlor dadurch ihre Unterstützung in den Wahlen von 1994 (Sinha 2009). Chakraborty (2000: 3805) präzisiert: „The SSP’s downfall can be related to the increasing ethnic calculations that characterised the assembly elections“. Dazu beigetragen hat, dass während der Amtszeit von Bhandari die höheren Kasten der Nepali in der Politik und Verwaltung eine dominierende Stellung einnahmen; die Pradhans besetzten die oberen Ebenen der Verwaltung, die Bahun und Chhettri dominierten die politische Szene Sikkims während die OBCs mehrheitlich vernachlässigt wurden (Chakraborty 2000: 3805).⁸⁸ Chamling, selber einer OBC angehörend (den Rai), konnte die breite Unterstützung der OBCs und der ST gewinnen, was ihm den Wahlerfolg von 1994 einbrachte (Bora 2004: 5538). Die sensiblen politischen Themen um die Repräsentation und Anerkennung ethnischer Bevölkerungsgruppen wurden vom SDF aufgenommen und galten fortan als Priorität im politischen Programm. Welche Implikationen diese ethnisch dominierten Politik der SDF Regierung für den von ihr implementierten Dezentralisierungsprozess hatte, wird im Folgenden aufgezeigt.

6.4. Dezentralisierungsprozess in Sikkim

Der Dezentralisierungsprozess in Sikkim wurde mit dem ‚Sikkim Panchayat Act‘ von 1993 initiiert, der im August 1995 in Kraft trat und die Vorgaben der 73. Verfassungsänderung implementierte. Der Dezentralisierungsprozess startete mit einer politischen Reform, der Durchführung von Wahlen auf lokaler Ebene im Jahr 1997. Es folgte administrative Dezentralisierung 1998 und schliesslich fiskalische Dezentralisierung 1999.⁸⁹

6.4.1. Politische Dezentralisierung im Zeichen ethnischer Inklusion

Die 1994 neu gewählte Regierung der SDF unter Leitung des Premierministers Chamling musste die 73. Und 74. Verfassungsänderung Indiens umsetzen. Zu dieser Zeit existierten bereits lokale Regierungen in Sikkim, die unter dem Sikkim Panchayat Act 1982 gewählt waren. Die Entscheidung, dass diese Regierungen für Neuwahlen nicht vorzeitig aufgelöst würden, sondern ihre Amtszeit geordnet beenden, bedeutete, dass die ersten Wahlen der Panchayati Raj erst im November 1997 durchgeführt wurden.⁹⁰ Im Vorfeld dieser Wahlen zeigte

⁸⁸ Diese drei höher-rangigen Kasten wurden als NBCs bezeichnet (Newar, Bahun und Chhettri) (Chakraborty 2000: 3805). Bhandari selbst gehört der Gemeinschaft der Chhettri an.

⁸⁹ Weitere Dezentralisierungsschritte folgten den drei genannten. Hier werden aber nur die ersten drei betrachtet, da diese den ersten Dezentralisierungszyklus ergeben, der endet, sobald alle drei Dezentralisierungsbereiche (administrativ, fiskalisch und politisch) umgesetzt wurden (Falleti 2005: 340).

⁹⁰ Die Panchayati Raj (lokale Regierungen) in Sikkim setzen sich aus Regierungen auf zwei Ebenen zusammen – Municipale und Distrikt Regierungen (Gram resp. Zilla Panchayats). Wegen der geringen Bevölkerungsgrösse ist Sikkim von der Schaffung, der in anderen Bundesstaaten vorhandenen, dritte Ebene der Block Regierungen nach Artikel 243B (2) der Indischen Verfassung ausgenommen.

sich die unterstützende Haltung der SDF gegenüber Anliegen ethnischer Gruppen durch verschiedene Massnahmen zu deren politischen Inklusion.

In einem ersten Schritt gewährte Chamling 1995 zehn ethnischen Sprachen die Anerkennung als offizielle Sprachen des Bundesstaates Sikkim (Sinha 2009).⁹¹ Ein weiteres wichtiges Anliegen betraf die Regelung von Quoten. Im Parlament Sikkims sind die Quoten für ‚Scheduled Tribes‘ mit 12 Sitzen definiert. Eine Besonderheit in Bezug auf diese Quote ist, dass die Sitze explizit für die Bhutia-Lepcha Gemeinschaften reserviert sind.⁹² Die Aspirationen verschiedener Bevölkerungsgruppen für eine Anerkennung als ST kann einerseits durch die falsche Annahme erklärt werden, dass ihnen der Status als ST politische Repräsentation im Parlament von Sikkim garantiert (Sinha 2009). Andererseits bilden die für ST reservierte Posten in der Verwaltung und anderen staatlichen Dienstleistungserbringern (z.B. in der Bildung oder im Gesundheitswesen) einen weiteren Anreiz nach dem Status zu streben (Shneiderman und Turin 2006: 56f.). Aber auch hier sind die Stellen beschränkt und könnten nicht alle Ansprüche auf adäquate Verteilung zufriedenstellen würde die Zahl der Gemeinschaften mit ST Status zunehmen. Bei einer resultierenden Benachteiligung einer Bevölkerungsgruppe, kann dies zur Diskreditierung der Regierung führen, wie dies bei den Wahlen 1994 die Konkurrenzpartei SSP erfahren musste. Der Premierminister Sikkims, P. K. Chamling war sich dieser Situation bewusst und unterbreitete 1995 die Forderung nach proportionalen Quoten für Nepali im Parlament von Sikkim beim Premierminister Indiens (Chakraborty 2000: 3806). Mit der politischen Dezentralisierung bot sich eine teilweise Lösung an, indem den verschiedenen Bevölkerungsgruppen auf lokaler Ebene Quoten zugesprochen wurden. Eine der ersten legislativen Handlungen des vom SDF dominierten Parlaments war die Änderung des erst einige Monate alten Sikkim Panchayat Act von 1993. Bereits 1995 wurde eine Gesetzesänderung erlassen, die neu auf lokaler Ebene Quoten für OBCs festschrieb. Neben den Quoten für SC und ST (zusammen 38 Prozent) kamen neu ein Drittel reservierte Sitze für die OBC Gemeinschaften dazu (Chhetri 2008: 47; Vgl. auch Government of India 2008: 217). Wie oben bereits erwähnt, wurden auf Vorschlag Chamlings 1994 die ersten acht Bevölkerungsgruppen als OBCs anerkannt. Ein Jahr vor den Wahlen zu den Panchayati Raj versprach Chamling, alle Gemeinschaften der Nepali in die OBCs aufzunehmen (Sinha 2009). Auch die Bhutia und Lepcha Gemeinschaften, die ursprünglich loyal zu Bhandari und dem SSP standen, wechselten ihre Unterstützung zum Lager des SDF. So entwickelte sich die Partei Chamlings zur Repräsentantin der ‚backward classes‘ in Sikkim (Chakraborty 2000: 3805). Wie sich in den lokalen Wahlen von 1997 zeigte, sollte die Strategie der politischen Inklusion ethnischer Gruppen aufgehen. Von den insgesamt 873

⁹¹ Die Anerkennung der verschiedenen ethnischen Sprachen hat eher symbolischen Charakter als praktische Vorteile. Eine Konsequenz aus der Anerkennung von Stammessprachen als offizielle Sprachen ist, dass der *Sikkim Herald* – die offizielle Publikation der Regierung Sikkims – in mittlerweile 13 Sprachen mit eigenen Schriften veröffentlicht wird (Shneiderman und Turin 2006: 57).

⁹² In anderen Bundesstaaten Indiens werden die Quoten für ST nicht mit spezifischen Gemeinschaften assoziiert. Diese Besonderheit Sikkims wurde vor dem höchsten Gericht Indiens (Supreme Court) angefochten, wurde aber als spezielle Vereinbarung des Beitrittvertrags von Sikkim zur Indischen Union („Tripartite Agreement“ von 1973) als legitim erklärt (Sinha 2009).

gewählten lokalen Regierungsmitgliedern, stellte die SDF 850 oder gut 97 Prozent (Bora 2004: 5538).⁹³

Die politische Dezentralisierung hatte unterschiedliche Konsequenzen für die bundesstaatliche Regierung und die Panchayati Raj. Auf der einen Seite konnte die SDF ihre Basis durch die Wahlen in die lokalen Regierungen stärken. Entscheidend dafür war das oben genannte politische Programm zur Inklusion der Bevölkerungsgruppen der Nepali in die Kategorie der OBCs und die damit zusammenhängende politische Repräsentation auf lokaler Ebene. Nach dem Erfolg in den lokalen Wahlen verfolgte Chamling diese Strategie weiter, indem er für die Parlamentswahlen Sikkims von 1999 verschiedene bekannte Persönlichkeiten ethnischer Gemeinschaften in die Kandidatenliste der Partei aufnahm (Chakraborty 2000: 3807).

Auf der Seite der lokalen Regierungen hatte die politische Dezentralisierung zwei Konsequenzen. Einerseits wurden lokale Regierungen etabliert, die von der Bevölkerung gewählt werden und somit vom direkten Einfluss auf ihre Zusammensetzung durch die bundesstaatliche Regierung ausgenommen sind. Damit ist zwar das Kriterium effektiver politischer Dezentralisierung erfüllt, andererseits gelang der SDF Regierung dadurch die Schaffung eines neuen politischen Klientel. Mit der Politik zur Inklusion ethnischer Gruppen erzeugte die Regierungspartei SDF eine starke Loyalität der lokalen Politiker. Daraus entstand eine indirekte Selektion von potentiellen Kandidaten in Panchayati Raj Wahlen, wie dies ein hoher Mitarbeiter des Amtes für Panchayati Raj im „Rural Management and Development Departement“ (RMDD) schildert:

„One problem I see is political. In the sense, that our elections are held on the basis of political lines. [...] the tendency we see is that you don't want to take the risk of standing up for election against the ruling government party“ (Interview des Authors, Gangtok, 28.3.2011).

Somit hat die politische Dezentralisierung zwar die formelle Autonomie der Panchayati Raj gegenüber der bundesstaatlichen Regierung gestärkt, letztere konnte aber einen starken Einfluss auf lokale Politiker beibehalten. Diese Position der bundesstaatlichen SDF Regierung wirkte sich auch auf den weiteren Verlauf der Dezentralisierung aus.

6.4.2. Administrative und fiskalische Dezentralisierung

Die lokalen Regierungen, die noch vor dem Sikkim Panchayat Act von 1993 gewählt worden waren, waren bereits mit der Ausführung einzelner administrativer Tätigkeiten betraut. Obwohl die Panchayati Raj auch über einige fiskalpolitische Kompetenzen verfügten, waren sie finanziell praktisch vollständig von der

⁹³ In der ersten Amtsperiode der Panchayati Raj in Sikkim von 1997 bis 2002 existierten 159 Municipalregierungen (Gram Panchayat) und vier Distriktregierungen (Zilla Panchayat). Die Summe von 873 Regierungsmitgliedern bezieht sich jedoch nur auf die Gram Panchayats (Rural Management and Development Department 2006: 249).

bundesstaatlichen Regierung abhängig und verfügten über keine eigenen Ressourcen (Chhetri 2008: 44). Im November 1995 erliess die bundesstaatliche Regierung unter Chamling die Anordnung zur Bildung der „State Finance Commission“ (SFC), die über die finanzielle Lage der Panchayati Raj berichten und Empfehlungen zu deren fiskalpolitischen Stärkung abgeben sollte. In den nächsten zweieinhalb Jahren wurde die Einsetzung der Kommission allerdings mehrmals verzögert (Bhandari und Upadhyaya 2000: 267). Wie sich durch die nachfolgenden Erläuterungen herausstellen wird, widerspiegelte diese Verzögerung in der Übertragung fiskalpolitischer Kompetenzen an lokale Regierungen einen gewissen Widerstand gegenüber der fiskalischen Dezentralisierung. Auch lässt sich eine Präferenz der bundesstaatlichen Entscheidungsträger in der administrativen Dezentralisierung nachweisen, die schliesslich als zweiter Dezentralisierungsschritt im Mai 1998 resultierte.⁹⁴ Durch die administrative Dezentralisierung stiegen die durchschnittlichen Ausgaben der lokalen Regierungen pro Einwohner von null im Jahr 1990/91 auf 78,6 Indische Rupien im Jahr 2000/01 (Alok 2006: 214). Wie bereits vor der politischen Dezentralisierung, waren die Panchayati Raj in der Ausübung der administrativen Aufgaben stark von den finanziellen Ressourcen der bundesstaatlichen Regierung abhängig. Um auch in den administrativen Tätigkeiten wirkliche Autonomie zu erlangen, war fiskalische Dezentralisierung notwendig. Kurz nach der administrativen Dezentralisierung folgte die Einberufung der ersten SFC im Juli 1998, deren Report im August 1999 der Regierung vorgelegt wurde. Die Umsetzung der fiskalpolitischen Empfehlungen der SFC erfolgte aber nur zögerlich. Erst kurz vor dem Termin der zweiten Wahlen der Panchayati Raj im Oktober 2002 entschied die Regierung Sikkims zehn Prozent des Budgets aller Verwaltungsdepartemente den lokalen Regierungen zu übertragen. Weitere fiskalpolitische Dezentralisierungsschritte folgten im Juli 2003, als ebenfalls zehn Prozent der ‚house tax‘ abgegeben wurden und Panchayati Raj zur Erhebung einzelner bestimmter Steuern und Abgaben autorisiert wurden (Ministry of Panchayati Raj 2007: 753; PRIA 2003: iii).

Bei der Implementierung der Dezentralisierung waren zahlreiche Akteure involviert, mit jeweils unterschiedlichen Interessen. Die vorangehend beschriebenen Schritte im Prozess der Dezentralisierung wurden in deren Inhalt und zeitlichen Abfolge unter den involvierten Akteuren verhandelt. In Sikkim lässt sich die Akteurskonstellation folgendermassen beschreiben:

- Die bundesstaatliche Regierung konnte in einem zweiten Dezentralisierungsschritt administrative Dezentralisierung durchsetzen. Obwohl die Panchayati Raj zuerst politische Autonomie erlangten, konnten sie diese gestärkte Position nicht nutzen um zuerst fiskalische Dezentralisierung zu erreichen. Im Gegenteil, der kurze zeitliche Abstand zwischen der politischen und administrativen Dezentralisierung und die nur verzögert umgesetzte fiskalische Dezentralisierung zeigen, dass die Regierung Sikkims den Inhalt sowie die zeitliche Koordinierung der Reformen festlegen konnte.

⁹⁴ Government of Sikkim, Rural Development Department, Notification No. 35(2) 97-98/38/RDD/P(II).

Damit agierte die Regierung Sikkims aus einer Verhandlungsposition, die nicht durch die politische Dezentralisierung geschwächt war.

- Aufgrund des Ablaufs des Dezentralisierungsprozesses kann aber nicht direkt auf die Präferenzen der Akteure geschlossen werden. Insbesondere in Bezug auf die Position der bundesstaatlichen Regierung ist eine differenzierte Betrachtung verschiedener Akteure notwendig. Hierbei stellt die bundesstaatliche Verwaltung eine starke Interessengruppe dar, deren administrative und finanzielle Macht durch die Dezentralisierung beschränkt wurde. Erwartungsgemäss hatte die Verwaltung kein grosses Interesse an dieser Form ihrer Kompetenzbeschränkung.⁹⁵ Auf die Frage nach der Einstellung der verschiedenen Departemente zur Dezentralisierung, antwortet ein hoher Beamter des RMDD:

„I think this is a general problem everywhere. Sikkim is no exception I must say. Because what is happening, decentralization means what? You are taking part of the activities from the line departments. [...] So there was initially some degree of resistance, but finally it was a government policy [...] So ultimately people start. Even the line departments, slowly slowly they fall in line. But of course I must confess, initially they were not comfortable“ (Interview des Authors, Gangtok, 6.4.2011).

Das Zitat zeigt, dass der Implementierungsprozess der administrativen und fiskalischen Dezentralisierung durch die Verwaltung mit beeinflusst wurde. Ein Beispiel für den Einfluss der Verwaltung stellt das Komitee der Departementvorsteher dar, die die Empfehlungen der ersten SFC zur fiskalischen Dezentralisierung überprüfte und deren Implementierung erfolgreich hinauszögerte (Bhandari und Upadhyaya 2000: 267). Weiter versuchten die einzelnen Departemente die administrative Dezentralisierung zu kontrollieren. Ein Vertreter des Amts für Panchayati Raj, beschreibt diese Anstrengungen wie folgt:

„The departments themselves didn't have functionaries at that level [Panchayati Raj]. So for them it was directly, you know, cut it off and directly give it to the Panchayats. They didn't want to do that. They wanted it to be regulated, to go down to their last man, who would then, you know, work in cohesion with the Panchayat. But what happened was, most of these departments didn't have a last man right down there“ (Interview des Authors, Gangtok, 30.3.2011)

Aus dieser Betrachtung der Akteure im Dezentralisierungsprozess von Sikkim können zusammenfassend zwei Schlussfolgerungen gezogen werden: Zum einen wurde ersichtlich, dass die lokalen Regierungen zwar als erstes politische Autonomie erlangten, aber im weiteren Verlauf der Dezentralisierung nur wenig direkten Einfluss ausüben konnten. Zum anderen bedeutete dies, dass die Dezentralisierungssequenz weniger durch einen Verhandlungsprozess zwischen den Panchayati Raj und der bundesstaatlichen Regierung bestimmt wurde,

⁹⁵ Dhamala (1994: 66) beschreibt, wie bereits unter dem Sikkim Panchayat Act von 1982 neben der bundesstaatlichen Regierung vor allem die Verwaltung den Dezentralisierungsprozess beeinflusste: „This calls for a reorientation of attitude on the part of Government as well as the bureaucracy. It would be too naive to expect that the bureaucracy which has functioned as prime mover of change and development would transform itself overnight to transfer this role to zilla panchayat“.

sondern dass sich die Verhandlungen über den Inhalt und die zeitliche Koordination der Dezentralisierung auf der bundesstaatlichen Ebene zwischen der Regierung und der Verwaltung konzentrierten.

In Bezug auf die Resultate der TQCA stellt sich die Frage, weshalb die lokalen Regierungen trotzdem relativ gestärkt aus dem Dezentralisierungsprozess hervorgingen. Dazu wird im folgenden Abschnitt der Dezentralisierungsprozess Sikkims anhand der Annahmen aus der Theorie der sequentiellen Dezentralisierung diskutiert.

6.4.3. Synthese des Dezentralisierungsprozesses

Der Dezentralisierungsprozess in Sikkim wird durch die Sequenz $P > A > F$ beschrieben. Die vorangegangenen Erläuterungen zum Dezentralisierungsprozess zeigen, dass die bundesstaatliche Regierung den Inhalt und den Ablauf der Dezentralisierung definieren konnte. Betrachtet man die verschiedenen Akteure im Verlauf des Dezentralisierungsprozesses in der Periode nach der politischen Dezentralisierung ist folgende Interpretation möglich, weshalb die lokalen Regierungen Sikkims trotz der Dominanz des Prozesses durch die bundesstaatliche Regierung in Bezug auf ihre Macht und Kompetenzen gestärkt wurden.

In der Umsetzung der Dezentralisierung wurde die bundesstaatliche Regierung Sikkims durch zwei Interessengruppen beeinflusst, den lokalen Regierungen und der Verwaltung. Während die Präferenzen der lokalen Regierungen in politischer und fiskalischer Dezentralisierung lagen, bevorzugte die Verwaltung administrative Dezentralisierung. Die Dezentralisierungssequenz in Sikkim stellt das Resultat des Agierens der bundesstaatlichen Regierung dar, wobei diese versuchte, den Anforderungen beider Interessengruppen zu entsprechen. Einen wesentlichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Dezentralisierungssequenz hatten schliesslich die eigenen machtpolitischen Interessen der Regierungspartei SDF. Das wird anhand der drei Dezentralisierungsreformen (politische, administrativ und fiskalisch) ersichtlich, die jeweils kurz vor Wahlen initiiert wurden (Tabelle 14).

Tabelle 14: Reformen und Wahlen in Sikkim

<i>Form der Dezentralisierung</i>	<i>Reform</i>		<i>Wahlen</i>	
Politisch	1995/96	(Versprechen zur) Anerkennung von ethnischen Gemeinschaften als OBCs	1997	Erste Wahlen zu den Panchayati Raj
Administrativ	1998	Übertragung von administrativen Kompetenzen	1999	Wahlen des Parlaments von Sikkim
Fiskalisch	1998/99	Bildung der ersten SFC		
Fiskalisch	2002	Umsetzung der Empfehlungen zur fiskalischen Dezentralisierung der SFC	2002	Wahlen zu den Panchayati Raj

Quelle: Eigene Darstellung

Auf die drei Dezentralisierungsbereiche bezogen, stellt sich der Zusammen-

hang folgendermassen dar:

1. Die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Umsetzung politischer Dezentralisierung wurde von der Regierungspartei SDF genutzt um ihre lokale Basis zu stärken. Das Instrument dazu war die Verknüpfung der politischen Dezentralisierung mit der Schaffung von Quoten für ethnische Gemeinschaften auf lokaler Ebene. Mit der Berücksichtigung der Anforderungen lokaler Akteure konnte die SDF ihr eigenes Ziel erreichen.
2. In einem zweiten Schritt setzte die Regierung Sikkims administrative Dezentralisierung um und berücksichtigte damit die Präferenzen der bundesstaatlichen Verwaltung. Die Konsequenzen für die Panchayati Raj waren entsprechend negativ, da sie die ihnen übertragenen Aufgaben mit unzureichenden finanziellen Mitteln erfüllen mussten (Ministry of Panchayati Raj 2007: 753). Mit der administrativen Dezentralisierung benachteiligte die Regierung Sikkims folglich die Panchayati Raj, die mehrheitlich aus gewählten Regierungsmitgliedern der eigenen Partei bestanden und auf deren Unterstützung die SDF für die anstehenden Wahlen des Parlaments von Sikkim jedoch angewiesen war. Interessanterweise folgte auf die administrative Dezentralisierung postwendend die Einleitung der fiskalischen Dezentralisierung mit der Bildung der ersten SFC. Der Report der SFC mit Vorschlägen zur finanziellen Stärkung der lokalen Regierungen sollte verhindern, dass für die bundesstaatliche SDF Regierung politischer Schaden für die Parlamentswahlen von 1999 aus der administrativen Dezentralisierung resultierte.⁹⁶
3. Der Einfluss der Verwaltung bewirkte allerdings eine Verzögerung in der Umsetzung der empfohlenen fiskalischen Dezentralisierung durch die bundesstaatliche Regierung bis zu den nächsten lokalen Wahlen von 2002.

Aus den Zeitpunkten der Implementierung der Dezentralisierungsschritte in Sikkim geht hervor, dass Wahlen in diesem Bundesstaat einen starken Einfluss auf die Umsetzung der Reformen durch die Regierung hatten. Für die Panchayati Raj nachteilig umgesetzte Dezentralisierungsmassnahmen hatten jeweils nur vorübergehenden Charakter. Mit anderen Worten konnte der Dezentralisierungsprozess von der bundesstaatlichen Regierung und ihrer Verwaltung zwar nach ihren Präferenzen beeinflusst werden, was aber durch ihre politische Abhängigkeit wettgemacht wurde. Die politische Abhängigkeit der bundesstaatlichen Regierung von den Panchayati Raj beruht auf deren Unterstützung für die Regierungspolitik Sikkims. Die Regierungspartei SDF ist in den bundesstaatlichen Wahlen von der Unterstützung ihrer Regierungsmitglieder in den Panchayati Raj abhängig. Ein Entsagen der Unterstützung des SDF durch lokale Regierungen hätte Einbussen an Wähleranteilen zur Folge gehabt. Entsprechend konnte die Regierung Sikkims keine Dezentralisierung durchsetzen, die die Interessen der Panchayati Raj ignorierte. Bora (2004: 5537) beschreibt den positiven Effekt, der die Dezentralisierung auf die Unterstützung der Regie-

⁹⁶ Mit Erfolg. Die SDF gewann in den Wahlen von 1999 insgesamt 25 Sitze von 32 (Chakraborty 2000: 3805).

zung Sikkims hatte: „The SDF is a well-organised party with strong electoral support in the rural areas. Over the years, devolution of power to the Panchayats has greatly contributed to this”.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die politische Dezentralisierung verhinderte, dass die an zweiter Stelle und den bundesstaatlichen Interessen folgende administrative Dezentralisierung nicht zu einer nachhaltigen Schwächung der lokalen Regierungen führte. Der Einfluss auf die Regierung Sikkims durch den Status der Panchayati Raj als autonome lokale Regierungen reichte zwar nicht um die Dezentralisierungssequenz ex ante nach den Präferenzen der lokalen Regierungen zu gestalten. Der Status generierte jedoch eine politische Abhängigkeit, die sich als Korrektiv auf diejenigen Dezentralisierungsschritte auswirkte, die sonst zu einer Einschränkung der autonomen Handlungsfähigkeiten und der Macht lokaler Regierungen geführt hätten.

7. Zusammenfassung und Konklusion

Diese Arbeit befasst sich mit der Analyse von Dezentralisierung als politisch-institutioneller Prozess. Im Rahmen der theoretischen Einordnung wurde zuerst gezeigt, dass institutioneller Wandel als Prozess zu interpretieren ist, der sich über eine längere Zeit und über verschiedene Zwischenschritte entwickelt. In Bezug auf Dezentralisierung wurde die konzeptionelle und analytische Unterteilung in politische, administrative und fiskalische Dezentralisierungsbereiche übernommen, die zusammen eine Dezentralisierungssequenz ergeben. Entsprechend bedingt die Analyse von Dezentralisierungsreformen die Anwendung einer Theorie und einer entsprechenden Methode, die kausale temporale Prozesse erfassen. Die Theorie der sequentiellen Dezentralisierung nach Falletti (2005; 2010) bot die Grundlage zur Analyse der Dezentralisierung als Prozess bestehend aus der Sequenz der drei Dezentralisierungsbereiche.

Die aus dieser Theorie deduktiv hergeleiteten Generalisierungen zu den Effekten von unterschiedlichen Dezentralisierungssequenzen auf die Verschiebung intergouvernementaler Macht zu den lokalen Regierungen wurde anschliessend mittels einer vergleichenden Studie indischer Bundesstaaten analysiert. Dazu wurde die Methode der ‚Temporal Qualitative Comparative Analysis‘ (TQCA) angewendet. Es resultierten zwei Dezentralisierungssequenzen, die unter indischen Bundesstaaten mit einer grösseren Verschiebung von Macht zu den lokalen Regierungen einhergehen als die restlichen Sequenzen. In Bundesstaaten, die administrative vor politischer vor fiskalischer Dezentralisierung implementierten (A/P/F) und Bundesstaaten, die politische vor administrativer vor fiskalischer Dezentralisierung umsetzten (P/A/F), erlebten lokale Regierungen einen grösseren Macht- beziehungsweise Kompetenzzuwachs als in den anderen Bundesstaaten. Diese Resultate widersprechen den Annahmen aus der Theorie der sequentiellen Dezentralisierung, nach denen die Dezentralisierungssequenzen A/P/F und P/A/F keine Stärkung lokaler Regierungen zur Folge haben sollte. Weiter wurde in die TQCA eine Bedingung mit einbezogen, die

die Unterstützung der Dezentralisierung durch die bundesstaatlichen Regierungen berücksichtigt. Interessanterweise unterstützten in den Bundesstaaten, die die Dezentralisierungssequenzen A/P/F respektive P/A/F implementierten, die bundesstaatlichen Regierungen die Dezentralisierung. Entsprechend stellte sich die Frage, in wie fern und warum bundesstaatliche Regierungen einerseits die Dezentralisierungssequenz nach ihren Präferenzen beeinflussen konnten und weshalb andererseits trotzdem eine relative Stärkung der lokalen Regierungen resultierte.

Dieser Frage wurde anhand des Fallbeispiels zum Bundesstaat Sikkim nachgegangen. Die Analyse des durch die ethnischen Gesellschaftsstrukturen geprägten politischen Systems und der Interessenskonstellationen der im Dezentralisierungsprozess involvierten Akteure auf bundesstaatlicher und lokaler Ebene ergab, dass die bundesstaatliche Regierung die Sequenz der einzelnen Dezentralisierungsreformen bestimmen konnte. Mit Hilfe der an erster Stelle erfolgten politischen Dezentralisierung konnte die Partei ‚Sikkim Democratic Front‘ ihr machtpolitisches Interesse der Regierungsbildung auf bundesstaatlicher Ebene erfüllen. Im weiteren Verlauf des Dezentralisierungsprozesses konnten die bundesstaatlichen Akteure (Regierung und Verwaltung) ihre Präferenzen durchsetzen, trotz der durch politische Dezentralisierung in ihrer Verhandlungsposition gestärkten lokalen Regierungen. So wurde im zweiten Schritt administrative Dezentralisierung umgesetzt und erst an dritter Stelle, stark verzögert, fiskalische Dezentralisierung. Der Übertrag von Aufgaben an lokale Regierungen ohne damit einhergehende Ressourcen zu deren Finanzierung bedeutete für die lokalen Regierungen eine Schwächung ihrer Position. Jedoch waren die aus der administrativen Dezentralisierung resultierenden negativen Konsequenzen für die lokalen Regierungen nur von temporärer Dauer. Durch die vorangegangene politische Dezentralisierung stellten die lokalen Regierungen einen politisch autonomen Akteur dar, dessen Benachteiligung für die bundesstaatliche Regierung mit negativen Konsequenzen einhergegangen wäre. Ausschlaggebend war dabei die aus der politischen Dezentralisierung entstandene politische Abhängigkeit der bundesstaatlichen Regierung von der Unterstützung der lokalen Regierungen in den Wahlen. Diese Unterstützung war notwendig um den Machterhalt in Form der Regierungsbildung nicht zu verlieren. Aufgrund dieser strategischen Überlegungen musste schliesslich auch finanzielle Dezentralisierung implementiert werden. Dadurch erreichten die lokalen Regierungen in den ihnen übertragenen Kompetenzen weitgehende politische, administrative und fiskalpolitische Autonomie.

Mit dieser Prozessanalyse der Dezentralisierung in Sikkim konnte gezeigt werden, dass die einzelnen Dezentralisierungsschritte eine unterschiedliche kausale Signifikanz für die Verschiebung von Macht zu lokalen Regierungen hatten. Als entscheidender Schritt ist die politische Dezentralisierung zu betrachten, die an erster Stelle umgesetzt wurde. Mit der politischen Dezentralisierung erhielten die lokalen Regierungen einen politischen Status, der es ihnen ermöglichte die negativen Auswirkungen der administrativen Dezentralisierung zu korrigieren. Die an zweiter Stelle folgende administrative Dezentralisierung verdeutlicht, dass die bundesstaatlichen Akteure versuchten, den Dezentralisierungsprozess

nach ihren Präferenzen zu gestalten. Dadurch, dass die negativen Konsequenzen für die lokalen Regierungen aus dem zweiten Dezentralisierungsschritt nur von temporärer Dauer waren, kommt der administrativen Dezentralisierung in der Sequenz P/A/F nur eine untergeordnete Rolle in Bezug auf die Verschiebung von Macht an die lokalen Regierungen zu.

Die Resultate der TQCA sowie die Beschreibung des Dezentralisierungsprozesses in Sikkim werfen die Frage auf, ob die Annahme aus der Theorie der sequentiellen Dezentralisierung stimmt, wonach in der Sequenz P/A/F die administrative Dezentralisierung eine Verschiebung von Macht an lokale Regierungen verhindert. Diese Frage kann in dieser Arbeit anhand eines Fallbeispiels zwar nicht abschliessend beantwortet werden. Zumindest für vier Bundesstaaten Indiens und darunter insbesondere für Sikkim, scheint diese Annahme jedoch nicht zuzutreffen. Damit ist die Theorie der sequentiellen Dezentralisierung zur Analyse des Dezentralisierungsprozesses in Indien nicht zufriedenstellend. Eine Schwachstelle der Theorie liegt in den deterministischen Inferenzen zwischen der Verhandlungsposition von Akteuren im Dezentralisierungsprozess und der resultierenden Verschiebung von Macht zu lokalen Regierungen. Wie das Fallbeispiel von Sikkim zeigte, wurde eine Stärkung lokaler Regierungen erreicht, obwohl die bundesstaatlichen Akteure die Dezentralisierungssequenz nach ihren Präferenzen gestalteten. Dieser Befund widerspiegelt die allgemeine Schwierigkeit bei der Erfassung von komplexen, multidimensionalen kausalen Prozessen durch abstrahierte Konzepte. Insofern kann sich die Analyse solcher Prozesse nicht ausschliesslich auf theoretische Analyseinstrumente stützen, sondern verlangt eine vertiefte Auseinandersetzung mit den kausalen Mechanismen, die den Prozessen zugrunde liegen.

Im Rahmen des Ausblicks ist zu bemerken, dass weitere Forschung über kausale Prozesse in der Dezentralisierung nötig ist, um zu einer allgemeinen Theorie zu gelangen, die Faktoren einer, aus Sicht der lokalen Regierungen, erfolgreichen Dezentralisierung definiert. Die Diskussion theoretischer Rahmen dient schliesslich auch dazu, den mit der Implementierung von Dezentralisierung beschäftigten Akteuren konsistentere Grundlagen für Entscheidungen in Bezug auf Dezentralisierungsmassnahmen bereitzustellen. Dieser wissenschaftliche Diskurs ist insbesondere im Kontext der grossen Bedeutung von Dezentralisierung in der Entwicklungszusammenarbeit wichtig.

Literaturverzeichnis

- Abbott, A. (1988). Transcending General Linear Reality. *Sociological Theory* 6(2): 169–86.
- (1990). A Primer on Sequence Methods. *Organization Science* 1(4): 375–92.
 - (1995). Sequence Analysis: New Methods for Old Ideas. *Annual Review of Sociology* 21: 93–113.
- Alok, V. (2006). Local Government Organization and Finance: Rural India. In Shah, A. (Hrsg.), *Local Governance in Developing Countries*. Washington, D.C: World Bank (205–32).
- Bahl, R. und J. Martinez-Vazquez (2006). Sequencing Fiscal Decentralization. *World Bank Policy Research Working Paper* 3914.
- Bareh, H. (2001). *Encyclopaedia of North-East India*. Sikkim. New Delhi: Mittal Publications.
- Bennett, A. und C. Elman (2006). Qualitative Research: Recent Developments in Case Study Methods. *Annual Review of Political Science* 9(1): 455–76.
- Berg-Schlosser, D. (2002). Macro-Quantitative vs. Macro-Qualitative Methods in Social Sciences: Testing Empirical Theories of Democracy. *COMPASSS Working Paper* 2002-2.
- Bhandari, D. und G. Upadhyaya (2000). Sikkim. In Mathew, G. (Hrsg.), *Status of Panchayati Raj in the States and Union Territories of India, 2000*. New Delhi: Published for Institute of Social Sciences [by] Concept Pub. Co. (264–9).
- Bhasin, V. (2002). Ethnic Relations Among the People of Sikkim. *Journal of Social Sciences* 6(1): 1–20.
- Blöchliger, H. und D. King (2006). Less than you thought: The fiscal autonomy of sub-central governments. *OECD Economic Studies* 2006(2).
- Blöchliger, H. und J.-M. Pinero-Campos (2011). Tax Competition Between Sub-Central Governments. *OECD Economics Department Working Papers* 872.
- Boex, J. und S. Yilmaz (2010). An Analytical Framework for Assessing Decentralized Local Governance and the Local Public Sector. *IDG Working Paper* 2010-06.
- Bora, B. (2004). Pro-Incumbency Factor. *Economic and Political Weekly* 39(51): 5536–44.
- Caren, N. und A. Panofsky (2005). TQCA: A Technique for Adding Temporality to Qualitative Comparative Analysis. *Sociological Methods & Research* 34(2): 147–72.
- Chakaravarthi, K. (1994). Government and Politics in Sikkim. In Lama, M. (Hrsg.), *Sikkim. Society, Polity, Economy, Environment*. New Delhi: Indus Pub. Co. (92–114).
- Chakrabarty, B. (2008). *Indian Politics and Society since Independence. Events, processes and ideology*. London: Routledge.

- Chakraborty, J. (2000). Elections and Casteist Politics. *Economic and Political Weekly* 35(43/44): 3805–7.
- Chaudhuri, S. (2006). What Difference Does a Constitutional Amendment Make? The 1994 Panchayati Raj Act and the Attempt to Revitalize Rural Local Government in India. In Bardhan, P. und Mookherjee, D. (Hrsg.), *Decentralization and local governance in developing countries. A comparative perspective*. Cambridge: MIT Press (153–202).
- Cheema, G. und D. Rondinelli (Hrsg.) (1983). *Decentralization and Development. Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage.
- Chhetri, H. (2008). *Panchayati Raj System and Development Planning. The Case of Sikkim*. Jaipur: Rawat Publications.
- Cohen, J. und S. Peterson (1996). Methodological Issues in the Analysis of Decentralization. *Development Discussion Paper* 555.
- (1997). *Administrative Decentralization: A New Framework for Improved Governance, Accountability, and Performance*. *Development Discussion Paper* 582.
- Dafflon, B. und T. Madiès (2009). *Decentralization. A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*. Paris: Agence Française de Développement.
- Datta, A. (1994). Ethnicity and Resource Management in Sikkim. In Lama, M. (Hrsg.), *Sikkim. Society, Polity, Economy, Environment*. New Delhi: Indus Pub. Co. (68–81).
- Dhamala, R. (1994). Panchayati Raj Institution in Sikkim: Participation and Development. In Lama, M. (Hrsg.), *Sikkim. Society, Polity, Economy, Environment*. New Delhi: Indus Pub. Co. (59–67).
- Ebel, R. und S. Yilmaz (2002). On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization. *Policy Research Working Paper* 2809.
- Falleti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review* 99(03).
- (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Faust, J. und I. Harbers (2011). On the Local Politics of Administrative Decentralization: Applying for Policy Responsibilities in Ecuador. *Publius: The Journal of Federalism* 42(1): 52–77.
- Gemperle, S. (2011). Challenges of need based village development planning in Sikkim. *Panchayati Raj Update* 18(6): 8.
- George, A. und A. Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, J. (2006). Single-Outcome Studies: A Methodological Primer. *International Sociology* 21(5): 707–34.
- (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Ghosh, B. (1996). The Ideology of Panchayati Raj. In Kumar, G. und Ghosh, B.

- (Hrsg.), Present Status and Future Prospects of Panchayati Raj in India. New Delhi (1–30).
- Gnanasekaran, W. (2008). Local Governance in India with Special Regard to its Political Shaping, Assignment of Duties and Financing. In Pitschas, R. (Hrsg.), Dezentralisierung im Vergleich - kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Südostasien am Beginn des 21. Jahrhunderts. Vorträge und Berichte auf dem 10. Internationalen Speyerer Forum an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 19. bis 21. September 2005. Berlin: Duncker & Humblot (177–207).
- Government of India (2001). Report of the Working Group on Decentralised Planning & Panchayati Raj Institutions. New Delhi: Ministry of Rural Development.
- (2007a). The Constitution of India. New Delhi: Ministry of Law and Justice.
 - (2007b). Status of Panchayati Raj: State Profile. New Delhi: Ministry of Panchayati Raj. Online: <http://panchayat.gov.in/mopr/viewFolder.do?method=viewFolder&folderid=3185&cToken=1965976559&ptlid=357>
 - (2008). Sikkim Development Report. New Delhi: Academic Foundation.
- Grzymala-Busse, A. (2011). Time Will Tell? Temporality and the Analysis of Causal Mechanisms and Processes. *Comparative Political Studies* 44(9): 1267–97.
- Hall, P. (2008). Systematic Process Analysis: when and how to use it. *European Political Science* 7(3): 304–17.
- Hall, P. und K. Thelen (2009). Institutional change in varieties of capitalism. *Socio-Economic Review* 7(1): 7–34.
- Johnson, C., P. Deshingkar und D. Start (2005). Grounding the State: Devolution and Development in India's Panchayats. *The Journal of Development Studies* 41(6): 937–70.
- Kent, R. (2004). Using fsQCA: A Brief Guide and Workshop for Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis. Teaching Paper 3. Online: www.ccsr.ac.uk/publications/teaching/2008-10.pdf.
- Lauth, H.-J., G. Pickel und S. Pickel (2007). Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.
- Levy, J. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science* 25(1): 1–18.
- Litvack, J., J. Ahmad und R. Bird (1998). Rethinking Decentralization in Developing Countries. Washington, D.C: World Bank.
- Longest, K. und S. Vaisey (2008). Fuzzy: A Program for Performing Qualitative Comparative Analysis (QCA) in Stata. *Stata Journal* 8(1): 79–104.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society* 29(4): 507–48.
- (2003). Strategies of Causal Assessment in Comparative Historical Analysis. In Mahoney, J. und Rueschemeyer, D. (Hrsg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press (337–

72).

- Mahoney, J. und G. Goertz (2006). A tale of two cultures: Contrasting quantitative and qualitative research. COMPASS Working Paper 2006-37.
- Mahoney, J. und K. Thelen (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In Mahoney, J. und Thelen, K. (Hrsg.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press (1–37).
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, D.C: World Bank.
- Martinussen, J. (2005). *Society, State and Market. A guide to competing theories of development*. London: Zed Books Ltd.
- Mathew, G. (2000). Panchayati Raj in India: An Overview. In Mathew, G. (Hrsg.), *Status of Panchayati Raj in the States and Union Territories of India, 2000*. New Delhi: Published for Institute of Social Sciences [by] Concept Pub. Co. (3–22).
- Ministry of Panchayati Raj (2007). *Status of Panchayati Raj: State Profile - Sikkim*. Online: <http://panchayat.gov.in/mopr/viewContentItem.do?method=viewItem&itemid=3197&ptlid=357&folderid=3185&cToken=-453521608>.
- Mukarji, N. (1986). The Alternative: District Government? In Dantwala, M., R. Gupta und D'Souza, K. (Hrsg.), *Asian Seminar on Rural Development. The Indian Experience*. New Delhi: Oxford & IBH Pub. Co.
- (1989). Decentralisation below the State Level: Need for a New System of Governance. *Economic and Political Weekly* 24(9): 467–72.
- Müller, H. und C. Rauch (2008). *Indiens Weg zur Wirtschaftsmacht*. Aus Politik und Zeitgeschichte 22.
- Muno, W. (2009). Fallstudien und die vergleichende Methode. In Pickel, S. et al. (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage (113–31).
- Nag, S. (2003). The Contest for the Marginal Space: Parties and Politics in Small Indian States. In Mehra, A., D. D. Khanna und Kueck, G. (Hrsg.), *Political Parties and Party Systems*. New Delhi: Sage (336–65).
- Newton, K. und J. van Deth (2010). *Foundations of Comparative Politics. Democracies of the Modern World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oates, W. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- (1981). On Local Finance and the Tiebout Model. *The American Economic Review* 71(2): p 93-98.
- (2006). On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. IFIR Working Paper Series 2006-05.
- Oommen, M. (2008). Fiscal Decentralisation to the Sub-State Level Governments in India. In Oommen, M. (Hrsg.), *Fiscal Decentralisation to Local Governments in India*. Newcastle: Cambridge Scholars (48–71).

- Pal, M. (2004). Panchayati Raj and Rural Governance: Experiences of a Decade. *Economic and Political Weekly* 39(2): 137–43.
- Palshikar, S. (2003). The Regional Parties and Democracy: Romantic Rendezvous or Localised Legitimation? In Mehra, A., D. D. Khanna und Kueck, G. (Hrsg.), *Political Parties and Party Systems*. New Delhi: Sage (306–35).
- Pennings, P. (2009). Fuzzy-sets and QCA - The Methodology of the fuzzy-set logic and its application. In Pickel, S. et al. (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage (347–64).
- Petzold, O. und H. Blöchliger (2009). Taxes or Grants: What Revenue Source for Sub-Central Governments? *OECD Economics Department Working Papers* 706.
- Phadnis, U. (1980). Ethnic Dimensions of Sikkimese Politics: The 1979 Elections. *Asian Survey* 20(12): 1236–52.
- Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics* 45(4): 595–628.
- (2000a). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review* 94(2): 251–67.
 - (2000b). Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes. *Studies in American Political Development* 14(01): 72–92.
 - (2003). Big, Slow-Moving, and ... Invisible: Macrosocial Processes in the Study of Comparative Politics. In Mahoney, J. und Rueschemeyer, D. (Hrsg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press (177–207).
 - (2004). *Politics in Time. History, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- PRIA (2003). *Strengthening Panchayati Raj Institution in the North-East: Sikkim: A Report*. Online: <http://www.pria.org/projects/local-self-governance-projects>.
- PRIA (2004). *State-wise Status of Devolution to Panchayati Raj Institutions: Devolution of Functions Fact Sheet*. New Delhi
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer* 10(2): 201–20.
- Ragin, C. (2006). Set Relations in Social Research: Evaluating Their Consistency and Coverage. *Political Analysis* 14(3): 291–310.
- (2008a). *Redesigning Social Inquiry. Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago Press.
 - (2008b). *User's Guide to Fuzzy-Set / Qualitative Comparative Analysis*.
- Ragin, C. und J. Sonnett (2005). Between Complexity and Parsimony: Limited Diversity, Counterfactual Cases, and Comparative Analysis. In Kropp, S. und Minkenberg, M. (Hrsg.), *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (180–97).
- Ragin, C. und S. Strand (2008). Using Qualitative Comparative Analysis to Study Causal Order: Comment on Caren and Panofsky (2005). *Sociological*

Methods & Research 36(4): 431–41.

- Ragin, C., K. A. Drass und S. Davey (2006). Fuzzy-Set/Qualitative Comparative Analysis 2.0. Tucson, Arizona: Department of Sociology, University of Arizona.
- Rajaraman, I. und D. Sinha (2008). Functional Devolution to Rural Local Bodies in Four States. In Oommen, M. (Hrsg.), Fiscal Decentralisation to Local Governments in India. Newcastle: Cambridge Scholars (72–101).
- Ramaiah, A. (1992). Identifying Other Backward Classes. Economic and Political Weekly 27(23): 1203–7.
- Rao, G. und N. Singh (2004). Asymmetric Federalism in India. International Economics Working Paper 08.
- Rihoux, B. (2009). Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques: Recent advantages and challenges. In Pickel, S. et al. (Hrsg.), Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage (365–86).
- Rihoux, B. und C. Ragin (Hrsg.) (2009). Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques. Thousand Oaks: Sage.
- Rodden, J. (2004). Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. Comparative Politics 36(4): 481–500.
- Rondinelli, D. (1990). Decentralization, Territorial Power and the State: A Critical Response. Development and Change 21(3): 491–500.
- Rondinelli, D. und G. Cheema (1983). Implementing Decentralization Policies: An Introduction. In Cheema, G. und Rondinelli, D. (Hrsg.), Decentralization and Development. Policy Implementation in Developing Countries. Beverly Hills: Sage (9–34).
- Rural Management and Development Department (2006). The Sikkim Panchayat Manual. A compilation of notifications relating to Panchayats in Sikkim, 1993 - 2006. Gangtok.
- Saito, C. und R. Kato (2008). Contrasting Experiences of Decentralization in Two States in India. In Saitō, F. (Hrsg.), Foundations for Local Governance. Decentralization in Comparative Perspectives. Heidelberg: Physica Springer (93–112).
- Sanghavi, N. und U. Thakkar (2000). Regionalisation of Indian Politics. Economic and Political Weekly 35(7): 514–8.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. Studies in Comparative International Development 38(3): 32–56.
- Schneider, C. und C. Wagemann (2006). Reducing complexity in Qualitative Comparative Analysis (QCA): Remote and proximate factors and the consolidation of democracy. European Journal of Political Research 45(5): 751–86.
- (2007). Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets. Ein Lehrbuch für Anwender und Jene, die es werden wollen: Barbara Budrich Esser.

- (2009). Standards guter Praxis in Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy-Sets. In Pickel, S. et al. (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage (387–412).
- Seawright, J. und J. Gerring (2008). *Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options*. *Political Research Quarterly* 61(2): 294–308.
- Shah, A. (1994). *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Washington, DC.
- (2004). *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and the Promise*. World Bank Policy Research Working Paper 3282.
- (2005). *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: An Overview*. In Jain, L. (Hrsg.), *Decentralisation and Local Governance*. New Delhi: Orient Longman (164–221).
- Shah, A. und T. Thompson (2004). *Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures*. World Bank Policy Research Working Paper 3353.
- Shneiderman, S. und M. Turin (2006). *Seeking the Tribe: Ethno-politics in Darjeeling and Sikkim*. *Himal Southasian* 18(5): 54–8.
- Singh, M. und S. Deva (2005). *The Constitution of India: Symbol of Unity in Diversity*. *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart* 53: 649–86.
- Singh, S. und P. Sharma (Hrsg.) (2007). *Decentralization. Institutions and politics in rural India*. New Delhi: Oxford University Press.
- Sinha, A. (2005). *Sikkim*. In, *Sub-Regional Relations in the Eastern South Asia. With Special Focus on India's North Eastern Region* (275–97).
- (2008). *Sikkim. Feudal and Democratic*. New Delhi: Indus Pub. Co.
- (2009). *The Politics of Identity Formation in Sikkim*. *Dialogue* 10(4).
- Sinha, A. et al. (2009). *An Index of Devolution for Assessing Environment for Panchayati Raj Institutions in the States: Empirical Assessment - 2008*.
- Skocpol, T. (1995). *Why I Am an Historical Institutionalism*. *Polity* 28(1): 103–6.
- Snyder, R. (2001). *Scaling Down: The Subnational Comparative Method*. *Studies in Comparative International Development* 36(1): 93–110.
- Subba, T. (1988). *Migration and Ethnic Relations in Darjeeling and Sikkim*. In Chakrabarti, S. und Kulkarni, S. (Hrsg.), *Social Science and Social Concern. Felicitation Volume in Honour of Professor B.K. Roy Burman*. Delhi: Mittal Publications (356–65).
- Tansey, O. (2007). *Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling*. *PS: Political Science and Politics* 40(04): 765–72.
- Thelen, K. (1999). *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. *Annual Review of Political Science* 2(1): 369–404.
- (2000). *Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change*. *Studies in American Political Development* 14(01): 101–8.

- (2003). How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. In Mahoney, J. und Rueschemeyer, D. (Hrsg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press (208–40).
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64(5): p 416-424.
- Treisman, D. (2006). Fiscal Decentralization, Governance, and Economic Performance: A Reconsideration. *Economics and Politics* 18(2): 219–35.
- (2007). *The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization*. New York: Cambridge University Press.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation.
- UNDP (1999). *Decentralization: A Sampling of Definitions*. Working Paper. Online: http://www.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF.
- (2000). *The UNDP Role in Decentralization and Local Governance: A Joint UNDP-Government of Germany Evaluation*.
- VanWynsberghe, R. und S. Khan (2007). Redefining Case Study. *International Journal of Qualitative Methods* 6(2): 80–94.
- Verkuilen, J. (2005). Assigning Membership in a Fuzzy Set Analysis. *Sociological Methods & Research* 33(4): 462–96.
- Watts, R. (2008). *Comparing Federal Systems*. Montréal: Published for the School of Policy Studies, Queen's University by McGill-Queen's University Press.
- Weingast, B. (1995). The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *The Journal of Law, Economics, & Organization* 11(1): 1–31.
- Williams, M. (Hrsg.) (2006). *Philosophical Foundations of Social Research Methods. Social Reality and Social Context of Social Research*. Volume 3. London: Sage publications.
- Yin, R. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage publications.

Anhang

Daten zur Dezentralisierung in den indischen Bundesstaaten

Tabelle A 1: Dezentalisierungsreformen indischer Bundesstaaten

	Political Decentralization		Fiscal Decentralization		Admin. Dec.	Sequenz	Regierung	DI		
State	PR Act	Election	SFC1	SFC1Report	Action Taken *	AM Order	Action Taken**	***		
Andhra Pradesh	30.05.1994	3.1995	22.06.1994	31.05.1997	2	30.03.1999	P/F/A	2	0	61.04
Arunachal Pradesh	1997	4.2003	None	None		03.07.2003	-	-	-	56.41
Assam	22.04.1994	5.2002	23.06.1995	29.02.1996	2	26.07.2002	F/P/A	3/2	0	64.73
Bihar	06.08.1993	5.2001	23.04.1994	Not submitted	0	24.04.2001	-	-	-	45.08
Chhattisgarh	c 1993	a (1.2005)	2004	2007	0	c 13.07.1994	-	-	-	67.04
Goa	26.10.1995	12.01.1997	22.04.1994	d 5.07.2002	2	2008	P/F/A	1	0	53.67
Gujarat	26.08.1993	5.1995	15.09.1994	13.07.1998	2	1993	-	-	-	-
Haryana	22.04.1994	12.1994	31.05.1994	31.03.1997	1	30.06.2000	P/F/A	0	1	68.45
Himachal Pradesh	23.04.1994	12.1995	23.04.1994	30.11.1996	1	31.07.1996	P/A/F	4	1	72.91
J & K	1989 (2003)	01-02.2001					-	-	-	-
Jharkhand	(1996)	a				23.04.2001	-	-	-	-
Karnataka	30.04.1993	29.12.1993	10.06.1994	31.01.1996	2	23.07.1994	P/A/F	5	1	79.54
Kerala	23.04.1994	02.10.1995	23.04.1994	29.02.1996	1	18.09.1995	A/P/F	5	1	80.72
Madhya Pradesh	1993	05-06.1994	17.06.1994	20.06.1996	2	28.03.1996	P/A/F	5	1	88.73
Maharashtra	1958/61	3.1997	23.04.1994	31.01.1997	2	19.10.2000	F/P/A	4/5	1	58.52
Manipur	23.04.1994	1.1997	22.04.1994	20.12.1996	2	15.09.1998	F/P/A	5	1	29.21
Meghalaya	b						-	-	-	-
Mizoram	b						-	-	-	-
Nagaland	b						-	-	-	-

Orissa	1991(amended)	1.1997	21.11.1996	30.12.1998	2	04.07.2003	P/F/A	2/3/2	0	45.98
Punjab	1994	21.06.1998	22.04.1994	31.12.1995	2	10.2003	F/P/A	3/2	0	32.19
Rajasthan	23.04.1994	3.1995	23.04.1994	30.12.1995	1	03.01.2000	P/F/A	1	0	54.02
Sikkim	18.10.1993	10.1997	22.07.1998	16.08.1999	2	13.05.1998	P/A/F	0	1	76.57
Tamil Nadu	22.04.1994	10.1996	23.04.1994	26.11.1996	2	14.03.1997	P/F/A	5	1	86.05
Tripura	07.11.1993	7.1994	23.04.1994	12.01.1996	2	2003	P/F/A	0	1	46.73
Uttar Pradesh	1994	4.1995	22.10.1994	26.12.1996	2	1997	P/F/A	5	1	58.92
Uttarakhand	1.2001	a				30.06.2004	-	-	-	-
West Bengal	1994	5.1993	30.05.1994	27.11.1995	1	07.11.2005	P/F/A	5	1	87.38
Union Territory	PR Act	Election	SFC1	SFC1Report	Action Taken*	AM Order	Sequenz	Action Taken**	***	DI
A&N Islands	1994	1995	08.09.1995	10.03.1998	2	after 2002	F/P/A	-	-	-
Chandigarh	27.09.1994	16.01.1999	4.1995	31.12.1997	0		F/P/A	-	-	-
D&N Haveli	2002	11.1995	08.09.1995	28.08.1997		16.02.1996	P/A/F	-	-	-
Daman and Diu	10.1994	1995	08.09.1995	28.08.1997	2	18.08.2001	P/F/A	-	-	-
Delhi			4.1995	31.12.1997	0		-	-	-	-
Lakshadweep	23.04.1994	12.1997	08.09.1995	28.08.1997	1	17.07.1998	F/P/A	-	-	-
Puducherry	24.04.1993		1997	15.09.1997			-	-	-	-

a Staat wurde erst im Jahr 2000 neu gegründet
 b Staat von Part IX der Verfassung ausgenommen
 c adopted order from Madhya Pradesh
 d First report submitted 05.06.1999, but no action taken upon it
 * 0=No action taken; 1=Accepted; 2=Accepted with modifications; 3=Not accepted
 ** 0=Kein Regierungshandeln; 1=Gesetzesänderung schwächt PRIs; 2=Verschiebung von Wahlen; 3=Auflösung lokaler Regierungen; 4&5=Gesetzesänderung unterstützt PRIs
 *** 1=Regierungsunterstützung; 0=Regierung schwächt PRIs

Quellen: Political Decentralization: Government of India (2001: 7); Government of India (2007b)
 Fiscal Decentralization: Mathew (2000); Government of India (2007b)
 Administrative Decentralization: PRIA (2004); Government of India (2007b)
 Devolution Index (DI): Sinha et al. (2009)

Dezentralisierungssequenzen

Tabelle A 2: Dezentralisierungssequenzen

Dominierende territoriale Interessen in Dezentralisierungskoalition	Erwarteter erster Dezentralisierungsbereich	Kausalmechanismus	Erwarteter zweiter Dezentralisierungsbereich	Dritter Dezentralisierungsbereich	Erwartete Verschiebung des IGMG*
Subnational	→ P	Selbstverstärkend	→ F	A	= Hoch
National	→ A	Selbstverstärkend	→ F	P	= Niedrig
National	→ A	Reaktiv	→ P	F	= Mittel
Subnational	→ P	Reaktiv	→ A	F	= Niedrig/Mittel
Kompromiss	→ F	Reaktiv	→ A	P	= Niedrig/Mittel
Kompromiss	→ F	Selbstverstärkend	→ P	A	= Hoch

Quelle: nach Falletti (2005: 332)

* IGMG = Intergouvernementales Machtgleichgewicht

Sitzverteilung in der Rajya Sabha

Tabelle A 3: Sitzverteilung Rajya Sabha

Bundesstaat	<i>Rajya Sabha Sitze</i>			
	1989		1992	
	Total	INC	Total	INC
Andhra Pradesh	17	2	18	8
Arunachal Pradesh	1	1	1	1
Assam	6	4	7	2
Bihar	21	14	23	8
Chhattisgarh	-	-	-	-
Goa	1	1	1	1
Gujarat	11	9	11	7
Haryana	6	4	5	2
Himachal Pradesh	2	2	3	1
J & K *	4	3	2	1
Jharkhand	-	-	-	-
Karnataka *	10	3	12	10
Kerala	9	2	8	1
Madhya Pradesh *	14	9	17	5
Maharashtra	21	16	18	11
Manipur	2	2	2	0
Meghalaya	1	1	1	0
Mizoram	1	1	1	1
Nagaland	2	2	1	0
Orissa	10	10	10	3
Punjab *	4	3	7	7
Rajasthan	10	5	8	2
Sikkim	2	0	2	0
Tamil Nadu	19	3	17	1
Tripura	1	0	1	1
Uttar Pradesh *	35	26	37	12
Uttarakhand	-	-	-	-
West Bengal	19	1	16	0
Unionsterritorien				
Nat. Capital Territory of Delhi	3	3	3	0
Puducherry	1	1	1	1
Nominiert	12	-	12	-
Total	245	128	245	86

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach <http://rajyasabha.nic.in/rsnew/rsweb.asp>

* Unter 'president's rule': Punjab 11.06.1987 – 25.02.1992;
Karnataka 21.04.1989 – 30.11.1989; J & K 19.01.1990 – 9.10.1996;
Madhya Pradesh 16.12.1992 – 6.12.1994; Uttar Pradesh 6.12.1992 – 4.12.1993

„Devolution Index“ nach Bundesstaaten

Tabelle A 4: Komponenten des „Devolution Index“ nach Bundesstaaten

Rank	State	Scores of functions	Score of finances	Score of functionaries	Overall Scores	DI
1	Madhya Pradesh	4.52	4.08	4.71	4.44	88.73
2	West Bengal	5	3.68	4.43	4.37	87.38
3	Tamil Nadu	5	3.62	4.29	4.3	86.05
4	Kerala	5	2.82	4.29	4.04	80.72
5	Karnataka	5	3.29	3.64	3.98	79.54
6	Sikkim	5	3.2	3.29	3.83	76.57
7	Himachal Pradesh	3.83	2.97	4.14	3.65	72.91
8	Haryana	4.45	2.53	3.29	3.42	68.45
9	Chattisgarh	4.31	2.89	2.86	3.35	67.04
10	Assam	4.6	2.47	2.64	3.24	64.73
11	Andhra Pradesh	3.72	3.29	2.14	3.05	61.04
12	Uttar Pradesh	3.83	3.01	2	2.95	58.92
13	Maharashtra	2.52	2.69	3.57	2.93	58.52
14	Arunachal Pradesh	5	1.53	1.93	2.82	56.41
15	Rajasthan	3.3	2.8	2	2.7	54.02
16	Goa	3.42	3.34	1.29	2.68	53.67
17	Tripura	3.86	0.93	2.21	2.34	46.73
18	Orissa	2.69	1.92	2.29	2.3	45.98
19	Bihar	3.6	0.73	2.43	2.25	45.08
20	Punjab	1.1	1.51	2.21	1.61	32.19
21	Manipur	0.54	2.2	1.64	1.46	29.21
	Average	3.82	2.64	2.92	3.13	62.57

Quelle: Sinha et al. (2009)

Publications of the UAMR Graduate Centre for Development Studies:

Books:

Hussain, Shafaq (2012): Growth Effects and the Determinants of Female Employment in Pakistan: A Macro- and Microeconomic Analysis. Berlin: Logos (UAMR Studies on Development and Global Governance, Vol. 61).

Working Papers:

Gemperle, Sergio (2013): Determinanten erfolgreicher Dezentralisierung - Eine komparative Analyse unterschiedlich ausgestalteter Dezentralisierungsprozesse in den Bundesstaaten Indiens. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.3).

Althaus, Lisa-Marie (2013): Green Transformation towards Sustainable Development? - A Comparative Analysis of the Green Transformation Concepts by UNEP, OECD, and WBGU through the Lens of Sustainable Development. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.2).

Knebel, Bastian (2013): „Good is not enough“ - Neue Governance-Voraussetzungen für erfolgreiche Privatsektorentwicklung in Ländern niedrigen Einkommens. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.1).

The UAMR Graduate Centre for Development Studies

The UAMR Graduate Centre for Development Studies is a collaboration project in the framework of the University Alliance Metropolis Ruhr (UAMR). The three involved Institutes from the Ruhr-University Bochum and the University Duisburg-Essen cooperate to conjoin their distinctive research and teaching areas for complementary benefits. Working on the broad field of development studies the domains of the Institute of Development Research and Development Policy (IEE) are economics and law while the Institute of Political Science and the Institute for Development and Peace (INEF) emphasize mainly on political science. Combining these forces of social sciences enables the Graduate Centre not only to enhance the research capacities and outward attractiveness but also to run development oriented multidisciplinary Master- and PhD-Programs. Through exchanging lecturers and students and recognition of modules of the partners the Graduate Centre enlarges students' choices and options for individual specialization.

For more information visit: <http://uamr-graduate-centre.org>

Editor of this issue:

© Institute for Development and Peace, INEF

Contact: inef-editor@uamr-graduate-centre.org

Cover-Design: Jan Schablitzki

Cover-Photos: Wolff | John Isaac | Jean Pierre Laffont (UN Photos)

ISSN: 2195-1659 (Print)

Ruhr-University Bochum
Institute of Development Research and
Development Policy, IEE

Universitätsstr. 150, D-44801 Bochum
Phone: +49-(0)234 / 32-22418, -22243
Fax: +49-(0)234 / 32-14-294
E-Mail: ieeoffice@ruhr-uni-bochum.de
Homepage: <http://www.development-research.org/>

University of Duisburg-Essen
Institute for Development and Peace,
INEF

Lotharstraße 53, D-47057 Duisburg
Phone: +49 (203) 379 4420
Fax: +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: <http://inef.uni-due.de>

University of Duisburg-Essen
Faculty of Social Science,
Institute of Political Science

Lotharstr. 65, D-47057 Duisburg
Phone: +49 (203) 379 2049
Fax: +49 (203) 379 2318
E-Mail: ingetraud.fischer@uni-due.de
Homepage: <http://www.uni-due.de/politik/>