

Entwicklung und Dezentralisierung

Die Dezentralisierungspolitik der Regierung Lagos

Dr. Christian v. Haldenwang

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn, 2002

1 Einleitung

Im Wahlkampf für das Präsidentenamt der Jahre 1999 und 2000 trat der sozialistische Kandidat des regierenden Mitte-Links-Bündnisses *Concertación*, Ricardo Lagos, mit dem Versprechen an, die Dezentralisierung des chilenischen Staates entschlossen voranzutreiben. Insbesondere wollte er (ebenso wie sein Gegenkandidat der rechten Parteien, Joaquín Lavín) die regionale Ebene durch die Einführung direkt gewählter Körperschaften stärken.¹ 18 Monate nach dem knappen Wahlsieg Lagos' schickt sich die Regierung an, dem Kongreß eine Verfassungsreform vorzuschlagen, welche u.a. die Direktwahl der Regionalräte ab 2004 vorsieht. Damit würde der chilenische Dezentralisierungsprozeß, der bislang eher auf inkrementellen Reformen zur Erweiterung der regionalen und kommunalen Steuerungs-, Planungs- und Verwaltungskapazitäten beruhte, eine neue Qualität annehmen.

Eine solche Neuausrichtung ist vor allem auch aus einer Perspektive wirtschaftlicher Entwicklung erforderlich. Bis heute gilt nämlich, daß ein hoher Zentralisierungsgrad, verbunden mit einer teilweise wenig rationalen Institutionenstruktur, den chilenischen Bemühungen, das Wirtschaftswachstum auf eine breitere Grundlage zu stellen, entgegensteht. Die räumliche Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten, die fortbestehende soziale Heterogenität und die eher zögerliche Erschließung neuer Wertschöpfungsketten sind nicht zuletzt die Folge fehlender Kompetenzen bei der Gestaltung des Strukturwandels vor Ort. Mittelfristig wird Chile daher um eine tiefgreifende Reform seiner regionalen und kommunalen Regime nicht herumkommen. Diese Reform muß darauf abzielen, die Fähigkeit der untergeordneten Gebietskörperschaften zur Integration von Politikfeldern und Koordinierung unterschiedlicher Akteure zu verbessern. Dies beinhaltet auch eine weitere politische Stärkung der Regionen und Kommunen.

Diese These soll im folgenden eingehender erörtert werden.² Hierzu ist es notwendig, die derzeitige Stellung der Regionen und Kommunen in der chilenischen Institutionenlandschaft zu beschreiben (**Abschnitt 2**). Maßnahmen der Regierung Lagos zielten bislang vor allem darauf ab, die planerischen Kompetenzen der Regionalregierungen zu stärken und die finanziellen Spielräume der Kommunen zu erweitern. (**Abschnitt 3**). Chiles „technokratischer“ Weg der Dezentralisierung stößt jedoch an seine Grenzen, weil die Verlagerung von Kompetenzen und Ressourcenverantwortung den Bedarf an integrativen, koordinierten Politiken erhöht (**Abschnitt 4**).

¹ Vgl. Lagos (1999).

² Der Artikel knüpft damit an vorhergehende Arbeiten des Autors an. Vgl. Haldenwang et al. (2000); Haldenwang (2001).

2 Regionen und Kommunen in der chilenischen Institutionenlandschaft

Dezentralisierung ist in Chile kein neues Thema, sie stand jedoch traditionell unter dem Vorbehalt geostrategischer Überlegungen. Angesichts der Geographie Chiles, seiner Besiedlungsgeschichte und teilweise bis heute ungelöster Grenzkonflikte mit den Nachbarländern Argentinien, Bolivien und Peru ist dies kaum verwunderlich. Die Befürchtung, eine politische Stärkung der untergeordneten Gebietskörperschaften könne die nationale Integrität des Landes bedrohen, wird auch in der aktuellen politischen Debatte immer wieder geäußert. Nur eine kleine Minderheit der politischen Elite tritt dagegen für den Aufbau einer föderativen Ordnung ein.³

Dessen ungeachtet hat sich die schrittweise Verlagerung von Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcenverantwortung auf Regionen und Kommunen zu einem Schlüsselement der Staatsreform in Chile entwickelt. Dieser Prozeß begann bereits in den 70er Jahren unter der Militärherrschaft Pinochets. Im Mittelpunkt stand zunächst die Übertragung von Bildungs- und Gesundheitsaufgaben an die Kommunen. Das Gesetz über die kommunalen Revenuen (*Ley de Rentas Municipales*) von 1979 gewährte den Kommunen eigene Einnahmen. Zudem schuf die Militärregierung mit den Regionen neue Verwaltungsstrukturen unter militärischer Aufsicht.

Die Dezentralisierungsmaßnahmen der Ära Pinochet erfolgten aus einer Perspektive nationaler Sicherheit sowie administrativer und fiskalischer Effizienz. Das Resultat war eine punktuelle, von Santiago verordnete, administrative Dekonzentrierung, die staatliche Aufgaben und in beschränktem Umfang auch fiskalische Einnahmen in erster Linie auf die Kommunen verlagerte, ohne politische Kompetenzen oder Ressourcenverantwortung in größerem Umfang abzutreten. Die Regionen blieben von Santiago abhängige und weitgehend militarisierete Verwaltungseinheiten. Diese „halbe“ Dezentralisierung belastet auch heute noch die Handlungs- und Politikfähigkeit der subnationalen Ebenen und behindert eine auf die spezifischen Bedürfnisse der jeweiligen Region oder Kommune zugeschnittene Standortpolitik.

Nach dem Regimewechsel in den 90er Jahren erhielt die Dezentralisierung zusätzliche Dynamik. Besonders die Regionen als mittlere Ebene des politischen Systems wurden in der vergangenen Dekade erheblich gestärkt. Im Hinblick auf öffentliche Infrastruktur, Sozialpolitik und Wirtschaftsförderung sind sie mittlerweile zu wichtigen Akteuren geworden: Bei knapp der Hälfte aller öffentlichen Investitionsentscheidungen sind die Regionalregierungen heute eingebunden – wenn auch häufig erst weit am Ende der Entscheidungskette. Gleichzeitig führt die Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen mit den Nachbarländern (Argentinien, Bolivien, Peru, aber auch Brasilien) dazu, daß regionale Wirtschaftsräume vor allem im Zentrum und im Norden Chiles ihre einseitige Ausrichtung auf den Großraum Santiago allmählich verringern können.

Aber auch die Kommunen haben in den letzten Jahren neue Aufgaben übernommen und neue Kompetenzen erworben. Seit 1992 werden Bürgermeister und Gemeinderäte direkt gewählt. Die standortpolitischen Entscheidungsspielräume der Kommunen sind, wenn auch eher zöger-

³ Vgl. etwa Alvez Catalán (1999) sowie die Internet-Homepage der „Federales“, www.geocities.com/CapitolHill/Lobby/6384. Zum Dezentralisierungsprozeß außerdem Minkner-Bünjer (1997); Angell (1999).

lich, erweitert worden. Der intensive Ausbau der öffentlichen Infrastruktur in den letzten zwanzig Jahren hat zudem zur Folge, daß vormals marginalisierten Kommunen neue Chancen der wirtschaftlichen Integration erwachsen. Institutionen und Funktionen beider Ebenen sollen im folgenden skizziert werden.⁴

Regionen

In Chile gibt es dreizehn Regionen. Die derzeit gültige Regionalverfassung (*Ley Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional, No. 19.175*) trat im Januar 1993 in Kraft. Ihre Umsetzung zog sich jedoch über mehrere Jahre hin, so daß die gegenwärtige institutionelle Struktur tatsächlich erst seit 1996 arbeitsfähig ist. Im Zentrum dieser Struktur steht die **Regionalregierung** (*Gobierno Regional - GORE*). Sie besteht aus dem Intendenten, dem Regionalrat (*Consejo Regional - CORE*) und dem Regionalkabinett (*Gabinete Regional*) (vgl. Abb. 1).

Der **Intendent** hat eine Doppelfunktion inne: Auf der einen Seite wird er vom Präsidenten ernannt und ist sein innenpolitischer Repräsentant in der Region, auf der anderen Seite ist er die Exekutive der Regionalregierung und auch der Vorsitzende des Regionalrates. Dem Intendenten steht ein Verwaltungsapparat zur Seite, der in zwei Hauptabteilungen untergliedert ist: (1) Verwaltung und Finanzen (*Administración y Finanzas*) sowie (2) Analyse und Kontrolle (*Análisis y Control de Gestión*). Im Durchschnitt beschäftigt die Regionalverwaltung ca. 60 Mitarbeiter.⁵

Der **Regionalrat** hat die Aufgabe, Prioritäten für die regionale Investitions- und Standortpolitik zu setzen, vor allem im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur. Auf die Projektdurchführung selbst hat er ebenso wenig Einfluß wie auf die programmatische Ausrichtung der staatlichen Investitions- und Förderpolitiken. Die (zehn bis 14) Mitglieder des Regionalrats (*Consejeros Regionales*) werden von Provinzversammlungen⁶ der Gemeinderäte (*Concejales Municipales*) gewählt.

Das **Regionalkabinett** wird ebenfalls vom Intendenten koordiniert und setzt sich aus den Regionalvertretern der Ministerien (SEREMI) und den Provinzgouverneuren zusammen. Die Mehrzahl der Ministerien (Ausnahmen v.a.: Außen-, Verteidigungsministerium) verfügt über Regionalvertreter, deren Aufgabe darin besteht, die jeweiligen Sektorpolitiken und Akteure in der Region zu koordinieren. Die SEREMIs haben in den meisten Fällen keine Ressourcen- bzw. Durchführungskompetenz.⁷ Sie werden auf Vorschlag des Intendenten (Dreierliste) vom zuständigen Ministerium ernannt.

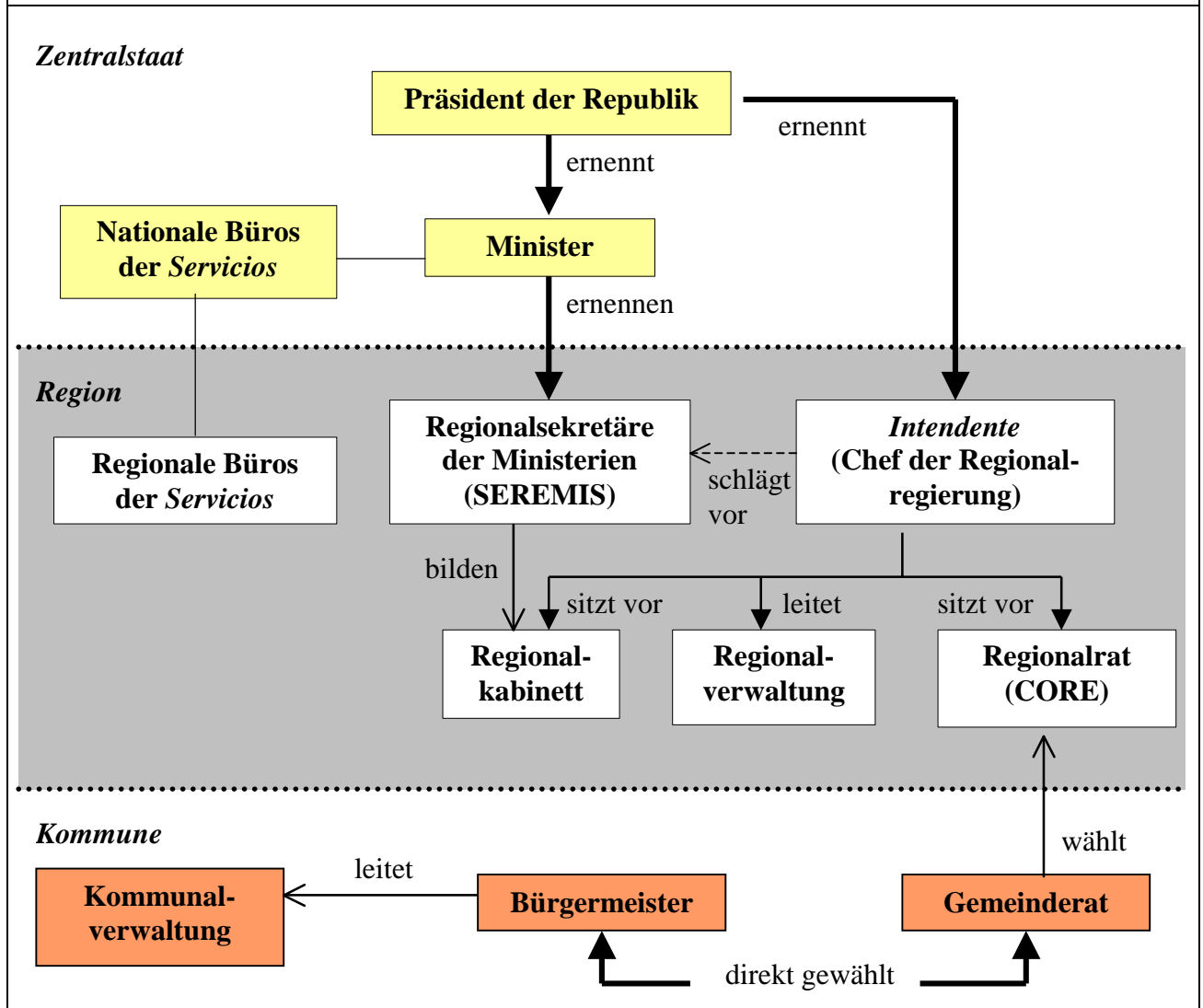
⁴ Diese Ausführungen orientieren sich an Haldenwang et al. (2000), S. 33-39.

⁵ Vgl. SUBDERE (2001), S. 37.

⁶ Die Regionen sind ihrerseits in (insgesamt 51) Provinzen untergliedert, denen ein vom Präsidenten ernannter Gouverneur vorsteht. Funktionen und Kompetenzen dieser Ebene sind begrenzt, sie wird daher in diesem Artikel nicht eingehender behandelt.

⁷ Eine Ausnahme bildet das Ministerium für öffentliche Bauten (*Ministerio de Obras Públicas, MOP*).

Abbildung 1: Institutioneller Rahmen der Regionen und Kommunen



Die **Aufgaben** der Regionalregierung sind weitreichend und betreffen im weitesten Sinne die Erarbeitung und Umsetzung von Politiken zur Entwicklung der Region. Hierunter fallen insbesondere die Ausarbeitung eines regionalen Entwicklungsplans, die Mitwirkung am nationalen Konzept der Wirtschaftsentwicklung sowie dessen Umsetzung in der Region, die Vergabe von Mitteln für Investitions- und Födevorhaben, die Siedlungs- und Verkehrsplanung, der Umweltschutz, die Förderung von ländlichen und isolierten Gebieten, die Förderung von Forschung und Entwicklung und des Tourismus, soziale und kulturelle Aufgaben der Armutsbekämpfung sowie Kunst- und Kulturförderung. Als Vertreter des Präsidenten unterliegt dem Intendenten zudem die Überwachung und Koordination der staatlichen Institutionen in der Region.

Die **Kompetenzen** für diese Aufgaben liegen allerdings nicht nur bei der Regionalregierung. Die Aufgaben werden gemeinsam mit anderen politischen Akteuren auf zentralstaatlicher und regionaler Ebene realisiert. Hier sind vor allem die Sektorministerien und die ihnen zugeordneten Durchführungs- und Förderinstitutionen (die sog. *Servicios*) zu nennen. Besonders für

die *Servicios* gilt, daß sie teilweise über erhebliche Mittel verfügen, ihre regionalen Direktionen aber nicht in die institutionelle Struktur der Regionalregierung eingebunden sind. Auch wenn die Mehrzahl der von den *Servicios* vergebenen Mittel heute in Projekte fließt, denen ein Beschluß des Regionalrates zugrunde liegt, sind die Einflußmöglichkeiten der Regionalregierung auf die politischen und fiskalischen Vorgaben nach wie vor begrenzt. Zu den wichtigsten *Servicios* gehören die folgenden:⁸

- Die *Corporación de Fomento de la Producción* (CORFO) fördert klein- und mittelständische Unternehmen (KMU), insbesondere durch Beratungsleistungen, Investitionsbeihilfen und den erleichterten Zugang zu Kapital. Mit der Durchführung der Projekte werden öffentliche und private Träger betraut.⁹
- Der *Servicio de Cooperación Técnica* (SERCOTEC) ist für die Förderung von Kleinst- und Kleinunternehmen (KKU) zuständig. Er bietet Beratungsleistungen und finanzielle Beihilfen für Investitionen an und fördert den Informationsaustausch und die Netzwerkbildung. Daneben ist SERCOTEC als Durchführungsorganisation für CORFO tätig.
- Der *Fondo de Solidaridad e Inversión Social* (FOSIS) nimmt Aufgaben der Armutsminderung und Sozialpolitik durch Förderung von Kleinstunternehmen wahr. Er verfolgt einen integrierten Ansatz, der sich am Konzept der lokalen Wirtschaftsentwicklung orientiert. Förderangebote beinhalten den erleichterten Zugang zu Krediten sowie kaufmännische und technische Ausbildung und Beratung.
- Der *Servicio Nacional de Capacitación y Empleo* (SENCE) organisiert Aus- und Fortbildungsprogramme für Kleinunternehmer sowie für Angestellte in Betrieben, untergliedert nach verschiedenen Programmen für spezifische Sektoren oder Zielgruppen.
- Die Exportförderagentur *ProChile* unterstützt die Diversifizierung der Exportpalette durch die Förderung nichttraditioneller Exportgüter. Ihre Aufgaben liegen in der Erstellung von Marktanalysen und Handelsstrategien, der Organisation von Messen und Seminaren sowie der Beratung beim Aufbau gemeinsamer Vertriebsbüros und Distributionszentren. *ProChile* unterhält ein Netz von fast 100 Auslandsbüros.
- Das *Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario* (INDAP) fördert Kleinbauern durch die Beratung und Finanzierung von Investitionsprojekten. Darüber hinaus bietet es über private Träger Fortbildungsmaßnahmen an und finanziert Machbarkeitsstudien für Infrastruktur und Bewässerungsprojekte. Nach Korruptions- und Ineffizienzvorwürfen befindet sich das INDAP zur Zeit in einer Phase der Umorganisation.

Daneben gibt es eine Reihe sektoraler Einrichtungen, etwa den Fischereidienst (SERNA-PESCA), den Tourismusdienst (SERNATUR) oder die nationale Forstbehörde (CONAF). Alle genannten *Servicios* haben mittlerweile Regionalbüros eingerichtet. Bei der internen Dezentralisierung von Kompetenzen und Ressourcenverantwortung bestehen jedoch noch deutliche Unterschiede. Mit seiner Entscheidung, ab Anfang 2000 sämtliche Fördermittel über die 13 Regionalbüros zu vergeben, ist FOSIS der Vorreiter bei der internen Dezentralisierung der *Servicios*. Aber auch in den übrigen Institutionen werden die Entscheidungsspielräume der regionalen Vertretungen allmählich erweitert.

⁸ Vgl. u.a. SERCOTEC (1999).

⁹ Vgl. Langner (1999).

Die **Haushalte** der Regionalregierungen speisen sich aus Transferleistungen. Die Regionen selbst verfügen nur über äußerst geringe eigene Einkünfte.¹⁰ Ihr Gesamtbudget wird *Presupuesto de Decisión Regional* (PDR) genannt und betrug 1998 4,8 Prozent des gesamten Staatshaushalts in Chile.¹¹ Im PDR befindet sich als maßgebender Teil der regionale Investitionshaushalt (*Inversión de Decisión Regional*, IDR). Dieses Budget untersteht allerdings nicht der alleinigen Entscheidungsverantwortung der Regionalregierungen, sondern zum Teil auch anderer staatlicher Stellen (Sektorministerien, *Servicios*). Zu den gesamten öffentlichen Investitionen zählen auch die Investitionen, die vom Zentralstaat sektoral, ohne Beteiligung der Regionalregierungen getätigt werden (*Inversión de Decisión Sectorial*, IDS).

Die Investitionsmittel werden vom Zentralstaat über die folgenden vier Modi vergeben: Nationaler Fonds für Regionalentwicklung (FNDR), mehrjährige Programmabkommen (*Convenios de Programación*), Sektorale Investition regionaler Zuweisung (*Inversión Sectorial de Asignación Regional*, ISAR) und Regionale Investition lokaler Zuweisung (*Inversión Regional de Asignación Local*, IRAL).

Der **FNDR** ist das wichtigste Finanzierungsinstrument der Regionen. Er ist dem Subsekretariat für regionale und Verwaltungsentwicklung des Innenministeriums (SUBDERE) zugeordnet und wurde schon 1975 geschaffen. Der FNDR ist ein Programm öffentlicher Investitionen in soziale und wirtschaftliche Infrastruktur, das zur gleichgewichtigen Regionalentwicklung beitragen soll. 5 Prozent davon sind immer für Notprogramme vorgesehen und weitere 5 Prozent werden als Prämien an jene Regionen verteilt, die effizient mit den Mitteln umgehen. Der Großteil aber, 90 Prozent, wird den Regionen gemäß sozioökonomischer und territorialer Indikatoren zugewiesen (z.B. Bevölkerungszahl, Armutsquote, Säuglingssterblichkeit).¹² Über die Zuweisung der Mittel aus dem FNDR an die Projekte innerhalb einer Region entscheidet der Regionalrat. Wichtige Investitionsbereiche waren 1998 Bildung und Kultur (37,7 Prozent), städtische und ländliche Verkehrsnetze (23,2 Prozent), ländliche Stromversorgung (8,8 Prozent), Gesundheit (7,8 Prozent), Wasser und Abwasser (4,5 Prozent).¹³

Die *Convenios de Programación* wurden 1996 geschaffen und sind heute die zweitwichtigste Finanzierungsquelle für die Regionen. Es handelt sich um formelle Abkommen zwischen den Regionalregierungen und den zentralen Ministerien über die Finanzierung von mehrjährigen Programmen. 1998 steuerten die Regionalregierungen aus Mitteln des FNDR ungefähr die Hälfte dessen bei, was die zentralen Ministerien im Rahmen der Abkommen zur Verfügung stellten. An den *Convenios de Programación* wird kritisiert, daß sie zunehmend die Investitionsmittel der Regionalregierungen binden.

Die Vergabemodalität **ISAR** wurde 1992 geschaffen, um soziale und wirtschaftliche Infrastruktur aufzubauen. Wie bei den *Convenios de Programación* findet die Durchführung von ISAR-finanzierten Projekten zusammen mit den zuständigen zentralstaatlichen Ministerien statt, nachdem der Regionalrat die Prioritäten bestimmt hat. Der Zuweisungsmechanismus auf

10 Diese erstrecken sich auf Gebühren und Abgaben für Leistungen und Konzessionen und aus Spenden. Der Anteil der Regionen an den gesamten staatlichen Einkünften lag 1998 bei 0,2 Prozent.

11 1990 lag dieser Anteil noch bei lediglich 1,3 Prozent. Vgl. SUBDERE (2000b), S. 77.

12 Valenzuela Barros (1997), S. 18.

13 Vgl. im Internet: <http://www.subdere.cl/paginas/programas/fndr.html>, 12. September 2001.

Projekte über diese Finanzierungsquelle ist relativ inflexibel und erlaubt wenig Anpassung an regionale Unterschiede. Das zuständige Ministerium entscheidet, ob für ein Projekt die Zustimmung der Regionalregierung erforderlich ist. Modifikationen am Projekt können aber von den Regionalregierungen nicht vorgenommen werden. Die Mittelflüsse sind instabil, da sie auf zentralstaatlicher Ebene jährlich neu beschlossen werden. Viele Projekte haben rein lokale Auswirkungen, sie werden aber nicht lokal verwaltet, sondern von höheren Ebenen.

In Reaktion auf die Kritik am ISAR-Verfahren wurde 1996 **IRAL** als neue Vergabemodalität eingeführt. Zur Zeit greifen FOSIS und SUBDERE darauf zurück. Die Mittel sind für jede Region festgelegt und werden im Gegensatz zu ISAR nicht jedes Jahr neu beschlossen. Die Regionen bestimmen die förderungswürdigen Sektoren und Kommunen, während die Kommunen selbst die Projekte vorschlagen. FOSIS und die Regionalregierung entscheiden in Zusammenarbeit mit SUBDERE, welche Projekte gefördert werden, und nicht mehr die Ministerien. Durch dieses Wettbewerbsverfahren unter den Kommunen sollen *ownership* und Effizienz gesichert werden. Es gibt aber auch hier Kritikpunkte: Oft werden nicht die Projekte ausgewählt, die den wirklich Ärmsten zugute kommen, da gerade ihnen, bzw. den ärmsten Kommunen, die Kapazitäten fehlen, Projektvorschläge in der erforderlichen Qualität einzureichen.¹⁴

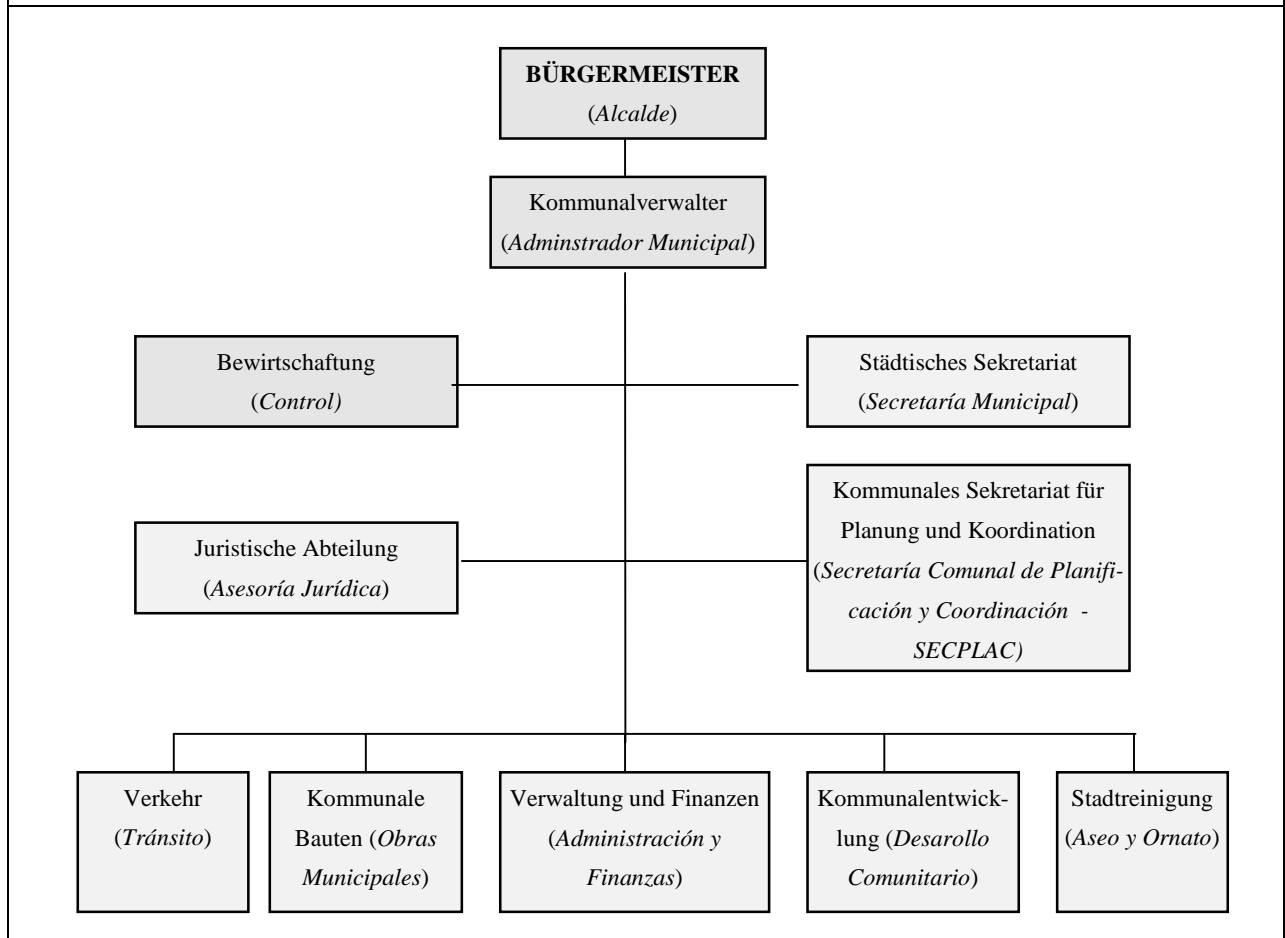
Kommunen

Die Bürgermeister (*Alcaldes*) und Gemeinderäte (*Concejos Municipales*) der 341 Kommunen in Chile werden seit 1992 direkt gewählt. Seit 1996 gilt, daß der Kandidat Bürgermeister wird, der individuell die meisten Stimmen erhält, sofern seine Wahlliste mindestens 30 Prozent der Stimmen auf sich vereint. Andernfalls erhält der meistgewählte Kandidat der stimmenstärksten Liste den Zuschlag. Je nach Größe der Kommune besteht der Gemeinderat aus sechs bis zehn *Concejales*.

Während Kommunen mit über 100.000 Einwohnern die in Abbildung 2 gezeigte Verwaltungsstruktur haben sollen, sind kleinere Kommunen nur verpflichtet, die Funktionen des Bürgermeisters und des Städtischen Sekretärs (*Secretario Municipal*) zu besetzen. In der Praxis nähern sich jedoch die meisten Kommunen der skizzierten Struktur an, mit Ausnahme des Kommunalverwalters. Dieser Posten wurde 1999 im Zuge einer Reform der Kommunalverfassung (*Ley Orgánica Constitucional de Municipios, No. 18695*) geschaffen und soll in erster Linie die interne Koordination und Steuerung der Kommune gewährleisten. In der Mehrzahl der Kommunen wurde er noch nicht besetzt.

Standortpolitische Entscheidungen werden auf kommunaler Ebene vor allem durch den Bürgermeister und den Kommunalen Sekretär für Planung und Koordination (*Secretario Comunal de Planificación y Coordinación, SECPLAC*) getroffen. Durchgeführt werden die Maßnahmen von den Abteilungen für Kommunalentwicklung (*Desarrollo Comunitario*) und für kommunale Bauten (*Obras Municipales*). Immer mehr Kommunen richten zudem Büros für Wirtschaftsförderung ein.

14 Angell (1999).

Abbildung 2: Aufbau der Kommunalverwaltung

Die Kommunen erfüllen **Aufgaben** in den Bereichen Schulbildung und medizinische Versorgung, für die sie jeweils eigene, überwiegend aus zentralstaatlichen Transfers gespeiste Haushalte haben. Sie sind daneben für einzelne Dienstleistungen (v.a. Verkehr, Straßenreinigung, Müllentsorgung) in der Gemeinde verantwortlich. Mit der Gesetzesänderung von 1999 wurde den Kommunen zudem die Aufgabe der Beförderung der lokalen Entwicklung zugewiesen. Hierfür erstellen sie lokale Entwicklungs- und Raumordnungspläne.¹⁵

Die Kommunen verfügen im Unterschied zu den Regionen wie erwähnt über eigene **Einnahmequellen**. Hierunter fallen Lizenzen für Gewerbebetriebe (*Patentes*), die Grundsteuer (*Impuesto Territorial*), Kfz-Fahrerlaubnisse (*Permisos de Circulación*), eine Steuer auf den Verkauf von Automobilen, Abgaben für die Stadtreinigung und Müllentsorgung, Gebühren für Baugenehmigungen (*Derechos de Construcción*), sowie Arbeitserlaubnisse und weitere kommunale Dienstleistungen. Die ersten drei sind dabei mit Abstand die wichtigsten.

Von diesen Einnahmen wird ein Teil an den kommunalen Ausgleichsfonds (*Fondo Común Municipal* – FCM) gezahlt.¹⁶ Dieser wird dann an die Kommunen nach einem Schlüssel auf-

¹⁵ Vgl. hierzu SUBDERE (1999).

¹⁶ Vgl. SUBDERE (2000d).

geteilt, der u.a. die Bevölkerungszahl und die Höhe der kommunalen Einnahmen berücksichtigt. 70 Prozent der Kommunen erhalten so mehr Geld aus dem FCM, als sie einzahlen und bei 30 Prozent stellt der FCM mehr als die Hälfte aller kommunaler Einnahmen dar.¹⁷ Ein Großteil der kleineren Kommunen braucht die Gelder des FCM, um die laufenden Ausgaben zu decken. 1998 wurde im Durchschnitt die Hälfte der kommunalen Haushalte durch lokale Ressourcen gedeckt (direkt und über den FCM), die andere Hälfte wurde aus Mitteln finanziert, die der Zentralstaat über unterschiedliche Fonds den einzelnen Kommunen zuteilte. Von den gesamten öffentlichen Einnahmen in Chile machten 1998 die kommunalen Einnahmen 8,1 Prozent aus, an den Ausgaben war die lokale Ebene mit 14,2 Prozent beteiligt.¹⁸

Neben den eigenen Einnahmen und den Geldern des FCM können die Kommunen noch auf Mittel anderer staatlicher Institutionen zurückgreifen:

- Das Gesundheitsministerium (*Ministerio de Salud*) transferiert Ressourcen für die medizinische Grundversorgung und das Bildungsministerium (*Ministerio de Educación*) für Bau und Unterhalt von Schulen (meist der größte Posten in den kommunalen Haushalten). Diese Zuweisungen reichen aber häufig nicht aus, die vorgesehenen Ausgaben in diesen Bereichen zu decken.
- SUBDERE verwaltet zwei Programme für städtebauliche Maßnahmen, das Programm zur Stadtviertelerneuerung (*Programa de Mejoramiento de Barrios*, PMB) und das Programm zur Stadterneuerung (*Programa de Mejoramiento Urbano*, PMU). Hierüber hat die Regierung in den letzten beiden Jahren zahlreiche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen finanziert.
- Daneben existiert eine Reihe weiterer Programme und auf Wettbewerbsbasis vergebener Fonds, die die Kommunen beantragen können.¹⁹ Hierzu zählt in erster Linie der regional verwaltete FNDR, für den Projekte vorgeschlagen werden können, aber auch die Förderprogramme von FOSIS sowie anderen *Servicios*.

Die Mittel der unterschiedlichen Fonds und Ministerien sind bestimmten Investitionsvorhaben zugeordnet, wodurch die lokalen Handlungsspielräume beschränkt werden. Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcenverantwortung liegen auf unterschiedlichen Ebenen. Bei der Vergabemodalität IRAL schlagen die Kommunen der Regionalregierung (GORE) Projekte vor. Die Regionalregierung wählt dann die durchzuführenden Projekte aus. Die kommunalen Ausgaben werden somit von der Regionalregierung und den für die Mittel verantwortlichen Ministerien kontrolliert. Für die Kommunen sind die Interessen dieser Akteure und die zentralstaatlich definierten Kriterien der Mittelvergabe wichtiger als die Integration der Projekte in eine mittel- bis langfristige, auf die Bedürfnisse der örtlichen Bevölkerung abgestimmte Entwicklungsplanung. An diesem Befund haben auch die von den *Servicios* in den letzten Jahren geschaffenen Partizipationsmechanismen grundsätzlich wenig geändert, weil sie die sektorale Logik der Mittelvergabe kaum überwinden. Die Diversität der Förderkriterien und -fristen, die Abhängigkeit von den jährlichen Haushaltsplanungen der zentralstaatlichen Institutionen und das Fehlen einer integrierten und aktualisierten lokalen Entwicklungsplanung tragen in

17 Vgl. Angell (1999).

18 Vgl. SUBDERE (2000b), S. 77; SUBDERE (2001), S. 55.

19 Einen Überblick über diese insgesamt mehr als 80 Fonds bieten Martelli / Vera (2000).

vielen Fällen dazu bei, daß selbst gut geplante und erfolgreich durchgeführte Projekte kaum strukturbildende Wirkung erzielen können.

In Reaktion auf die wettbewerbliche Vergabe von Mitteln haben die Kommunen jedoch ihre Kompetenzen bei der Formulierung von Investitionsprojekten in den letzten Jahren allgemein deutlich ausgeweitet – teils durch den Aufbau eigener Expertise in den Planungssekretariaten (SECPLACs), teils durch die Beauftragung professioneller *Consultants*. Sofern die höhere Qualität der Anträge auch zu höherer Qualität der Projekte führt (was nicht notwendig der Fall sein muß), steigen damit die Chancen, daß die beantragten Projekte zukünftig sinnvoll in die Entwicklungsplanung der Kommunen integriert werden können.

3 Die Dezentralisierungspolitik der Regierung Lagos

Die angesprochenen Probleme der institutionellen Struktur (Steuerungs- und Koordinierungsdefizite, Kurzfristigkeit bei öffentlichen Investitionsvorhaben, unzulängliche Fokussierung der Programme, fehlende Transparenz von Entscheidungsprozessen, geringe Partizipation der Zielgruppen von Maßnahmen) sind in Chile seit längerem bekannt und in den letzten Jahren verstärkt angesprochen worden.²⁰ Von staatlicher Seite bestand jedoch eine gewisse Neigung, diese Probleme jeweils für sich zu behandeln und durch inhaltlich und institutionell begrenzte Reformen der öffentlichen Verwaltung zu beheben. Die grundlegende politisch-administrative Struktur der regionalen und lokalen Ebenen wurde dabei nicht in Frage gestellt. Das muß nicht nur kritisch gesehen werden: Die in Einzelbereichen hohe Reformbereitschaft des öffentlichen Sektors erlaubte, wie geschildert, durchaus substantielle Fortschritte im Dezentralisierungsprozeß. Sie brachte jedoch ihrerseits nicht nur Problemlösungen herbei, sondern eben auch weiteren Reformbedarf. Die Bereitschaft zu umfassenderen Reformen der Regionen und Kommunen, unter Einschluß ihrer politischen und fiskalischen Stärkung, wurde dabei durch eine Reihe weiterer Faktoren verringert:

Erstens bestand in Kreisen der *Concertación* lange Zeit wenig Neigung, politische Freiräume auf regionaler Ebene zu öffnen, die zumindest teilweise durch die Opposition besetzt werden würden. Hier spielt eine Rolle, daß viele Politiker und Anhänger der *Concertación* nach wie vor im Grunde nicht bereit sind, den rechten Parteien (*Unión Demócrata Independiente* – UDI sowie *Renovación Nacional* – RN) eine legitime Funktion im politischen Prozeß zuzugestehen. Die Erfolge des rechten Kandidaten Lavín, die dem Regierungsbündnis die Möglichkeit eines Machtverlustes unvermittelt und drastisch vor Augen führten, haben indessen die Risiken eines „Alles oder nichts“-Spiels deutlich gemacht: Im Falle eines Wahlsieges der *Alianza por Chile* wäre praktisch der gesamte Führungsbereich im öffentlichen Sektor oberhalb der lokalen Ebene ausgetauscht worden.

Zweitens haben Erfahrungen mit korrupten oder ineffizienten Kommunalregierungen deutlich gemacht, daß jeder Akt der politischen Dezentralisierung notwendigerweise mit Kontrollverlusten für die übergeordnete Ebene einhergeht. In einem Land mit einer so langen Tradition

²⁰ Vgl. z.B. Abalos / Martelli (1999); Angell (1999); SUBDERE (2001).

zentralisierter Verwaltung wie Chile²¹ ist die Aussicht auf fiskalisch wie politisch autonome Gebietskörperschaften eine Perspektive, die von vielen als bedrohlich empfunden wird. Andererseits ziehen jedoch sowohl Kommunen als auch Regionen aus eigener Initiative zunehmend Kompetenzen an sich. In Chile wächst die Einsicht, daß dieser Prozeß zentralstaatlicherseits durch die Schaffung eines geeigneten institutionellen Rahmens begleitet werden muß, damit die erwarteten Effizienz- und Qualitätserhöhungen im öffentlichen Sektor tatsächlich erzielt werden können.

Drittens hat der wirtschaftliche Aufschwung Chiles bis 1998 jene bestätigt, die das aktuelle Modell der politischen und administrativen Steuerung für das grundsätzlich geeignetste hielten. Die Kombination aus hohen Wachstumsraten, Erfolgen bei der Armutsbekämpfung und soliden öffentlichen Haushalten machte Reformen über die schon erwähnten punktuellen Änderungen hinaus zu einer wenig attraktiven Angelegenheit. Dies hat sich inzwischen geändert: Die Asienkrise in Verbindung mit den Auswirkungen des Klimaphänomens *El Niño* hat die chilenische Wirtschaft ab 1998 schwer getroffen. Der Erholungsprozeß verläuft langsamer als ursprünglich erwartet. Damit hat die Frage nach einer „zweiten Phase“ der industriellen Entwicklung des Landes erneut an Relevanz gewonnen. Der wirtschaftliche Strukturwandel muß nach allgemeiner Einschätzung durch standortpolitische Maßnahmen sowohl auf nationaler als auch subnationaler Ebene gefördert und gesteuert werden. Hiermit verbinden sich neue Rollen für Kommunen und Regionen.

Die Regierung Lagos steht bislang klar in der Kontinuität des beschriebenen inkrementellen Politikansatzes, läßt jedoch ihre Bereitschaft zu weiterführenden Eingriffen in die Institutionenstruktur erkennen. Zentrale Akteure sind SUBDERE, das Planungsministerium (*Ministerio de Planificación y Cooperación*, MIDEPLAN), das Präsidentenamt (*Ministerio Secretaría General de la Presidencia*) und das Finanzministerium. Schwerpunkte bilden neben (1) der weiteren internen Dekonzentrierung der Ministerien und *Servicios* (2) die fiskalische Stärkung der Kommunen, (3) die Ausweitung der regionalen Planungs- und Steuerungskompetenzen und (4) in jüngster Zeit, wie eingangs erwähnt, die politische Aufwertung der Regionen durch Direktwahlen.

Dekonzentrierung²²

Zahlreiche Ministerien und *Servicios* verlagern gegenwärtig Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcenverantwortung auf dezentralisierte bzw. regionale Einheiten innerhalb ihrer Verwaltungsstruktur. Dieser Prozeß vollzieht sich im Rahmen des nationalen Programms der Verwaltungsmodernisierung, das vom Finanzministerium koordiniert wird. Im Juli 1998 verpflichteten sich 48 öffentliche Institutionen, binnen zweier Jahre insgesamt 378 Dekonzentrierungsmaßnahmen durchzuführen. In einer zweiten Phase, die sich von 2000 bis 2002 erstreckt, werden von insgesamt 50 Institutionen 276 weitere Maßnahmen vorgenommen.

Diese Verpflichtungen („*compromisos*“) werden wie folgt klassifiziert:

²¹ So werden z.B. die Mittel für die laufenden Haushalte der Regionalregierungen vom Finanzministerium praktisch ohne Einwirkungsmöglichkeiten der Regionen festgelegt.

²² Zu diesem Punkt vgl. SUBDERE (2000c).

- administrative Maßnahmen (z.B. Erweiterung von Managementkompetenzen, Autonomie beim Abschluß von Verträgen mit Dritten, Öffnung neuer Regionalbüros);
- haushaltspolitische Maßnahmen (stärkere Beteiligung regionaler Akteure bei der Budgetplanung, größere Flexibilität bei den laufenden Ausgaben);
- programmatische Maßnahmen (Erweiterung der Kompetenzen bei der Programmbildung);
- personalpolitische Maßnahmen (Aus- und Fortbildung, Personalmanagement).

Die große Zahl der Aktivitäten und beteiligten Institutionen ist für sich genommen natürlich beeindruckend und unterstreicht die schon erwähnte hohe Reformbereitschaft im öffentlichen Sektor Chiles. Das Spektrum der Eingriffe ist jedoch weit. So werden beispielsweise die Regionaldirektoren des Fischereidienstes SERNAPESCA autorisiert, an Universitäten etc. zu lehren oder Praktikanten zu beschäftigen. Auch die externe Evaluierung von Programmen in einigen Regionen wird als Dekonzentrierung betrachtet. Auf der anderen Seite zielen viele Maßnahmen jedoch tatsächlich darauf ab, die planerischen, administrativen und finanziellen Kompetenzen der Regionaldirektionen und SEREMIs zu erweitern. Die Stärkung dieser Akteure ist eine wichtige Voraussetzung für die Koordinierung und Integration öffentlicher Politiken in den Regionen.

Fiskalische Stärkung der Kommunen

Eines der zentralen Probleme in der chilenischen Institutionenlandschaft ist die geringe fiskalische Leistungsfähigkeit und, damit zusammenhängend, die hohe Heterogenität der Kommunen. Wie oben dargestellt, wird die Mehrzahl der kommunalen Investitionen über zentralstaatliche, auf Wettbewerbsbasis vergebene Ressourcentransfers finanziert. Dies führt dazu, daß

- es für die Kommunen lohnender ist, ihre Mitteleinwerbung über Projekte zu verbessern als die eigene Ressourcenbasis zu erweitern, da letzteres oftmals mit höheren Kosten für örtliche Bevölkerungsgruppen (und daher mit politischem Widerstand) verbunden ist;
- und es für Kommunen außerdem lohnender ist, ihre Einnahmen auszuweiten als ihre Ausgaben zu rationalisieren, da auch in diesem Fall örtliche Gruppen (insbesondere die kommunalen Angestellten selbst) negativ betroffen sein können.

Die hohe Konzentration der wirtschaftlichen Aktivitäten im Großraum Santiago²³ hat zudem zur Folge, daß die fiskalische Leistungsfähigkeit der Kommunen, gemessen an den Ausgaben pro Kopf, extrem ungleich verteilt ist. So können die reichsten Kommunen trotz der Ausgleichsfunktion des *Fondo Común Municipal* (FCM) pro Kopf mehr als zehnmal so viel ausgeben, wie die Gemeinden am anderen Ende des Spektrums. Führt man sich vor Augen, daß der horizontale Finanzausgleich der deutschen Bundesländer eine Anhebung auf mindestens

²³ Die an sich schon hohe Konzentration wird noch dadurch verstärkt, daß die Mehrzahl der modernen und praktisch alle großen Unternehmen ihren Sitz in Santiago haben und dort auch einen Großteil ihrer Steuern abführen – unabhängig von der tatsächlichen Bedeutung ihrer jeweiligen regionalen Aktivitäten. Dies führt dazu, daß 38,6 Prozent aller kommunalen Einnahmen aus Gewerbelizenzen vier Kommunen des Großraums Santiago (Santiago, Providencia, Vitacura und Las Condes) zufließen. Vgl. zu diesem Punkt SUBDERE (2000d), S. 4f.

95 Prozent der durchschnittlichen Steuerkraft vorsieht,²⁴ wird deutlich, unter welchen Bedingungen die chilenischen Kommunen ihre Aufgaben erfüllen müssen.

Die Reform der Gemeindefinanzen vom Dezember 2000 hatte zum Ziel, die Einnahmen besonders der ärmeren Kommunen zu verbessern. Im Zentrum der Maßnahmen stand eine Änderung der Abgabensätze des FCM. Heute fließen 60 Prozent der Grundsteuer, 62,5 Prozent (vormals 50 Prozent) der Einkünfte aus Kfz-Fahrerlaubnissen sowie 50 Prozent aus der Steuer auf den Automobilverkauf in den Ausgleichsfonds. Die vier erwähnten Kommunen des Großraums Santiago führen 65 Prozent (bisher 60 Prozent) der Grundsteuer ab und zahlen darüber hinaus 55 (Santiago) bzw. 65 Prozent (Providencia, Vitacura, Las Condes) ihrer Einkünfte aus Gewerbelizenzen (*Patentes*) in den Fonds.²⁵

Die Höhe der Gewerbelizenzgebühren bemisst sich am Eigenkapital der Unternehmen. Die Kommunen können den Gebührensatz zwischen 0,25 und 0,5 Prozent frei festlegen, allerdings nur bis zu einer Obergrenze.²⁶ Dies führte bisher dazu, daß die ca. 450 größten Unternehmen des Landes mit einem Eigenkapital von jeweils über 21,6 Mrd. Pesos bevorzugt wurden. Ab Anfang 2001 wurde die Obergrenze jedoch verdoppelt. Den Kommunen sollen dadurch im laufenden Jahr ca. 20 Mrd. Pesos zusätzlich zufließen. Insgesamt sollen sich ihre Einnahmen durch das neue Gesetz um durchschnittlich 6,6 Prozent erhöhen.²⁷

Angesichts neuer Aufgaben der Kommunen (z.B. Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung) und höherer Sozialausgaben aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit sind diese Maßnahmen zu begrüßen. An den grundsätzlichen, oben skizzierten Defiziten der kommunalen Finanzverfassung Chiles ändern sie jedoch nicht viel. Zwar wird das Ungleichgewicht in der finanziellen Ausstattung der Kommunen leicht abgemildert, von einem strukturellen Wandel kann hier jedoch keine Rede sein. Vor allem jedoch bleibt das beschriebene Anreizsystem bestehen, welches die Einwerbung externer gegenüber internen Ressourcen und die Ausweitung der Einnahmen gegenüber der Rationalisierung der Ausgaben begünstigt.

Ausweitung der regionalen Planungs- und Steuerungskompetenzen

Ein zentrales Problem der chilenischen Standortpolitik besteht in der unzureichenden Abstimmung der Förderprogramme und –projekte mit der regionalen und lokalen Entwicklungsplanung.²⁸ Dies hatte in der Vergangenheit zur Folge, daß

²⁴ Dies ohne die Bundesergänzungszuweisungen, mittels welcher jedes Land auf mindestens 99,5 Prozent der durchschnittlichen Steuerkraft kommt. Vgl. z.B. Ebert / Meyer (2000). Auf kommunaler Ebene dürften auch in Deutschland die Unterschiede größer sein, allerdings unterscheiden sich ja auch die Aufgaben der Kommunen je nach Bundesland und Größe, während sie in Chile einheitlich sind. Der (vertikale) kommunale Finanzausgleich wird in Deutschland von den Bundesländern durchgeführt.

²⁵ Vgl. SUBDERE (2000d).

²⁶ Diese Obergrenze lag bei 4000 *Unidades Tributarias Mensuales*, einer monatlich indexierten Besteuerungseinheit, deren Wert gegenwärtig (Oktober 2001) bei 28.291 Pesos liegt. Vgl. im Internet www.sii.cl/pagina/valores/utm/utm2001.htm, 27. September 2001.

²⁷ Vgl. AChM (2001).

²⁸ Die Regionen erstellen heute jährliche *Estrategias de Desarrollo Regional*. Für die Kommunen gilt, daß sie über regelmäßig aktualisierte *Planos de Desarrollo Comunal* (PLADECOs) verfügen sollen, was in der Praxis aber nicht immer der Fall ist.

- Synergieeffekte zwischen einzelnen Investitionsvorhaben nicht immer genutzt wurden;
- die einzelnen Projekte nur unzureichend in die Entwicklungsplanung der Regionen und Kommunen eingebunden waren;
- sich die Regionen und Kommunen ihrerseits an den Anforderungen der jährlich neuen Mitteleinwerbung über Projekte orientierten und dementsprechend auf spezifische Prioritätensetzungen verzichteten, um sich keine Finanzierungsquellen zu verschließen;
- viele Kommunen auf eine Entwicklungsplanung ganz verzichtet, die Fortschreibung bestehender Pläne versäumt bzw. ihre Umsetzung vernachlässigt haben;
- zwischen *Servicios* mit überlappenden Aufgabenprofilen teilweise Geberkonkurrenz bestand (sofern man überhaupt über die Aktivitäten der anderen Institution informiert war);
- kein Wirkungsmonitoring mit Blick auf die allgemeine wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Region bzw. Kommune durchgeführt wurde.

Durch die Arbeit der Regionalregierungen hat sich die Lage in den letzten fünf Jahren bereits deutlich verbessert. So sind die Regionaldirektoren der *Servicios* und SEREMIs der Sektorministerien heute im allgemeinen gut über die wechselseitigen Aktivitäten informiert. Die Rolle des regionalen Planungssekretariats (SERPLAC) und des Regionalrates bei der Begutachtung und Priorisierung von Projekten ist ausgeweitet worden. Zudem sind in den Regionen zahlreiche Gremien, Arbeitskreise, runde Tische etc. geschaffen worden, über die sich regionale Akteure informieren und abstimmen können. Die Mehrfachfinanzierung von Projekten und die parallele Durchführung von Maßnahmen konnten dadurch weitgehend abgestellt werden.

Zur Finanzierung von Investitionsvorhaben haben die Regionalregierungen in den letzten Jahren zunehmend auf das oben beschriebene Instrument der *Convenios de Programación* zurückgegriffen. Dies geschah vor allem mit Blick auf eine mehrjährige Haushaltsplanung und eine bessere Integration von Einzelmaßnahmen in übergreifende Programme und hat die Planungssicherheit der Regionen erhöht. Die sektorale Segmentierung der öffentlichen Investitionshaushalte wurde jedoch nicht überwunden, da im Regelfall Abkommen mit einzelnen Ministerien getroffen wurden.

Im September 2000 hat die Regierung Lagos nun mit den *Convenios Marco* ein neues Planungsinstrument geschaffen. Dies sind dreijährige Rahmenabkommen zwischen der Regionalregierung und der Zentralregierung insgesamt, vertreten durch das Innenministerium. Die Abkommen umfassen sämtliche Mittel aus den *Convenios de Programación* und den sektoralen Mittelzuweisungen (ISAR, IDS). Die ersten Rahmenabkommen wurden von den Intendenten im Januar 2001 vorgelegt.

Mit diesem neuen Instrument wird die Stellung der Regionalregierungen gegenüber den Sektorministerien gestärkt und die Abstimmung zwischen den Sektoren verbessert. Die konkreten Resultate im Hinblick auf Investitionszusagen sind allerdings weiterhin abhängig vom politischen *Standing* und dem Verhandlungsgeschick des jeweiligen Intendenten. Auch die Frage der Integration von sektoraler und regionaler Planung, und damit die Qualität des Planungsprozesses insgesamt, bleibt den Regionalregierungen überlassen. Hier lassen sich zur Zeit noch unterschiedliche Vorgehensweisen beobachten: Während einige Regionalregierungen bereits eine sehr detaillierte Planung vorlegen, beschränken sich andere auf die Formulierung

allgemeiner Ziele und Prioritäten. Es ist zu vermuten, daß sich mit der Zeit eine *best practice* herausbilden wird.

Die Kommunen werden in den Rahmenabkommen nicht berücksichtigt. Die Regierung plant jedoch die Schaffung sogenannter *Areas Metropolitanas*. Damit soll auf Steuerungsdefizite in den großen Ballungsräumen Chiles (Santiago, Concepción, Valparaíso, Coquimbo / La Serena) eingegangen werden. In diesen und etlichen anderen Ballungsräumen besteht im Hinblick auf Infrastruktur, Raumordnung und Versorgungswirtschaft ein Bedarf an interkommunaler Zusammenarbeit, der mit den bestehenden Instrumenten (v.a. interkommunalen Raumordnungsplänen) nur unzureichend abgedeckt wird.

Politische Aufwertung der Regionen²⁹

Im August 2001 beschloß die Regierung Lagos, ein Verfassungsreformprojekt vorzulegen, das die Stellung der Regionen im chilenischen Institutionengefüge weiter stärken soll. Die Opposition, deren Zustimmung für das Reformprojekt benötigt wird, hat ihre grundsätzliche Unterstützung signalisiert, sieht aber noch Verhandlungsbedarf.

Das Projekt sieht vor, daß ab 2004 (zeitgleich mit den Kommunalwahlen) die Mitglieder des Regionalrates direkt gewählt werden. Demgegenüber wird der Intendent als Vertreter der Zentralgewalt weiterhin vom Präsidenten ernannt. Die regionalen *Servicios* und SEREMIs sollen der Regionalregierung unterstellt werden. Der Anteil der Regionen an den Investitionsmitteln soll weiter erhöht werden. Damit lägen Kompetenzen und Ressourcenverantwortung für die Umsetzung der regionalen Entwicklungsstrategien erstmals tatsächlich bei den Regionen.

Das Projekt sieht zudem vor, daß künftig neue Regionen per Gesetz (und nicht mehr per Verfassungsreform) gebildet werden sollen. Das würde eine flexiblere Anpassung der Institutionenstruktur an neue demographische, wirtschaftliche und soziale Bedingungen ermöglichen, öffnet auf der anderen Seite aber auch die Tür für (partei-) politisch motivierte Initiativen. Dem will das Projekt durch eine hohe Zustimmungsschwelle im Parlament und durch vorgelegte Untersuchungen der technischen Machbarkeit vorbeugen.

Die Herausbildung einer handlungsfähigen, demokratisch legitimierten mittleren Ebene im chilenischen Institutionengefüge erhält mit dieser Initiative neue Impulse. Auch würde Chile die dringend erforderliche Öffnung und Differenzierung der politischen Ebenen vornehmen, und damit die legitimatorische Basis und Repräsentativität des politischen Systems stärken.

Wesentliche Aspekte bleiben allerdings noch offen. So ist fraglich, ob die Direktwahl des Regionalrates politisch ausreichend attraktiv ist, wenn nicht gleichzeitig seine Kompetenzen in Richtung auf eine parlamentarische Kontrolle der Regionalregierung erweitert werden. Gegenwärtig ist der Regionalrat in erster Linie ein Verteilungsinstrument für öffentliche Investitionsmittel, dem der Intendent vorsitzt und das zentrale Vorgaben durch das Planungssekretariat (SERPLAC) der Regionalregierung erhält. Auch die Doppelfunktion des Intendenten als Vertreter der Zentralgewalt und Chef der Regionalregierung soll offenbar nicht angetastet

²⁹ Vgl. zu diesem Punkt El Mercurio vom 26. 08., 27. 08. sowie 04. 09. 2001. Das besprochene Reformprojekt selbst lag zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Artikels noch nicht vor.

werden. Das Verhältnis von Region und Kommunen wird durch das Projekt nicht geklärt. Bereits heute übernehmen die Regionen *de facto* jedoch Supervisions- und Beratungsaufgaben gegenüber den Kommunen. Schließlich ist auch noch keineswegs geklärt, welchen Kurs die Initiative in den parlamentarischen Beratungen nehmen wird.

4 **Schlußbemerkung: Chiles Weg der Dezentralisierung**

Die wirtschaftliche Krise der letzten Jahre hat die chilenische Debatte über die Reform von Politik und Verwaltung neu angefacht. Erstmals zeichnet sich die Bereitschaft der nationalen Akteure ab, über umfassendere Eingriffe in das politische Institutionengefüge nachzudenken, nachdem die vergangene Dekade durch eine hohe punktuelle Reformbereitschaft einerseits, und durch politisch motivierte Reformblockaden andererseits gekennzeichnet war. Diese Entwicklung ist begrüßenswert, sie mündet heute jedoch in ein anderes „politisches Spiel“ als der ‚technokratische‘ Weg der vergangenen Jahre.

Zweifellos erforderten auch die Reformen der Vergangenheit politische Durchsetzungsfähigkeit und administrative Lernbereitschaft. Der Aufbau der mittleren Ebene vollzog sich bis heute im Grunde in Form eines *continuous improvement*, bei dem Verwaltungsroutinen und in begrenztem Maße auch politische Machtpositionen immer wieder in Frage gestellt und verändert wurden. Chiles komparativer Vorteil bestand in diesem Zusammenhang vor allem darin, daß es einerseits über eine im lateinamerikanischen Vergleich leistungsfähige Verwaltung verfügt und andererseits *rent-seeking* und Klientelismus in der chilenischen Politik wenig ausgeprägt sind. Begünstigt wurde dieser Ansatz zudem durch positive wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die eine Ausweitung staatlicher Funktionen (und Funktionsebenen) bei gleichzeitiger Wahrung der fiskalischen Disziplin ermöglichten.

Diese „leichte Phase“ der Dezentralisierung ist nun beendet. Die politische Aufwertung der Regionen stellt das Institutionengefüge vor neue Anforderungen. Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, daß zentralstaatliche Akteure den Aufbau neuer Legitimitätsebenen und die Verlagerung von Ressourcenverantwortung nur allzu oft als Nullsummenspiel betrachten. Die Sektorministerien, das Finanzministerium, aber auch Teile des Kongresses werden darauf drängen, daß sie auch weiterhin über möglichst weitgehende Kontrollkompetenzen gegenüber den untergeordneten Gebietskörperschaften verfügen. Die politischen Parteien der Regierungskoalition werden einer Direktwahl der Regionalräte wohl nur zustimmen, wenn deren Kompetenzen (zunächst) nicht wesentlich erweitert werden, weil sie befürchten, daß die Opposition ihre politische Position in etlichen Regionen deutlich ausbauen wird. Die unerwartet mühsame Erholung der Wirtschaft wird der staatlichen Haushaltspolitik zudem wohl auch noch in den nächsten Jahren enge Grenzen setzen.

Auf der anderen Seite setzt sich in Chile aber die Erkenntnis durch, daß gerade auf der regionalen Ebene eine institutionelle Modernisierung (unter Einschluß der politischen Institutionen) unabdingbar ist, wenn das Land auf dem Wege der breitenwirksamen Entwicklung Fortschritte machen will. Chiles Entwicklungspfad beruht in den nächsten Jahren auf der Vertiefung von Wertschöpfungsketten im agroindustriellen, holzwirtschaftlichen und extraktiven Bereich. Hierfür muß die Integration mit den Nachbarländern intensiviert werden, was die beschleunigte Entwicklung neuer regionaler Wirtschaftsräume nach sich zieht. Die *missing*

middle in der chilenischen Unternehmensstruktur – moderne und innovationsfähige Klein- und Mittelunternehmen – muß aufgebaut werden. Dies kann durch regionale und lokale Standortpolitik und Wirtschaftsförderung wesentlich befördert werden. Die Kunden- und Bürgernähe der Verwaltung muß durch eine Fortführung der administrativen Dezentralisierung weiter erhöht werden. Vor allem aber muß die Repräsentativität der politischen Institutionen durch die Schaffung neuer Legitimitätsebenen erhöht werden. Es bleibt zu hoffen, daß diese Herausforderungen nun tatsächlich angepackt werden.

Literaturnachweis

- Abalos K., José Antonio / Giorgio Martelli** (1999): Descentralización, gestión regional de inversiones y el FNDR – antecedentes y propuestas, Santiago (unv. Ms.)
- AChM (Asociación Chilena de Municipalidades)** (2001): Simulación de los ingresos propios en cada uno de los municipios del país, im Internet: www.achm.cl, 20. September 2001
- Alvez Catalán, Hernán** (1999): Centralismo y Desarrollo Regional en Chile, Talcahuano: Comunicadores Asociados Ltda.
- Angell, Alan** (1999): Los poderes y funciones de los gobiernos regionales y locales en Chile, in: *Revista Instituciones y Desarrollo*, H. 3
- Ebert, Werner / Steffen Meyer** (2000): Reform der föderalen Finanzbeziehungen – einige kritische Anmerkungen zur aktuellen Debatte, in: *WSI Mitteilungen*, H. 2, S. 134-145
- Haldenwang, Christian von** (2001): Dezentrale Steuerungsoptionen für wettbewerbsorientierte Entwicklung: Das Beispiel Chile, in: Walter Thomi / Markus Steinich / Winfried Polte (Hrsg.): *Dezentralisierung in Entwicklungsländern. Jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik*, Baden-Baden: Nomos
- Haldenwang, Christian von et al.** (2000): Institutionen für die regionale und lokale Standortpolitik in Chile, Bonn: DIE (Berichte und Gutachten 8/2000)
- Lagos, Ricardo** (1999): Bases programáticas de la Concertación. Iniciar el siglo XXI con más democracia y más derechos, Santiago (unv. Ms.)
- Langner, Carmen** (1999): Wie stärkt das institutionelle Umfeld die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft? Der Fall Chile, Berlin: DIE
- Martelli, Giorgio / Leonardo Vera** (2000): Manual para Financiamiento Municipal, Fondos y Programas Públicos para la Postulación de las Municipalidades, Santiago: Transversal
- Minkner-Bünjer, Mechthild** (1997): Chile: Die ‚Illusion‘ vom dezentralisierten partizipativen Einheitsstaat, in: *Nord-Süd Aktuell*, Bd. 11, H. 1, S. 114 - 131
- SERCOTEC** (Servicio de Cooperación Técnica) (1999): Guía de programas e instrumentos de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, Santiago de Chile: SERCOTEC
- SUBDERE** (1999): Ley No. 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (Texto Refundido), Santiago: Ministerio del Interior / SUBDERE
- (2000a): Diagnóstico sobre el proceso de descentralización en Chile, Santiago: SUBDERE
- (2000b): Bases de la política de descentralización, Santiago: SUBDERE
- (2000c): Compromisos de Desconcentración 2000-2002. Evaluación Final 1998-2000, Santiago: LOM Ediciones
- (2000d): Modificaciones a la Ley de Rentas Municipales, en: *Democracia Regional y Local*, No. Especial, Julio 2000
- (2001): El Chile descentralizado que queremos, Santiago: SUBDERE
- Valenzuela Barros, Juan Pablo** (1997): Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile, Serie Política Fiscal 101, Santiago de Chile: CEPAL