

# Der steinige Weg der Dezentralisierung

Warum Chile vorerst zentralistisch bleibt

**Chile ist ein Einheitsstaat mit zentralistischer Führung, ein Land, in dem die Kluft zwischen der Metropole und den übrigen zwölf Regionen allenthalben spürbar ist. So flossen 2004 etwa durchschnittlich 500 000 US-\$ in eine Region, während die Hauptstadt über eine Million erhielt. Und einen echten Reformwillen gibt es in Chile nicht, wenngleich sich seit der Rückkehr des Landes zur Demokratie alle Regierungen zur Dezentralisierung bekannt haben. Diverse Faktoren verhindern den Modernisierungsprozess: Die Funktion vieler Kabinettsmitglieder hängt vom Einfluss des Zentralstaats ab. Das Subsekretariat für Regionalentwicklung mit seiner einzigen Aufgabe der Dezentralisierung ist die Behörde einer zentralistischen Exekutive. Den Parlamentariern, denen im Prozess der Modernisierung eine entscheidende Rolle zukommt, sind angesichts der Praxis des Gesetzgebungsverfahrens die Hände gebunden. Die Parteien können mit ihrer zentralistischen Struktur kaum als Hoffnungsträger der Dezentralisierung gelten und die Bürger des Landes selbst unterstützen traditionell, und nicht zuletzt aus der historischen Furcht vor Chaos und staatlicher Instabilität, das etablierte System. Die Dezentralisierung kommt in Chile, trotz eines hohen zivilgesellschaftlichen Organisationsgrades der Bürger, nicht voran. Dabei wäre sie für die Wirtschaft, die Verwaltung und nicht zuletzt für die Demokratie des Landes sicher die bessere Option.**

## ■ Executive Summary

Chile is a centralist unitarian state. Its centre controls seventy percent of all public investments, and even on the party level, all key decisions are made by the top functionaries in Santiago. In fact, the gap between the metropolis and the remaining twelve regions is immense. While an average region received US\$ 500,000 in 2004, the capital retained more than a million. This results in dissonances between the centre and the periphery, which does not have any financial autonomy – its plight in the fields of education, health care, and employment is a case in point.

Chilean centralism cries out for reform, even from a democratic point of view. It may be true that the citizens elect their mayors and their local councils, but that does not enable them to control local or regional policy as these depend on the capital which, in turn, leaves hardly any scope for planning.

There is no real willingness to reform in Chile. If we look at the interests that guide parties as well as political and social institutions some things become clear. Especially for the executive and the legislative branches there is hardly any motivation to relinquish any of their authority voluntarily.

After Chile returned to democracy, all governments at all levels embraced decentralization. On the one hand, however, the function of many cabinet members depends on the influence of the central state, for the minister for public services decides on all essential infrastructural projects. Undisciplined spending and the country's economic success argue

against decentralization, so it seems. On the other hand, the sub-secretariat for regional development, whose sole task is to promote decentralization, is one of the core elements of the executive branch. Its actions, however, are largely directed by the president, who needs to strike a balance between achieving a successful reform and maintaining his own power.

Parliamentarians play a major role in the decentralization process because of their legislative function. The legislation process, however, shows that the influence of the parliamentarians fades quickly, and that they hardly leave any traces in real life. Moreover, the individual preferences of the members of the Lower and Upper House, i.e. the deputies and senators, are not in line with the objective of decentralization. Furthermore, statistics show that most parliamentarians hardly support the decentralization laws anyway, since their lives have not been shaped by rural influences; rather, they are closely linked to Santiago through their education and career.

Another way to promote a decentralized organization of the state would be to restructure the political parties. However, realities within a state inform the actions of its players, and the current structure of the Chilean party system helps to preserve the status quo.

All parties are quite agreed that the state's centralist orientation is harming the country. Even the PDC speaks of centralism as the reason why the development and growth of the country is slowing down and bureaucracy and injustice are spreading. In fact, the parties of the Chilean *concertación* are considerably more open-minded towards decentralization than, for example, the right-wing conservative UDI.

As regards the hostility shown towards decentralization by the Chilean party structure, the 1993 resolution of the PS and the PDP not to compete against each other in any of the districts is revealing. In the same year, the SDC and other parties of the *concertación* exchanged their candidacies in twelve districts for the support of their presidential candidate, Eduardo Frei. This kind of horse-trading with coalition partners has become a question of political survival for some of the smaller parties.

The division of the Chilean state into 13 regions, 51 provinces, and 341 communities is a creature of the former dictatorship. Any regional and communal

politician wishing to assume new tasks must first persuade the central ruling power to relinquish some of its authority. The success of this concept, however, is predicated on cooperation between the communities, which generally does not exist.

Chile's decentralization is not moving forward, at least not at the regional level. This shows, for example, in the great number of institutions that lack authority, regional players that lack democratic legitimation, and regional administrations that lack financial means. While it is true that there are regional governments with so-called intendants on top, it is equally true that they are hardly more than puppets of the president, who may dismiss and replace them at will. Even the cabinets themselves, which were set up to coordinate the policies of the regional players, merely serve as a mouthpiece of the central power.

At the communal level, in contrast, decentralization has left some traces. Thus, public transport, roadbuilding, urban planning, power supply, and waste disposal are in the hands of local authorities, although their expenses generally exceed their budget. While their authority does allow some scope for competence, there is only limited political freedom. The fact that mayors may now be elected directly is a ray of hope. The resultant increase in the mayors' political weight holds out some hope for the decentralization process in the future.

However, even mayors are subject to constraints, since the distribution of power within the party leaderships at the state level directly affects local governments, paralyzing the mayors' influence, who have to bow to the centralist interests of their own parties.

Often, Chile's history is pointed at as the reason why it is impossible to break its centralist structures; after all, the country grew outwards from Santiago. Those few centrifugal forces which temporarily promised to bring strength to the regions have faded. The periphery seems to be permanently doomed to feebleness and lack of influence.

The 13 regions created by Pinochet in 1974 are artificial formations which hardly produce any feeling of identity, the only exception perhaps being Valdivia with its well-organized civil society. Since this region was integrated into the region of Los Lagos, its inhabitants have been fighting for their autonomy as well

as for the recognition of their own region of Los Ríos, with Valdivia as its capital. Yet this is an exception, an encouraging exception that deserves support.

Despite the depressing state of Chile's decentralization, the country shows a high degree of organization within its civil society, which is underpinned by church institutions as well as by a network of 80,000 associations. However, there are hardly any pluralist groups which demand participation and decentralization at the grassroots. In fact, the Chilean population does not tend to question the established system or to claim more power for itself, because it is afraid that instability might arise within the state, leading to political havoc, as it did before.

Thus, the relations between the population and the country's elite are characterized by alienation. In contrast to Germany, where the elites include representatives of economically weak, medium-strong, and strong societal groups in equal measure, leaders in Chile hardly come from the socially weak classes. It seems that qualifications alone do not suffice to climb the political ladder in Chile.

The path that Chile should pursue is predetermined. Direct elections should not be restricted to mayors and district councils, as they are today; rather, intendants and regional councils should be elected as well to establish a genuine representation of the people at the regional level. Moreover, it would be important to reform the election system, which currently hardly permits any competition between parties that is worthy of the name. Furthermore, regional parties should be admitted to this competition and, finally, it would be necessary to introduce a decentralized system of economic subsidisation, from which the farmers especially would benefit.

Compared to Chile's current system, decentralization, especially in its fiscal and functional aspect, provides important benefits. Perhaps the main task of today's supporters of decentralization inside and outside Chile is to demonstrate this to the ruling elite in Santiago.

### ■ **Dezentralisierung – Eine Politik ohne Alternative**

Der Ort Aisén im Süden Chiles ist bekannt für seine Hängebrücke, die mit einer Länge von 210 Metern

über den gleichnamigen Fluss führt. Von ihr haben sich in den letzten Jahren innerhalb kurzer Zeit mehr als ein Dutzend Jugendliche in die Tiefe gestürzt. Da die Selbstmordreihe die 17 500 Einwohner große Gemeinde tief erschütterte, bat die seinerzeitige Provinzgouverneurin die zuständigen Nationalbehörden, als Schutz einen Maschendrahtzaun zwischen den Pfeilern der Brücke errichten zu dürfen. Aus Santiago eilte ein striktes Verbot in die entlegene XI. Region. Die knappe Begründung: Die Brücke sei ein nationales Monument und dürfe nicht durch die Anbringung eines Schutzzaunes baulich verändert werden.

Eine Geschichte von vielen aus einem zentralistischen Einheitsstaat wie dem Chiles, aus einem politischen System, in dem die Zentrale über knapp 70 Prozent der öffentlichen Investitionen entscheidet. In administrative Aufgaben sind die Regionen und Gemeinden zwar eingebunden, die politische Macht aber belässt das institutionelle Gefüge auf Seiten der zentralen Exekutive und damit in der Hand des Präsidenten. Die Parteien spiegeln diese zentralistische Struktur in Miniaturform wider. Hier treffen die in Santiago angesiedelten Spitzenfunktionäre alle richtungsweisenden Entscheidungen.

Die Regierungskoalitionen der *concertación*, die das Tempo im Dezentalisierungsprozess seit Chiles Rückkehr zur Demokratie im Jahre 1990 bestimmt, genießen lieber die Vorzüge der Zentralisierung als gegen ihre nachteiligen Folgen anzugehen. Wirksamer Druck von der zivilgesellschaftlichen wie politischen Basis fehlt. Chile macht im lateinamerikanischen Vergleich ökonomisch wie fiskalisch eine gute Figur; es scheint keinen Grund zu geben, an den alten Strukturen zu rütteln.

Wer unter die Oberfläche von nationalen Wirtschaftsstatistiken schaut und Santiagos glänzende Bürogebäude und die moderne U-Bahn hinter sich lässt, der kennt die Kluft zwischen der Metropole und den übrigen zwölf Regionen. Während der chilenische Staat im Jahr 2004 durchschnittlich 500 000 US Dollar in einer Region investierte, flossen doppelt soviel, über eine Million Dollar, in die Hauptstadt. Diese ungleiche Behandlung ist kein Zufall, sondern hat System. Zwischen 1994 und 2004 nahmen die öffentlichen Investitionen, die regional entschieden

■ **Wer unter die Oberfläche von nationalen Wirtschaftsstatistiken schaut und Santiagos glänzende Bürogebäude und die moderne U-Bahn hinter sich lässt, der kennt die Kluft zwischen der Metropole und den übrigen zwölf Regionen.**

wurden, um durchschnittlich 20 Millionen US-Dollar zu; 50 Millionen Dollar dagegen betrug der Anstieg der selbständig verfügbaren Ausgaben in der Metropolregion. Trockene Zahlen mit negativem Beigeschmack: Zwischen Zentrum und Peripherie bestehen Dissonanzen im Zugang zur Ausbildung, zur gesundheitlichen Versorgung und zu Beschäftigungschancen. Die ungleichmäßige Entwicklung des Landes wird dadurch verstärkt. Den politischen Vertretern der Gemeinden wie der Regionen fehlen die Finanzautonomie und die Kompetenzen, um ihr Schicksal selbst bestimmen und ihre Situation verbessern zu können.

Abseits der real unterschiedlichen Lebensverhältnisse und fehlende Chancengleichheit ist der Zentralismus des chilenischen Staates auch aus demokratischer Sicht reformbedürftig. Der Wettbewerb zwischen guten und schlechten Politiken, den eine dezentralisierte, demokratische Staatsordnung sicherstellen soll, hakt an mancher Stelle. Zwar können Anwohner bei der Wahl des Bürgermeisters und der Gemeinderäte politische Gesichter austauschen; die kommunale Politik beeinflussen sie dadurch kaum, wenn diese in finanzieller Not steckt. Auf regionaler Ebene mangelt es vollständig an einer demokratisch legitimierten Bürgervertretung. Bei den nationalen Parlamentswahlen bestimmt wegen des binominalen Wahlsystems vor allem der koalitionsinterne Kuhhandel, den die Parteispitzen im Vorfeld bei der Aufstellung der Kandidatenlisten betreiben, wie viele Sitze die Parteien im Kongress ergattern. Derweil rangiert die Zustimmung der Chilenen zu den demokratischen Institutionen mit 56 Prozent der Bevölkerung im regionalen Vergleich auf stabilem, aber recht niedrigem Niveau.

Ökonomisch verspricht die Dezentralisierung, das staatliche Handeln effizienter und passgenauer zu machen. Hintergrund dieser Annahme: Die Vorlieben der Bürger unterscheiden sich von Region zu Region; die Politiker vor Ort sind besser über diese Präferenzen informiert und haben ein Interesse daran, die Wünsche ihrer lokalen Wählerschaft zu erfüllen. Darüber hinaus birgt das Subsidiaritätsprinzip politisches Potenzial. Indem die politischen Instanzen nah am betroffenen Bürger angesiedelt sind, wie es aufgabenspezifisch Sinn macht, optimiert die Politik die Partizipation der Bevölkerung am Entschei-

■ **Ökonomisch verspricht die Dezentralisierung, das staatliche Handeln effizienter und passgenauer zu machen. Hintergrund dieser Annahme: Die Vorlieben der Bürger unterscheiden sich von Region zu Region; die Politiker vor Ort sind besser über diese Präferenzen informiert und haben ein Interesse daran, die Wünsche ihrer lokalen Wählerschaft zu erfüllen.**

■ In Chile mangelt es trotz aller politischen Lippenbekenntnisse am Reformwillen.

dungsprozess und befördert private Eigeninitiative. Insofern kann die Dezentralisierung die Demokratisierung einer Gesellschaft vorantreiben – vorausgesetzt, alle Bürger erhalten Zugang zu Bildung und die Chance, die Fähigkeit zu kritischem Denken und damit die Voraussetzung zu politischer Partizipation zu entwickeln. Unter diesen Gesichtspunkten sind stärkere Finanzautonomie der unteren Gebietskörperschaften und Dezentralisierung von politischen Kompetenzen von großer Bedeutung.

In Chile mangelt es trotz aller politischen Lippenbekenntnisse am Reformwillen. Daher sind folgende Fragen zu stellen: Von welchen Interessen und Anreizen werden im Dezentralisierungsprozess Chiles die politischen Institutionen, die Parteien und die Gesellschaft angetrieben? Wo verbergen sich die Hindernisse, wo die Optionen? Wer bestimmt den Dezentralisierungsprozess in Chile: Die nationalstaatlichen Akteure von Legislative und Exekutive, die Parteien, die institutionellen Mitspieler auf subnationaler Ebene und/oder die Bürgergesellschaft?

### ■ Die nationalstaatlichen Institutionen – Reformer wider Willen

Die Reformwege in Richtung Dezentralisierung sind lang und steinig. Das Dilemma kurz und knapp: Gerade die Vertreter der Exekutive und Legislative haben keinerlei Anreiz, freiwillig Kompetenzen und Ressourcen an die unteren Ebenen abzugeben. Sie handeln nach persönlichen Machtkalkülen, die kaum Raum für subnationale Interessen lassen.

#### *Motivationsstrukturen der Exekutive*

Seit der Rückkehr Chiles zur Demokratie haben sich alle vier Regierungen der *concertación* unter Aylwin, Frei, Lagos und Bachelet rhetorisch zu einer sukzessiven Dezentralisierung verpflichtet. In einem Atemzug mit dem Gesundheitswesen, der öffentlichen Sicherheit und dem Arbeitsmarkt bezeichnete Lagos die Dezentralisierung sogar als eines der prioritären Arbeitsfelder seiner Amtszeit.

Ursächlich für den Widerspruch zwischen Rhetorik und Wirklichkeit sind die Interessengegensätze, die die Exekutive bestimmen. Auf der einen Seite hängt die Funktion einiger Kabinettsmitglieder vom

weitreichenden Einfluss des Zentralstaates ab, wie etwa die des Ministers für öffentliche Aufträge, der alle wichtigen Infrastrukturprojekte beschließt und kontrolliert. Der schwergewichtigste Kritiker fiskalischer Dezentralisierung sitzt innerhalb des Kabinetts im Finanzministerium, da dort die Sorgen um die öffentliche Verschuldung und die makroökonomische Stabilität zusammenlaufen. Die mangelnde Ausgabendisziplin, die untere Gebietskörperschaften in föderalen und damit stark dezentralisierten Staaten wie Brasilien und Argentinien in der Vergangenheit betrieben haben, sowie Chiles ökonomischer Erfolgspfad seit den neunziger Jahren haben den zentralistischen Argumenten des Finanzministers wachsendes Gewicht verliehen. Auf der anderen Seite sitzt im Herzen der Exekutive das Subsekretariat für Regionale und Administrative Entwicklung (SUBDERE). Die im Innenministerium angesiedelte Agentur hat einzig und allein den politischen Auftrag, die Dezentralisierung des Staates voranzutreiben. SUBDERE machte sich in der Vergangenheit für höhere staatliche Investitionen auf regionaler Ebene sowie für die direkte Wahl der Regionalräte und eines regionalen Regierungspräsidenten stark.

Die Schlüsselposition im Handeln der Exekutive kommt allerdings dem Präsidenten sowie seinen Grundsatzentscheidungen und Gesetzesvorschlägen zu. Seine Interessen sind nicht weniger zwiespältig als die des Regierungsapparats. Er muss zwischen Reform Erfolg und Machterhalt abwägen. Einerseits erntet der Präsident die Lorbeeren für den Fall, dass die dezentrale Bereitstellung der öffentlichen Güter und Dienstleistungen zu höherer Effizienz und steigender Zufriedenheit der Bürger führt. Gleichzeitig schwächt der Präsident mit jedem Schritt in dieser Richtung seine eigene Machtposition.

■ **Die Schlüsselposition im Handeln der Exekutive kommt dem Präsidenten sowie seinen Grundsatzentscheidungen und Gesetzesvorschlägen zu. Seine Interessen sind nicht weniger zwiespältig als die des Regierungsapparats. Er muss zwischen Reform Erfolg und Machterhalt abwägen.**

#### *Ein Parlament ohne regionale Lobby*

Das chilenische Parlament besteht aus zwei Kammern, dem Unterhaus der Abgeordneten und dem Oberhaus der Senatoren. Aufgrund seiner originären Legislativfunktion spielen die Parlamentarier im Dezentralisierungsprozess eine Hauptrolle. Dass vom Kongress kaum Reformimpulse ausgehen, liegt neben Einschränkungen in der Gesetzgebungskompetenz vor allem an den individuellen Interessen seiner Mitglieder.



Grundsätzlich können sowohl eine Gruppe von Parlamentariern als auch die Exekutive Gesetzesvorschläge einbringen. Allein dem Präsidenten ist dieses Recht verfassungsgemäß bei den legislativen Initiativen vorbehalten, die die politische und administrative Organisation des Landes sowie das nationale Budget betreffen. Das schließt viele für die Dezentralisierung relevante Bereiche ein, wie etwa die Finanzierung der lokalen und regionalen Entwicklungsfonds, den Finanzausgleich, die Steuergesetzgebung, die Verschuldung der öffentlichen Haushalte, die Lohnmodalitäten öffentlicher Angestellter sowie den Auf- oder Abbau öffentlicher Behörden auf allen staatlichen Ebenen. Als Konsequenz kann der Präsident die Geschwindigkeit des Reformprozesses nach Belieben lenken. Auch qualitativ hat die Exekutive die Nase vorn: Ein riesiger präsidentialer Expertenstab beschäftigt sich ausschließlich damit, Gesetzesvorschläge des Präsidenten oder der Ministerien auszuarbeiten.

Die Exekutive kommt bei eigenen Initiativen nicht umhin, innerhalb beider Kammern um Zustimmung zu werben und Koalitionen zu bilden. Spuren hinterlassen die Parlamentarier im Dezentralisierungsprozess vor allem auf dem Weg eines Gesetzes vom Entwurf zur Verabschiedung. Die Dauer der parlamentarischen Beratung liegt durchschnittlich bei vier Monaten. Ein Dezentralisierungsgesetz benötigt bis zum Beschluss in der Regel 18 Monate, mehr als das Vierfache der durchschnittlichen Zeit.

Eine Politik der Dezentralisierung bietet aus Sicht der Abgeordneten und Senatoren den Anreiz, den Einfluss der Exekutive auf die Gesetzgebung beschneiden zu können. Schwerer wiegt jedoch, was dieser Prozess für ihre eigene Legislativfunktion bedeuten würde. Die Mitglieder des Kongresses wehren sich vehement gegen die direkte Wahl der Regionalräte und eines regionalen Regierungspräsidenten – Gesetzesvorschläge in diese Richtung wurden schon im Jahr 1997 unter Präsident Frei zum ersten Mal eingebracht und sind bis heute nicht umgesetzt worden. Die Sorge der Parlamentarier gilt der eigenen Legitimationsgrundlage: Ihre Wählerschaft könnte im Zweifelsfall kleiner sein als die eines Mitglieds des Regionalrats.

Die individuellen Präferenzen der Abgeordneten und Senatoren stehen nicht im Einklang mit dem Ziel

■ Die individuellen Präferenzen der Abgeordneten und Senatoren stehen nicht im Einklang mit dem Ziel der Dezentralisierung.

der Dezentralisierung. Eine statistische Analyse aller Dezentralisierungsgesetze zwischen 1990 und 2006 (Mardones 2005) hat ergeben, dass die Zustimmung eines Parlamentarierers zu einem entsprechenden Gesetzesvorschlag umso wahrscheinlicher ist, je stärker sein Lebensweg regional geprägt ist. Entscheidende Kriterien sind, wo der Parlamentarier aufgewachsen ist, welche Schule und Universität er besucht hat, auf welcher staatlichen Ebene seine politische Karriere begonnen hat. So studierten die Parlamentarier fast aller Parteien mehrheitlich nach dem Schulabschluss an den Universitäten Santiagos oder anderen Bildungseinrichtungen der Hauptstadt. Einzige Ausnahme bildet der Partido Radical Socialdemócrata (PRSD), der mit drei Senatoren und sieben Abgeordneten die derzeit kleinste Partei im Kongress ist. In der Regel hat die Mehrheit der Parlamentarier in der Vergangenheit ein regionales Amt innegehabt. Entscheidender ist allerdings, dass diese Persönlichkeiten den Karrieresprung vor allem ihrer nationalen Reputation verdanken.

Wie es um die regionale und lokale Interessenvertretung im chilenischen Kongress bestellt ist, zeigt zudem die Regelung des Wohnsitzes von Kandidaten. Senatoren und Abgeordnete müssen für die Distrikte, in denen sie sich wählen lassen, einen amtlichen Wohnsitz von gerade einmal zwei Jahren vorweisen. Der Zeitraum ist in der Vergangenheit so stark verkürzt worden, dass die Anforderung heute nicht mehr die Bindung eines Parlamentarierers an seine lokale Wählerschaft sicherstellt.

### ■ Die Parteien – ein schlechtes Vorbild

Abgesehen von den Anreizen und Grenzen, die das Institutionengefüge für die Dezentralisierung setzt, beeinflussen vor allem die Parteien die politische Agenda, die der Gesetzgeber und die Regierungsmitglieder verfolgen. Für die Länder Lateinamerikas konnte ein empirisch relevanter, positiver Zusammenhang zwischen dem Wahlsystem, dem internen Dezentralisierungsgrad der Parteien und dem des Staates nachgewiesen werden (z. B. Willis 1999). Die Wirkungskette lässt sich in beide Richtungen lesen. Dezentrale Parteistrukturen und -prozesse können den dezentralen Staatsaufbau fördern, umgekehrt

■ Abgesehen von den Anreizen und Grenzen, die das Institutionengefüge für die Dezentralisierung setzt, beeinflussen vor allem die Parteien die politische Agenda, die der Gesetzgeber und die Regierungsmitglieder verfolgen. Für die Länder Lateinamerikas konnte ein empirisch relevanter, positiver Zusammenhang zwischen dem Wahlsystem, dem internen Dezentralisierungsgrad der Parteien und dem des Staates nachgewiesen werden.

formt das System auch seine Akteure. Die entscheidende Erkenntnis: Aufgrund der Kombination aus binominalem Wahlsystem und mangelnder innerparteilicher Demokratisierung in Chile tragen die chilenischen Parteien tendenziell dazu bei, die zentralistische Struktur des Staates zu konservieren.

#### *Der Zentralismus im Miniaturformat*

■ Die Parteien sind sich in programmatischen Fragen darin einig, dass die extrem zentrale Ausrichtung des Staates und der Wirtschaft dem Land schaden und regionale Potenziale, die sich durch die Globalisierung ergeben könnten, ungenutzt bleiben.

Die Parteien sind sich in programmatischen Fragen darin einig, dass die extrem zentrale Ausrichtung des Staates und der Wirtschaft dem Land schaden und regionale Potenziale, die sich durch die Globalisierung ergeben könnten, ungenutzt bleiben. So bemerkt der Partido Demócrata Cristiano de Chile (PDC) in seinem Parteiprogramm: „Der Zentralismus ist eine Bremse für die Entwicklung, er schafft Bürokratie, Ungerechtigkeit und verlangsamt das Wachstum des Landes.“

Die Parteien auf der linken wie auf der rechten Seite des Spektrums schöpfen ihre Argumente für die Dezentralisierung aus unterschiedlichen Quellen. Die Beweggründe der *concertación* lassen sich grob unter den Stichworten Demokratisierung und Subsidiaritätsprinzip kategorisieren, während es den konservativen Parteien allein um den liberalen Diskurs der höheren ökonomischen Effizienz des Staates bei der Bereitstellung öffentlicher Güter geht. Diese unterschiedlichen Begründungen führen dazu, dass die Parteien der *concertación*, vor allem der zentristische PDC und der sozialistische Partido Socialista (PS), den Dezentralisierungsgesetzen tendenziell positiver gegenüberstehen als es etwa die rechtskonservative Unión Demócrata Independiente (UDI) tut (Mardones 2005).

Trotz der ideologischen Unterschiede ist allen chilenischen Parteien gemeinsam, dass sie durch ihre autoritäre Führungsstruktur und den Mangel an parteiinterner Demokratie dem Ziel der staatlichen Dezentralisierung Steine in den Weg legen. Sie verhindern, dass sich innerhalb der Parteien regionale Führungspersonlichkeiten und echte subnationale Interessengruppen bilden. So entscheiden in Chile vor allem die Spitzenpolitiker der Parteien über die Karrierepfade ihres Nachwuchses. Inhaltliche Auswirkungen auf die nationale Politikagenda hat besonders das parteiinterne Auswahlverfahren der Kon-

gresskandidaten, das als autoritär bezeichnet werden kann. Die chilenische Rechtslage bleibt vage mit ihrer Forderung nach Richtlinien für den Nominierungsprozess, die eine „effektive interne Demokratie“ garantieren sollen. Das chilenische Parteiengesetz schreibt lediglich vor, dass die Parteien ihre regionalen Gremien „anhören“ müssen. Insgesamt ist die Parteiführung frei, wie sie ihre Wahllisten aufstellt. Zwar lassen einige Parteistatute die Partizipation der Parteibasis durch regionale Vorwahlen (*primaries*) zu, die Kontrolle über derart wichtige Entscheidungen liegt aber sowohl bei einer linksliberalen Partei wie dem Partido por la Democracia (PPD) als auch bei einer konservativen Partei wie der UDI in der Hand weniger prominenter politischer Persönlichkeiten.

■ Die chilenische Rechtslage bleibt vage mit ihrer Forderung nach Richtlinien für den Nominierungsprozess, die eine „effektive interne Demokratie“ garantieren sollen. Das chilenische Parteiengesetz schreibt lediglich vor, dass die Parteien ihre regionalen Gremien „anhören“ müssen.

#### *Ein Wahlsystem mit zentripetaler Wirkung*

Das binominale Wahlsystem liefert den zentralen Parteiführungen einen starken Anreiz, sich vor der Kongresswahl in großen Koalitionen zusammenzuschließen und die Kandidaten für die einzelnen Distrikte mit den Führungspersonen der Koalitionspartner auszuhandeln. Nur so lässt sich die Zahl der zu gewinnenden Mandate in Repräsentantenhaus und Senat maximieren.

Nach dem binominalen Wahlsystem werden jeweils zwei Abgeordnete und zwei Senatoren pro Wahlkreis bestimmt. Die Parteien stellen entweder allein oder in Wahlverbindungen Listen auf. In das Parlament ziehen aufgrund des Auszählverfahrens nach d'Hondt in der Regel der erstplatzierte Kandidat der Siegerliste und der erstplatzierte Kandidat der stimmenmäßig zweitstärksten Liste ein. Angenommen 50 Prozent der Bürger haben die erstplatzierte Liste gewählt und lediglich 15 Prozent die zweitstärkste Liste, so geht der zweitplatzierte Kandidat der ersten Liste trotz des Stimmenübergewichts leer aus. Dementsprechend groß ist der Wettbewerb zwischen den Parteien um Platz eins der Listenverbindung. Darüber hinaus müssen die Parteien, um zumindest den einen der beiden Sieger des Distrikts mit Sicherheit stellen zu können, ihre Koalitionspartner dazu bringen, möglichst unbekannte Kandidaten ohne Erfolgsaussicht auf Platz zwei zu nominieren.

Bei den Parlamentswahlen im Jahr 1993 schlossen etwa PS und PPD, die als Koalitionspartner eine ähn-

liche Wählerschaft bedienen, den Pakt, in keinem Distrikt gegeneinander anzutreten. Im gleichen Wahljahr tauschte die DC-Führung mit anderen Parteien der *concertación* die Kandidaturen in zwölf Distrikten gegen die Unterstützung ihres Präsidentschaftskandidaten Eduardo Frei (Rabkin 1996). Für kleine Parteien wie die zentrumsnahe Radikale Sozialdemokratische Partei (PRSD) ist der Kuhhandel mit Koalitionspartnern eine Überlebensstrategie, da sie in Konkurrenz mit den Großen keine Siegerliste zustande bringen würden. Als Resultat gehen aus dem binominalen Wahlsystem Parlamentarier hervor, die ihren Sitz im Kongress der Unterstützung ihrer Parteispitze verdanken. Natürlich müssen sich diese auch um die Zustimmung ihrer lokalen Wählerschaft bemühen; ob die Wählerstimmen in eine echte lokale Interessensvertretung münden, darf bezweifelt werden. Stattdessen ist zu vermuten, dass die Loyalität gegenüber der nationalen Parteiführung die dezentrale Politikagenda eines Parlamentariers überlagert.

### ■ Die subnationalen Akteure – Warten statt Wirken

Der dreigliedrige chilenische Staatsaufbau mit 13 Regionen, 51 Provinzen und 341 Kommunen ist ein Produkt der Militärregierung. Augusto Pinochet hatte es nach verwaltungstechnischen und militärstrategischen Kriterien gebildet. Allerdings sind von den vier formal existierenden Regierungsebenen bis heute lediglich die zentrale und die kommunale eigenständig handlungsfähig. Der Einfluss, den die subnationalen Akteure insgesamt auf den Dezentrierungsprozess ausüben können, ist beschränkt und verläuft im günstigsten Fall nach dem Muster „Erfolg schafft Freunde“: Die regionalen und kommunalen Politiker übernehmen auf informellem Wege neue Aufgaben, absolvieren die Probephase mit Erfolg und überzeugen so die zentralstaatlichen Machthaber, mehr Kompetenzen nach unten zu verlagern. Diese Praxis kann nur greifen, wenn die subnationalen Akteure aktiv zusammenarbeiten, breit angelegte Vorschläge formulieren und ihre Forderungen begründen können. Allerdings funktioniert das Zusammenspiel der Gemeinden oftmals weder untereinander noch mit der regionalen Ebene. Vielfach verkennen die subnationalen Akteure ihre Einfluss-

■ Der Einfluss, den die subnationalen Akteure insgesamt auf den Dezentrierungsprozess ausüben können, ist beschränkt und verläuft im günstigsten Fall nach dem Muster „Erfolg schafft Freunde“.

möglichkeiten im Dezentralisierungsprozess. Geduld überwindet alles, lautet die Parole, während ihr hilfloser Blick hinauf zu den nationalstaatlichen Institutionen wandert.

Genauso wie diese Rahmenbedingungen die subnationale Koordination blockierten, stocken die Mechanismen der Bürgerpartizipation. Die kommunalen Wirtschafts- und Sozialräte (CESCO) – Foren, in denen die Bürger seit 1992 ihre Sorgen gegenüber lokalen Stellen artikulieren können – funktionieren in einigen Gemeinden gar nicht oder dienen lediglich als Legitimationsinstrument des Bürgermeisters. Die provinziellen Wirtschafts- und Sozialräte (CESPRO) ereilt ein ähnliches Schicksal. Auf regionaler Ebene läuft der gesetzliche Auftrag des Rats ins Leere, die Partizipationsbemühungen innerhalb der jeweiligen Region zu kanalisieren.

#### *Eine Regionalvertretung ohne Wählerschaft*

Der Flickenteppich der regionalen Politikebene visualisiert Chiles Defizit bei der Dezentralisierung am besten. Hier klemmt es an allen Ecken und Enden: Institutionen ohne klare Kompetenzen, Akteure ohne Legitimation, eine Regionalregierung ohne eigene Einnahmen, ein Regionalrat ohne technische Kapazitäten. Zwar gab der Staat im Jahr 2004 in absoluten Zahlen sieben Mal so viel auf regionaler Ebene aus wie 1990. Der Anteil der gesamtstaatlichen Investitionen, über den tatsächlich die Regionalregierung entscheidet, bewegte sich 2004 mit 20 Prozent weiterhin auf niedrigem Niveau und zum fünften Mal in Folge auf einem abnehmenden Pfad (MIDEPLAN 2005).

Eine starke Instanz, die von der regionalen Ebene aus mehr Dezentralisierung einfordern könnte, fehlt. Formell existiert eine „Regionalregierung“ mit dem Intendenten als „Ministerpräsidenten“, dem Regionalrat (CORE) und dem Regionalkabinett (SEREMI). Weder der Intendent noch das Kabinett sind wahrhaft regionale Vertretungen. Wie Marionetten kann der Präsident ohne offizielle Angabe von Gründen seine Intendenten ernennen und entlassen. Gerne wird davon Gebrauch gemacht. In einigen Regionen krönten in der fünfjährigen Amtszeit eines Präsidenten bis zu sechs verschiedene Köpfe den Posten des Intendenten. Langfristige Entwicklungspläne auf der Ebene

■ **Der Flickenteppich der regionalen Politikebene visualisiert Chiles Defizit bei der Dezentralisierung am besten. Hier klemmt es an allen Ecken und Enden: Institutionen ohne klare Kompetenzen, Akteure ohne Legitimation, eine Regionalregierung ohne eigene Einnahmen, ein Regionalrat ohne technische Kapazitäten.**

■ **Die Regionalkabinette, die die Politik der regionalen Akteure koordinieren sollen, sind ebenso zentralstaatliches Sprachrohr. Sie setzen sich aus Delegierten der nationalen Ministerien (SEREMI) und den Provinzgouverneuren zusammen. Letztere ernannt direkt der Präsident.**

der Regionalregierung sind deshalb die Ausnahme. Einem regionalen Regierungschef ohne Rückrat bleibt nichts anderes übrig, als sich der Politik der zentralen Exekutive unterzuordnen.

Die Regionalkabinette, die die Politik der regionalen Akteure koordinieren sollen, sind ebenso zentralstaatliches Sprachrohr. Sie setzen sich aus Delegierten der nationalen Ministerien (SEREMI) und den Provinzgouverneuren zusammen. Letztere ernannt direkt der Präsident. Bei der Besetzung der SEREMIs macht der Intendent drei Vorschläge, bevor die zuständigen Ministerien in Santiago ihre Entscheidung treffen. Auch bei der Wahl des Regionalrats (CORE) hat die ansässige Bevölkerung kein Mitspracherecht. Diese Zusammensetzung übernehmen die Gemeinderäte auf den Provinzversammlungen. Vielfach gehen die Sitze im Regionalrat als Trostpreis an gescheiterte Bürgermeister, Gemeinderäte oder Kongressabgeordnete.

Die Regionalregierungen sollen die regionale Entwicklungspolitik ausarbeiten und umsetzen. Diese Aufgabe tangiert die Siedlungs- und Verkehrsplanung, den Umweltschutz sowie die Förderung der regionalen Wirtschaft, der ländlichen Gebiete, der F&E, des Tourismus und der Kultur. Die Kompetenzen für diese Aufgaben teilt sich die Regionalregierung mit den regionalen Büros der *servicios* – den Diensten der nationalen Ministerien. Zu der zentralistischen Besetzung der Regionalregierungsvertreter gesellt sich ein Wirrwarr an Zuständigkeiten. Die *servicios* schöpfen ihre Ressourcen aus den Budgets des Zentralstaats, geben dieses Geld für regionalspezifische Projekte aus, sind aber in keiner Weise in die institutionelle Struktur der „Regionalregierung“ eingebunden. Mittlerweile hat es sich eingebürgert, der Mehrzahl dieser Projekte einen Beschluss des Regionalrats zugrunde zu legen. Dessen Einflussmöglichkeiten sind aber nach wie vor gering.

### *Die Kommunen am Tropf des Zentralstaats*

Während der Dezentralisierungsprozess noch nicht auf die regionale Ebene vorgedrungen ist, hat er in den Gemeinden Spuren hinterlassen. In originärer kommunaler Verantwortung liegen unter anderem öffentlicher Transport, Straßenbau, Stadtplanung, öffentliche Beleuchtung, Abwasser- und Müllent-

sorgung. Darüber hinaus hat das demokratische Chile die Dekonzentrierungsreformen des Pinochet-Regimes fortgesetzt und den Gemeinden Aufgaben in der Gesundheitsversorgung, der Schulbildung und der Sozialhilfe übertragen. Bedauerlicherweise stehen diese Kompetenzschübe in keinem ausgewogenen Verhältnis zur finanziellen Ausstattung. Unglücklich ist die Kombination aus dem Widerstand des Zentralstaates, den Kommunen eigene Einnahmequellen zuzugestehen, und der prozentualen Abnahme der öffentlichen Investitionen auf der Gemeindeebene. Während 1990 noch mehr als 17 Prozent von zentralen Instanzen lokal investiert wurden, waren es 2004 nur noch rund elf Prozent. Die Konsequenz: Finanzielle Engpässe bei den übertragenen Aufgaben sind in Chiles Kommunen notorisch, die lokalen Akteure haben trotz eines größeren Kompetenz-Spielraums weniger politische Bewegungsfreiheit. Die funktionale Dezentralisierung verkehrt sich ohne fiskalische Komponente ins Gegenteil: Viele Kommunen hängen heute als Patienten am Tropf des Zentralstaats.

Der Legitimationszuwachs der lokalen Autoritäten, den die Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Gemeinderäte Anfang der Neunziger auslöste, hat besonders die Stimme der Bürgermeister an Gewicht gewinnen lassen. Sie gehören heute zu den wenigen, wenn auch schwachen Hoffnungsträgern im Dezentralisierungsprozess. Ihre Aufgabe und ihr Interesse bestehen darin, sich neue Kompetenzen und Ressourcen anzueignen. Für das gewachsene Gewicht der Bürgermeister spricht, dass Politiker mit nationalen Karriereambitionen das kommunale Amt immer häufiger als Sprungbrett für bedeutende nationale politische Positionen nutzen. So erwarb Joaquín Lavín, der 1999 und 2005 als Präsidentschaftskandidat für die UDI aufgestellt wurde, seine Popularität als Bürgermeister von Las Condes und Santiago. Erfolgreiche Christdemokraten wie Claudio Orrego oder Alberto Undurraga, frühere hohe Funktionäre der Zentralregierung, lehnten zugunsten eines Bürgermeisterpostens 2004 eine Parlamentskarriere ab.

Die Machtverhältnisse der nationalen Parteiführungen bestimmen auch die kommunalen Strukturen. Bezeichnend ist die Entwicklung der chilenischen Vereinigung der Gemeinden (AChM). Die Macht-

■ **Der Legitimationszuwachs der lokalen Autoritäten, den die Einführung der direkten Wahl der Bürgermeister und Gemeinderäte Anfang der Neunziger auslöste, hat besonders die Stimme der Bürgermeister an Gewicht gewinnen lassen. Sie gehören heute zu den wenigen, wenn auch schwachen Hoffnungsträgern im Dezentralisierungsprozess.**



spiele der Parteien haben den Lobbyapparat lahmgelegt, den die Lokalpolitiker 1993 mit dem rein politisch-technischen Ziel gründeten, den Weg für einen horizontalen und vertikalen Finanzausgleich zu ebnen. Wie bei den Kongresswahlen haben die zentralen Parteispitzen auch bei den Kandidatenlisten der Gemeindewahlen mitzureden. Nicht einmal Bürgermeister müssen im registierten Ort wohnen. Außerdem stehen die Geldtöpfe, aus denen die lokalen Akteure ihren Wahlkampf finanzieren, in Santiago. Dieser Umstand erschwert den Bürgermeistern, gegen die zentralistischen Interessen der eigenen Partei anzugehen. Die Logik des Geldes wirkt ähnlich im Fall staatlicher Fördergelder: Welcher Kommunalpolitiker hackt schon gern die Hand ab, die ihn füttert? Folglich sind die Interessen der lokalen Akteure nicht immer eindeutig der Dezentralisierung zugewandt.

### ■ Die chilenische Gesellschaft – Apathie auf allen Ebenen

■ Eine beliebte Antwort auf die Frage, warum die zentralistische Struktur Chiles derartig schwer aufzubrechen ist, liegt in der Geschichte des Landes: Chile sei gewissermaßen von Santiago aus gegründet worden und gewachsen.

Eine beliebte Antwort auf die Frage, warum die zentralistische Struktur Chiles derartig schwer aufzubrechen ist, liegt in der Geschichte des Landes: Chile sei gewissermaßen von Santiago aus gegründet worden und gewachsen. Tatsächlich kann die Dominanz dieser Stadt bis in die Kolonialzeit zurückverfolgt werden. Chile stand noch unter der Herrschaft der spanischen Krone, als Santiago bereits die politischen Entscheidungen mitbestimmte und die umliegenden Territorien dominierte. Die Hauptrolle, die das Ballungszentrum seit der Unabhängigkeit des Landes nicht mehr abgegeben hat, spiegelt sich heute in dem institutionellen wie dem ökonomischen Gefüge wider. Zwar wurde Chiles Entstehung und Entwicklung in den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts durch zentrifugale Kräfte in einzelnen Regionen erschüttert, doch konnte sich das Machtzentrum in den kritischen Augenblicken immer – zum Teil auf dem Schlachtfeld – gegen die Befürworter des Föderalismus durchsetzen. Seit Ende des 19. Jahrhunderts verflüchtigten sich die ökonomischen und politischen Forderungen einzelner Provinzen. Seither gehen von der Peripherie kein bedeutender Druck und Einfluss mehr aus.

## *Regionen ohne Identität und Substanz*

Die 13 Regionen, die Pinochet im Jahr 1974 auf Grund militärischer Kriterien schuf und die zur Zeit auf 15 vergrößert werden sollen, sind rein künstliche Gebilde. Bis heute hat sich keine regionalspezifische Identität herausgebildet. Zeit allein kreiert kein Zusammengehörigkeitsgefühl. Notwendig sind Investitionen in Kultur, in Schulen, in Wissenschaft, in Infrastruktur und in die internationale Integration der Region – Ausgaben, für die den Regionen die Mittel und die Kompetenzen fehlen.

Der Mangel an eigenen Einnahmequellen und die dünne Besiedlung in einigen Regionen erschweren die Dezentralisierung. Mehr als ein Drittel der Chilenen lebt in Santiago und damit auf zwei Prozent der Landfläche; rund die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts wird in der Metropole erwirtschaftet. Dahinter bilden Valparaíso und Bío-Bío die wirtschaftlich größten Regionen mit einem Anteil von jeweils zehn Prozent des BIP. Mehr als die Hälfte der Regionen nehmen die Vier-Prozent-Hürde nicht. Am deutlichsten wird die geografische und demografische Sonderstellung Santiagos angesichts der beiden südlichsten Regionen. Aisén und Magallanes erwirtschaften zusammen zwei Prozent des BIP und stellen nicht einmal zwei Prozent der Bevölkerung. Dabei umfassen sie beinahe ein Drittel der Fläche des Landes. Fazit: Einigen Regionen fehlt die fiskalische Grundlage für eine echte Dezentralisierung, die Kosten für ihre Erschließung stehen in keinem Verhältnis zu den möglichen Steuereinnahmen vor Ort.

Ein Exot ist vor diesem Hintergrund die Provinz Valdivia mit ihrer gut organisierten Zivilgesellschaft. Seitdem das Gebiet 1974 in die Region Los Lagos mit der Hauptstadt Puerto Montt eingegliedert worden ist, kämpfen dessen gesellschaftliche Gruppen – darunter der lokale Wirtschaftsverband, die Universität der Provinzhauptstadt Valdivia, die Stadtverwaltungen und die Kirchen – gegen die untergeordnete Rolle innerhalb der Region. Das offizielle Ziel lautet, eine eigenständige Region Los Ríos mit der Hauptstadt Valdivia zu bilden. Dies setzt eine verfassungsrechtliche Änderung voraus. Die Initiative zeigt, dass es in Chile sehr wohl territoriale Identitäten gibt, die es zu fördern gilt. Andererseits wirft diese Initiative die

■ **Der Mangel an eigenen Einnahmequellen und die dünne Besiedlung in einigen Regionen erschweren die Dezentralisierung. Mehr als ein Drittel der Chilenen lebt in Santiago und damit auf zwei Prozent der Landfläche; rund die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts wird in der Metropole erwirtschaftet.**

Frage auf, ob eine geografische Segmentierung dem Vorhaben der Dezentralisierung tatsächlich behilflich sein kann.

Auf nationalstaatlicher Ebene hat sich im Jahr 1999 die Lobbygruppe Los Federales gebildet, die das öffentliche Interesse auf das Thema Regionalisierung lenken will. Darin vereinen Senatoren, Abgeordnete, Wissenschaftler, Berater und Anwälte ihre Stimme und Kreativität, um die Notwendigkeit für Dezentralisierungsreformen über die Medien und durch den direkten Einfluss auf Unternehmen und Institutionen zu verankern. Schwung und Umfang der Gruppe haben jedoch seit ihrer Gründung derart abgenommen, dass der erhoffte Einfluss bisher ausbleibt.

### *Die Skepsis gegenüber dem Bürger*

Die zivilgesellschaftliche Organisationslandschaft ist in Chile an und für sich weit fortgeschritten. Neben zahlreichen kirchlichen Organisationen existiert ein Netz von über 80 000 Assoziationen; relativ zur Bevölkerungszahl betrachtet, sind das mehr als etwa in Frankreich. Auffällig für den Fall Chiles ist dennoch ein Mangel an pluralistischen Gruppen, die von der Basis aus mehr Partizipation und Dezentralisierung einfordern. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Die historischen Erfahrungen mit dem Sturz Allendes und der Militärdiktatur unter Pinochet spielen ebenso eine Rolle wie die gesamtgesellschaftlichen Normen und die Konzentration der politischen Macht in den elitären Kreisen.

Weniger als 60 Prozent der Chilenen stimmen den demokratischen Normen und Verfahren der staatlichen Organisation zu – bei den errungenen Erfolgen von Demokratie und Marktwirtschaft verwunderlich niedrig. Etwa ein Drittel der Bevölkerung bekundet eine indifferente Haltung gegenüber den Staatsformen Demokratie und Diktatur, mit besonders starkem Rückhalt für den Autoritarismus bei den unteren Schichten. Die Chilenen neigen wenig dazu, die etablierte Ordnung zu kritisieren und infrage zu stellen, sowie dem einzelnen Bürger mehr Macht zuzugestehen. Dies ist eine historisch bedingte Furcht vor staatlicher Instabilität und politischem Chaos. Der Staat wird mehr in seiner hoheitlichen Funktion gesehen denn als Dienstleister am Bürger.

■ Die Chilenen neigen wenig dazu, die etablierte Ordnung zu kritisieren und infrage zu stellen, sowie dem einzelnen Bürger mehr Macht zuzugestehen. Dies ist eine historisch bedingte Furcht vor staatlicher Instabilität und politischem Chaos. Der Staat wird mehr in seiner hoheitlichen Funktion gesehen denn als Dienstleister am Bürger.

Das Verhältnis zwischen der Bevölkerung und den politischen Eliten ist von Misstrauen und Entfremdung geprägt. Laut *Human Development Report* des United Nations Development Programm (UNDP) aus dem Jahr 2004 ist auf der Seite der chilenischen Führungsrigen die Überzeugung tief verankert, das gemeine Volk sei den Eliten unterlegen und unfähig, verantwortungsvolle Entscheidungen zu treffen. Beispielhaft sind Aussagen wie „Wir benötigen erst eine Menge Bildung, bevor wir anfangen, die Zügel zu lockern, sonst geraten die Dinge außer Kontrolle“. Es besteht laut *UNDP Elite Surveys* innerhalb der chilenischen Eliten die Tendenz, die eigene Verantwortung für die gesellschaftlichen Zustände herunterzuspielen und ihre Kreise für Außenstehende zu schließen. Während die Eliten in Deutschland zu jeweils einem Drittel sich aus niedrigen, mittleren und hohen ökonomischen Verhältnissen rekrutieren, stammen in Chile gerade mal vier Prozent aus wirtschaftlich schwachen und 65 Prozent aus wirtschaftlich starken Familien. Allein Qualifizierung reicht in Chile nicht aus, um Führungspositionen zu erreichen. Der Einzelne empfindet seinen eigenen Einfluss sowie den der Gesellschaft als zu gering. An der Basis hemmen diese Einstellungsmuster die aktive Teilnahme am politischen Leben. Ein Interesse an einer Stärkung der Dezentralisierung und folglich der demokratischen Partizipation ist kaum gegeben. Die politische Apathie lässt sich etwa an der niedrigen Wahlbeteiligung auf kommunaler Ebene ablesen. Bei den Abstimmungen über die Gremien der CESCOS geben in der Regel weniger als zwei Prozent der Einwohner ihre Stimme ab.

#### ■ **Ausblick – Der Weg ist das Ziel**

Es ist müßig darauf zu warten, dass sich Chiles Politiker plötzlich in Anhänger der Dezentralisierungs-idee verwandeln. Der Prozess wird weiterhin in Tripelschritten verlaufen. Die nächsten Etappen sind klar umrissen. Die Intendentes und Regionalräte sollten wie die Bürgermeister und Gemeinderäte aus demokratischen Wahlen hervorgehen. Ohne eine entsprechende Legitimationsgrundlage verlieren alle Argumente, die für Dezentralisierung sprechen, an Wert. Erst dieses institutionelle Novum würde aus

■ **Allein Qualifizierung reicht in Chile nicht aus, um Führungspositionen zu erreichen. Der Einzelne empfindet seinen eigenen Einfluss sowie den der Gesellschaft als zu gering. An der Basis hemmen diese Einstellungsmuster die aktive Teilnahme am politischen Leben. Ein Interesse an einer Stärkung der Dezentralisierung und folglich der demokratischen Partizipation ist kaum gegeben.**

der heutigen Regionalverwaltung eine echte Volksvertretung mit Exekutive und Legislative machen, die aufgrund der Verantwortung gegenüber ihrer Wählerschaft das Recht auf eigene Kompetenzen und Einnahmequellen hat.

Zum Zweiten drängt sich eine Reform des Wahlsystems auf, da allein auf diesem Wege die Koalitionsblöcke aufgebrochen und ein echter Wettbewerb zwischen den Parteien in Gang gesetzt werden könnte. Da sich dadurch regionale Führerschaften bilden und Raum für die Reflexion gebietspezifischer Themen entsteht, sollte die Reform des Wahlsystems auch einen Anstoß für die inhaltliche Erneuerung und die innere Demokratisierung der chilenischen Parteien liefern. Darüber hinaus sollte, das Parteiengesetz dahingehend verändert werden, dass nicht länger die Gründung regionaler Parteien ausgeschlossen ist.

Jeder Politiker wird die Problematik eines Schafzüchters nachvollziehen können, der mehr Fleisch produzieren und darüber hinaus ins Ausland verkaufen möchte, aber den Anforderungen des internationalen Marktes nicht gewachsen ist. Eine dezentrale Wirtschaftsförderung würde dem Landwirt bei der Investition in größere Ställe und moderne Technik unter die Arme greifen, ihm vielleicht bei dem Zusammenschluss mit anderen Schafzüchtern helfen. Der nationalstaatlich kontrollierte Landwirtschaftsfonds Chiles bietet diese Fördermittel nicht an und kennt im Zweifelsfall die Situation des Züchters nicht einmal. Der Fall demonstriert: Dezentralisierung ist mehr als ein abstrakter Begriff; sie macht im Einzelfall den entscheidenden Unterschied zwischen Bauernhof und Kleinbetrieb aus. Das Ziel muss sein, den politischen Akteuren Chiles genau diesen Nutzen plastisch vor Augen zu führen. Nicht zuletzt spielen die zivilgesellschaftlichen Organisationen des In- und Auslands eine wichtige Rolle, den zentralstaatlichen Instanzen die Vorteile einer fiskalischen und funktionalen Dezentralisierung zu verdeutlichen.

#### ■ Literatur

Christian von Haldenwang, *Entwicklung und Dezentralisierung. Die Dezentralisierungspolitik der Regierung Lagos*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2002.

- Christian Marcel/Leyton Navarro: *Balance del Proceso de Descentralización en Chile 1990-2005. Una Mirada Regional y Municipal*, Universidad de Chile, Santiago de Chile 2006.
- Rodrigo Mardones, (2005), *The Politics of Decentralization in a Centralized Polity: The Case of Chile During the Concertación Governments*, New York University, New York City 2005.
- Rodrigo Mardones, (2003); *Gestión Local de Políticas y Programas Sociales en Argentina, Brasil y Chile*, Entwurf 2003, bislang unveröffentlicht.
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN): [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl).
- Rhoda Rabkin, „Redemocratization, electoral engineering, and party strategies in Chile, 1989-1995“, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 3, 1996
- Heinrich Sassenfeld, „Fallbeispiel: Chile“, in: *Dezentralisierung und kommunale Selbstverwaltung: zur kommunalpolitischen Projektarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Afrika, Asien, Lateinamerika*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1999.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE): „Bases para una política de Descentralización“, 9/5/05, unter <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-65838.html>.
- United Nations Development Programm (UNDP): „Synopsis: 2004 Human Development Report for Chile. Power: For What and for Who?“, unter [http://www.desarrollohumano.cl/eleccion2004\\_b.htm](http://www.desarrollohumano.cl/eleccion2004_b.htm).
- Eliza Willis, Christopher Garman, and Stephan Haggard, „The politics of decentralization in Latin America“, in: *Latin American Research Review*, Vol. 32, No. 1, 1999.

Das Manuskript wurde im April 2006 abgeschlossen.