

Staatliche Dezentralisierung und lokale Demokratisierung in Bolivien und Chile:

**Das ländliche Munizip als Transmitter der politischen Integration
von Indigenen/Campesinos in Bolivien als Hauptstudienfall**

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades

des Doktors der Sozialwissenschaften

an der Universität Konstanz

Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft

vorgelegt von

Maira Juliana Zuazo Oblitas

Tag der mündlichen Prüfung: 13. 04. 2011

Referent: Prof. Dr. Martin Ibler

Referent: Prof. Dr. Christoph Knill

Referent: Prof. Dr. Volker Schneider

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|------------|
| 1 | Einleitung | 4 |
| 2 | Theoretischer Rahmen, Geschichte und Methodologie der Forschungsarbeit | 7 |
| 2.1 | Historische und theoretische Grundlagen | 7 |
| 2.1.1 | Die historische Entwicklung der Dezentralisierung in Lateinamerika..... | 7 |
| 2.1.2 | Die theoretische Entwicklung der Dezentralisierung..... | 11 |
| 2.1.3 | Sozialkapital, kommunale Demokratisierung und Integration..... | 25 |
| 2.1.4 | Die zeitgenössische Debatte über Integration und Inklusion | 29 |
| 2.2 | Operationalisierung der Konzepte und Methodologie der Untersuchung..... | 32 |
| 2.2.1 | Wissenschaftliche Fragestellungen | 32 |
| 2.2.2 | Formulierung der Arbeitshypothese und wissenschaftliche Variablen..... | 33 |
| 2.2.3 | Methodologie der Untersuchung..... | 38 |
| 3 | Das Fallbeispiel Bolivien..... | 43 |
| 3.1 | Historische Einleitung | 43 |
| 3.1.1 | 1880 Fehlen einer stabilen staatlichen Ordnung | 44 |
| 3.1.2 | 1880 - 1938 Die elitäre kommunale Tradition in den Hauptstädten der <i>Departamentos</i> | 46 |
| 3.1.3 | 1952 - 1982 Der Nationalstaat und die Gründung einer zentralistischen Tradition | 49 |
| 3.1.4 | 1987 – heute: Demokratie und Dezentralisierung..... | 51 |
| 3.2 | Die lokale Autonomie | 51 |
| 3.2.1 | Dezentrale Struktur, Wahlsystem und Auswirkungen auf die Dezentralisierung der Legitimation..... | 51 |
| 3.2.2 | Die Dezentralisierung der Aufgaben..... | 60 |
| 3.2.3 | Die Dezentralisierung der Finanzmittel | 73 |
| 3.3 | Kommunale Demokratisierung | 93 |
| 3.3.1 | Repräsentation der indigenen Bevölkerung | 93 |
| 3.3.2 | Partizipativer Gemeindeentwicklungsplan (PDM) und Beziehung PDM- POA | 102 |
| 3.3.3 | LPP, Sozialkapital und Demokratisierung | 106 |
| 3.3.4 | Das LPP und die Modernisierung traditioneller Werte. Politische Parteien und Gemeinden | 110 |
| 3.4 | Wahrnehmung und Vertrauen in das Munizip | 121 |
| 3.4.1 | Legitimität des Munizips..... | 121 |
| 3.5 | Schlussfolgerungen für Bolivien..... | 154 |
| 4 | Fallbeispiel Chile | 164 |
| 4.1 | Historische Einleitung | 164 |
| 4.1.1 | Gründung der Republik und Aufbau des Zentralismus..... | 164 |
| 4.1.2 | Institutionelle Kultur, zentralistische Parteien und Repräsentativitätskrise ... | 167 |
| 4.1.3 | Drei Phasen des Dezentralisierungsprozesses | 172 |
| 4.1.4 | Übergang zur Demokratie und Direktwahl der Bürgermeister | 175 |
| 4.2 | Lokale Autonomie..... | 176 |
| 4.2.1 | Regierungsstrukturen und lokale Autonomie | 176 |
| 4.2.2 | Weitere Faktoren, die die Ausübung der lokalen Autonomie einschränken.. | 180 |
| 4.2.3 | Die aufkommenden lokalen Akteure und die kommunale Dezentralisierung im Prozess des Wandels..... | 181 |
| 4.2.4 | Dezentralisierung der Aufgaben auf kommunaler Ebene | 181 |
| 4.2.5 | Die Dezentralisierung der Finanzmittel | 185 |
| 4.3 | Kommunale Demokratisierung | 191 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 4.3.1 | Die Dezentralisierung der Munizipien als Prozess der sozialen Entpolitisierung | 191 |
| 4.3.2 | Rückkehr zur Demokratie und Herausbildung einer individualistischen Gesellschaft | 193 |
| 4.3.3 | Die Partizipation: Das schwache Glied der kommunalen Dezentralisierung | 196 |
| 4.3.4 | Vertrauen in das nahe soziale Umfeld und Assoziativität | 202 |
| 4.4 | Schlussfolgerungen zu Chile | 203 |
| 5 | Schlussfolgerungen | 205 |
| 5.1 | Globaler historischer Kontext | 205 |
| 5.2 | Bolivianischer historischer Kontext | 206 |
| 5.3 | Chilenischer historischer Kontext | 206 |
| 5.4 | Vergleich der Kontexte | 207 |
| 5.5 | Dezentralisierung der Legitimität | 207 |
| 5.6 | Dezentralisierung der Finanzmittel | 208 |
| 5.7 | Dezentralisierung der Aufgaben | 208 |
| 5.8 | Die unabhängige Variable: Sozialkapital | 209 |
| 5.9 | Lokale Autonomie als Verbindung der Dezentralisierung von Legitimation, Finanzmitteln und Aufgaben | 209 |
| 5.10 | Lokale Autonomie, Politisierung des lokalen Raums und Parteien | 211 |
| 5.11 | Kommunale Demokratisierung, Partizipation und Repräsentation von Indigenen/ <i>Campesinos</i> | 212 |
| 5.12 | Bürgerliches Engagement und Vertrauen in das Munizip | 213 |
| 6 | Literaturverzeichnis | 215 |
| 7 | Abkürzungsverzeichnis | 226 |
| 8 | Anhang | 227 |

1 Einleitung

Im Jahr 2000 konnte Bolivien, das zweitärmste Land Lateinamerikas, 18 Jahre eines ununterbrochenen Bestehens der Demokratie feiern. In den 80er Jahren implementierte dieses Andenland, relativ erfolgreich, neoliberale Reformen, die in ihrer Umsetzung in anderen Ländern komplizierter waren: Privatisierung von öffentlichen Unternehmen, Haushaltssanierung und die erfolgreiche Beibehaltung des makroökonomischen Gleichgewichts. In den 90er Jahren setzte Bolivien mit Erfolg die so genannten „Reformen der zweiten Generation“ um. Hierzu zählen die Dezentralisierung auf kommunaler Ebene mit einer wichtigen und gefeierten partizipativen Komponente, die interkulturelle, bilinguale Bildungsreform, ebenfalls relativ erfolgreich, sowie das Gesetz zur Errichtung des Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), welches wichtige Fortschritte in der rechtlichen Wiederanerkennung von indigenem Land zeigte, wenngleich dies ein geringer Fortschritt in der Ganzheit der Landproblematik war. Mit seinen Licht- und Schattenseiten konnte im Allgemeinen ein Panorama von zusammenhängenden Reformen wahrgenommen werden, die auf eine Staatsmodernisierung abzielten.

Das beschriebene Panorama sorgte dafür, dass Bolivien vor allem im Hinblick auf die Implementierung der „Munizipalisierung“ mit dem Volksbeteiligungsgesetz weltweit als ein Beispiel für die Umsetzung von Reformen sowie als lernwilliger Schüler des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank betrachtet wurde.

Zu Beginn des neuen Jahrtausends beendete die ausbrechende Krise in Cochabamba mit dem sog. „Wasserkrieg“¹ diesen Prozess und die Bemühungen um eine Modernisierung, die von der „internationalen Gemeinschaft“ nicht nur begleitet, sondern stark beeinflusst wurden. Von 2000 bis 2005 befand sich Bolivien in einer allgemeinen Krise, die ihren Ausdruck in permanenten Märschen und Blockaden fand und ihren Höhepunkt in dem gewalttätigen Zusammenstoß zwischen der Regierung und den sozialen Bewegungen in drei Momenten erlebte: Der oben genannte „Wasserkrieg“ 2000 in Cochabamba, der „Schwarze Februar“ 2003 in La Paz mit Plünderungen und Brandanschlägen auf öffentliche Einrichtungen sowie der „Gaskrieg“² im Oktober 2003 in La Paz. Zu diesen drei Zeitpunkten erreichte die Gewalt

¹ Unter dem Namen „Wasserkrieg“ wurden die gewalttätigen Zusammenstöße zwischen der Regierung und den sozialen Bewegungen bekannt, die gegen die Privatisierung und Erhöhung der Preise von Wasserdienstleistung im Jahr 2000 in Cochabamba kämpften.

² Unter dem Namen „Gaskrieg“ wurden die gewalttätigen Zusammenstöße zwischen der Regierung und den sozialen Bewegungen bekannt, die gegen den Verkauf von Gas nach Chile und für den Rücktritt von President Sanchez de Lozada im Jahr 2003 in El Alto kämpften.

ein Limit und forderte Dutzende von Menschenleben. Die internationale Gemeinschaft war angesichts des neuen Panoramas fassungslos.

Im Dezember 2005 konnte durch die Wahl eines indigenen und volksnahen Präsidenten mit absoluter Mehrheit (54% der Stimmen) wieder einigermaßen eine funktionierende politische Struktur hergestellt werden. Evo Morales kam mit der Bewegung zum Sozialismus (Movimiento al Socialismo – MAS) an die Macht, eine Partei, die in den 90er Jahren in der neuen kommunalen politischen Arena entstand, welche durch die „Munizipalisierung“ geöffnet wurde.

Die Studie über den Prozess der bolivianischen ländlichen kommunalen Dezentralisierung und ihr Vergleich mit dem Prozess der chilenischen Dezentralisierung als Kontrollfall erlauben, die Beziehung der „Munizipalisierung“ im ländlichen Raum Boliviens zu den Veränderungen, die das Land aktuell durchlebt, zu untersuchen.

Im Laufe der Studie wird deutlich, dass eine bedeutende Komponente des Prozesses der laufenden Modernisierung, Krise und Lösung der Krise der Demokratie sowie des Auftauchens einer neuen hegemonialen politischen Kraft 2005 die Munizipalisierung von 1994 ist, die Gegenstand dieser wissenschaftlichen Arbeit ist.

Der Prozess der Dezentralisierung in Chile wurde aus verschiedenen Gründen als Kontrollfall ausgewählt: Chile durchläuft genau wie Bolivien einen Prozess der demokratischen Dezentralisierung. Es ist ein Nachbarland Boliviens, und auch wenn die relative ökonomische Entwicklung eine bedeutende Asymmetrie aufweist, sind beide gut in den lateinamerikanischen Kontext einzuordnen. Des Weiteren zeigt Chile die Fähigkeit einer stärkeren institutionellen Entwicklung als Bolivien, was Ergebnis des traditionell langen Bestehens der Demokratie vor der Diktatur Pinochets ist. Dennoch teilen beide Länder als gemeinsame Vergangenheit die Geschichte der Diktatur: Die von Banzer in Bolivien der 70er Jahre und die Pinochets in Chile, die noch wesentlich gewärtiger war. Die stärkere institutionelle Entwicklung Chiles diente dazu, das Gewicht der institutionellen Variable in der Studie über Bolivien mit größerer Genauigkeit und Vorsicht zu beleuchten.

Schlussendlich gab es ein weiteres Kriterium, was für die Auswahl dieses und keines anderen Falles als Kontrollfall ausschlaggebend war, nämlich die Bedeutung Chiles in der bolivianischen Debatte, welche die Fallstudie erleichterte. In der Tat kann die chilenische Diskussion über das Thema als wichtige Inspirationsquelle für viele Reformen bzw. Reformvorschläge angesehen werden, wie zum Beispiel im Fall der Rentenreform.

Die Arbeit ist in vier Teile unterteilt: Das erste Kapitel, welches den theoretischen Rahmen, die allgemeine Geschichte und die Methodologie der Forschungsarbeit darstellt. Das zweite Kapitel, welches den Prozess der bolivianischen Dezentralisierung und Demokratisierung genauer darlegt, das dritte Kapitel, das sich mit dem Fall der chilenischen Dezentralisierung und Demokratisierung befasst, und schließlich die Schlussfolgerungen aus dem Vergleich Bolivien – Chile.

Aus der Perspektive der Relation zwischen theoretischer Debatte und historischer Realität erläutert das erste Kapitel den historischen Rahmen, in dem sich die Debatte über die Dezentralisierung in Lateinamerika entwickelt. Der historische Rahmen dient als Kontext, um die Beziehung zwischen den zwei zentralen Variablen der Analyse Dezentralisierung und Demokratisierung zu verstehen. Dieses Kapitel schließt mit der Stellung der wissenschaftlichen Fragen und der Operationalisierung der Variablen.

Im zweiten Kapitel wird der Fall Boliviens dargestellt. Auf der Grundlage eines historische Umrisses des Kontextes wird die Begründung der lokalen Autonomie auf der Basis des Subsidiaritätsprinzip und ihren drei Ebenen analysiert: Dezentralisierung der Legitimität, Finanzmittel und Kompetenzen.

Im Folgenden werden die Indikatoren der Demokratisierung analysiert, wobei die Repräsentation der indigenen Bevölkerung, ihre Entwicklung in den letzten Jahren, die partizipative kommunale Planung und die Partizipation der Frauen untersucht werden. Schlussendlich folgt die Analyse einer weit reichenden Umfrage zur politischen Wahrnehmung. Die Analyse der Umfrage konzentriert sich besonders auf die Indikatoren der Entwicklung bürgerlichen Engagements wie das Vertrauen in Institutionen, mit Schwerpunkt auf dem Vertrauen in das Munizip im Vergleich zu anderen Institutionen sowie im Hinblick auf das Sozialkapital.

Im dritten Kapitel wird der Fall Chile analysiert. Auf der Basis einer Präsentation des historisch-politischen Kontextes Chiles wird die Entwicklung der lokalen Autonomie in Chile dargestellt, um im Anschluss daran das Thema der kommunalen Demokratisierung zu präsentieren und zu problematisieren.

Abschließend werden im vierten Teil die Schlussfolgerung aus dem Vergleich beider Fallstudien präsentiert.

2 Theoretischer Rahmen, Geschichte und Methodologie der Forschungsarbeit

2.1 Historische und theoretische Grundlagen

2.1.1 Die historische Entwicklung der Dezentralisierung in Lateinamerika

2.1.1.1 Wurzeln des Zentralismus und aufeinander folgender Dezentralisierungszyklen in Lateinamerika

Mit der Geburt der neuen, unabhängigen Republiken in Lateinamerika beginnt parallel dazu die Diskussion um Zentralismus vs. Dezentralisierung, die der Auslöser aufeinander folgender Zentralisierungs- und Dezentralisierungszyklen ist, die hinsichtlich des Zeitpunkts von Land zu Land differieren, die aber insgesamt zwei konstante Elemente aufweisen:

Die Ideen der Dezentralisierung werden durch eine liberale, rationale und aufgeklärte *Intelligentsia* verbreitet, die zwar die Französische Revolution und die Unabhängigkeit Nordamerikas bewundert, aber gleichzeitig nur über geringe Kenntnisse der eigenen Wirklichkeit verfügt und kaum in der nationalen Realität verankert ist. Dies bedeutet, dass die ersten Bewegungen in Richtung Dezentralisierung kein Produkt lokaler oder regionaler sozialer Dynamiken und Kräfte sind.

Während des 19. Jahrhunderts und bis zur großen Depression 1929 gründeten diese überzeugten Liberalen radikale, liberale, reformistische und föderale Parteien, die fortwährend dezentralistische Ideen in ganz Portugiesisch- und Spanisch-Amerika verbreiteten. Während der ersten Periode der Gründung der Republiken kam es somit in einigen Ländern zur Etablierung einer föderalen Verfassung.

Das andere fortlaufende Element ist, dass sogar in den Fällen, in denen sich föderale Verfassungen etablierten (Brasilien, Argentinien, Mexiko und Venezuela), der Zentralismus häufig seine Vorrangstellung wiedererlangte und so die aus der Kolonialzeit geerbte zentralistische politische Tradition fortbestehen ließ, welche sich, gestärkt durch die katholische religiöse Einheit des Kontinentes, auch auf die Wirtschaft ausweitete (Véliz 1984).

Die Ursache des Fortbestandes des Zentralismus bzw. des mangelnden Erfolges der dezentralisierenden und föderalen Prozesse sind vielfältig und variieren von Fall zu Fall, weisen aber in ihrer Gesamtheit kontinuierliche Züge auf:

Außer diesem kleinen Kreis an liberalen Intellektuellen, die landesweit agierten, gab es in den lokalen Räumen weder soziale Gruppen noch Gruppen aus dem wirtschaftlichen Bereich, die bereit gewesen wären, die dezentralisierende Maßnahmen oder den Föderalismus zu unterstützen.

Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten von Amerika, wo eine institutionelle Kontinuität zwischen der Kolonie und der Republik mit der Stärkung der regionalen und lokalen Institutionen einherging, entstanden die Republiken in Lateinamerika aus den Unabhängigkeitskriegen und später aus den Kriegen zwischen den Staaten, die einen Großteil der politischen und administrativen Institutionen zerstörten (Diamond und andere 1996).

Im Laufe der Zeit und angesichts der ökonomischen, politischen und sozialen Schwäche der regionalen und lokalen Ebene setzten die städtischen Eliten den Zentralismus als Organisationsmodell für den Staat durch. Lokale Institutionen verblieben nur als Verwaltungseinheiten ohne politische Entscheidungskompetenzen (Véliz 1984). Im Allgemeinen nahm der moderne Staat, der durch die Unabhängigkeit entstand, ein stark zentralistisches Modell an (Borja 1987).

Trotz der administrativen Schwäche, die die neuen Staaten erben, bleibt der Zentralismus bestehen und führt die von der spanischen Krone geerbte zentralistische Tradition fort, die in den bourbonischen Reformen des 18. Jahrhunderts ihren zentralen Referenzpunkt hat.

Die bourbonischen Reformen Karls des Dritten waren eine Antwort auf die allgemeine Krise des spanischen Imperiums und hatten ein nationales Programm des Wachstums und der Erneuerung durch die Zentralisierung des wirtschaftlichen und kirchlichen politischen Lebens zum Ziel. Diese Reformen setzten den Schwerpunkt auf den administrativen Zentralismus der Verwaltung und etablierten eine systematische Ausbeutung, abhängig von der zentralen Macht, auf der Grundlage zweier Strategien: Einerseits, die Eliminierung des kompletten Raumes der Autonomie und der Unabhängigkeit, in welcher Hinsicht auch immer, und andererseits die Verdrängung der Kreolen von höheren Posten.

Die bourbonischen Reformen, die die Absorption der lokalen „*Cabildos*“³ durch die Provinzvereinigungen (*juntas provinciales*) und diese durch die vom Vizekönig direkt kontrollierten Intendenten bestimmten, erstickten die Potenziale, die die *Cabildos* für die Entwicklung des lokalen kommunalen autonomen Lebens bedeuteten.

Nach nahezu 200 Jahren republikanischer Geschichte ist eine der deutlichsten Demonstrationen des lateinamerikanischen Zentralismus die Entwicklung der Hauptstädte, in denen sich Macht, wirtschaftliche Entwicklung und Bevölkerung konzentrieren und so die Entstehung von Metropolen (Monsivais 2000) provoziert wird, mit all ihren Negativfolgen, die diese mit sich bringen, wie in den Fällen von Santiago in Chile, Mexiko-Stadt in Mexiko, Buenos Aires in Argentinien oder Lima in Peru.

2.1.1.2 Die 80er Jahre, die Wiederherstellung der Demokratie, die Wirtschaftskrise und die Reformen der ersten Generation

In den 80er Jahren existierte bereits eine globale politische Logik, die mehr oder weniger akzeptiert wurde, und in die eingebettet in den 80er Jahren in Lateinamerika ein Welle der Demokratisierungen einsetzt, die alle Länder erreicht. 1982 ist für Bolivien das Jahr, in dem es zur Demokratie zurückkehrt, sowie etwas später 1990 auch Chile.

Das Problem, mit dem sich die Intellektuellen in dieser Zeit beschäftigen, ist der Übergang zur Demokratie. Im Falle Boliviens kreisen die Gedanken um die dringliche Notwendigkeit des Aufbaus einer stabilen politischen institutionellen Struktur. Im Falle Chiles geht es zu Beginn der 90er Jahre um eine „Redemokratisierung“ und die Notwendigkeit, eine Politik der Kompromisse zu entwickeln (Valenzuela 1999).

Die 80er Jahre sind auch von der Einführung eines neuen Wirtschaftsmodells gekennzeichnet, welches den Ineffizienzen des Staates entgegenreten sowie ein Modell der freien Marktwirtschaft einführen soll. Auf diese Weise wurde ein Reformpaket der „Ersten Generation“ implementiert, dessen Ziel die makroökonomische Stabilisierung, die Korrektur des relativen Preissystems, die externe Öffnung sowie die Eliminierung von Hemmnissen für das Funktionieren der Märkte war (Sottoli 1999).

Um die Folgen, die die Stabilisierung hatte, zu verstehen, muss man sich vor Augen halten, dass bis Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre ein inklusives Gesellschaftsmodell bestand, das auf einem national-populistischen Staat beruhte, der über ein Hilfsnetz verfügte, das zwar

³ Cabildos waren Stadträte, die ursprünglich aus den Repräsentanten der Soldaten gebildet wurden, die in den Eroberungskriegen Amerikas teilgenommen hatten.

unvollständig, klientelistisch und korporativ war, aber einen imaginären Schutz darstellte (Portantiero 1999).

Die Reformen der ersten Generation, die den Markt als neue Sozialordnung einführen, haben große Probleme, gleichzeitig ein neues, kulturelles Wertesystem zu etablieren, das auf individuellen und liberalen Werten basiert, da die Gesellschaften die Umstrukturierung durch den Markt als Segmentierung und Entwurzelung bezüglich der bisherigen Vorstellung des Beschützseins erleben (Garreton 1999).

Nachdem die Haushaltskonsolidierung vollzogen und die gesamtwirtschaftliche Stabilität erreicht ist, rückt das Problem des wachsenden Legitimationsdefizits des neuen Modells mit seinem kausalen Hintergrund – die mangelnde soziale Verantwortung des Staates und die Vertiefung der Wirtschaftskrise – an die erste Stelle der Agenda.

Die Wirtschaftskrise führte dazu, dass die 80er Jahre als “verlorenes Jahrzehnt” charakterisiert wurden und die Verschlechterung der Situation in den 90er Jahren führte zu einem weiteren Legitimationsverlust des Modells. Dies ist der Hintergrund, vor dem sich die Dezentralisierungsprozesse in der Region abspielen.

2.1.1.3 Der neue Dezentralisierungszyklus der 90er Jahre als Teil der Reformen der zweiten Generation

In den 90er Jahren durchleben ca. 95% der weltweiten Demokratien Dezentralisierungsprozesse oder sind bereits dezentralisierte Demokratien (Weltbank 2000). Von dieser Tendenz nicht abweichend beginnt in den 90er Jahren in Lateinamerika ein Dezentralisierungszyklus, der verglichen mit den Zyklen des Jahrzehnts zuvor, der Logik des globalen Dialogs über einen Neuentwurf des Staates, der Rolle des Staates in der sozialen Reproduktion, der Entwicklung neuer Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft und der Effizienz der dezentralisierten Strukturen entspricht, all dies im Rahmen des Vergleichs gleichzeitiger historischer Erfahrungen in der Welt (Weltbank 2000, Haggard, Garman y Willis 1999, Peterson 1997, IEB 1997, Mc Cartney 1996).

Auf dieser Ebene ist es wichtig, zwei Aspekte nicht aus den Augen zu verlieren: Auf der einen Seite die Tatsache, dass die internationalen Finanzinstitutionen IWF und Weltbank in diesem Dialog zwei Akteure mit starker Präsenz und Einflussmöglichkeiten in den Ländern Lateinamerikas sind. Auf der anderen Seite muss allerdings auch berücksichtigt werden, dass das spezifische Dezentralisierungsmodell und dessen Umsetzung in den einzelnen Ländern

unterschiedlich ist. Und in diesem Sinne ist es relevant, von einem globalen Dialog des Austausches als Charakteristikum der Dezentralisierungspolitiken zu sprechen.

Aufgrund der Logik des Dialogs und im Unterschied zu vorangegangenen Dezentralisierungszyklen, ist dies eine Dezentralisierung vom Staat aus, die zwar mit langjährigen regionalen und lokalen Forderungen verkettet, aber hauptsächlich von oben initiiert wurde. Auf der anderen Seite ist es eine Reform, die als eine Dezentralisierung der Finanzmittel beginnt, anschließend zum kommunalen Wahlrecht⁴ führt und danach zu einer Übertragung von Funktionen bzw. zu einer Diskussion darüber wird (Peterson 1997).

Auf lange Sicht ist es richtig, den Prozess der Dezentralisierung und Demokratisierung in Lateinamerika als einen simultanen Prozess zu betrachten (Cano Radil 1997), denn der Prozess der Vertiefung der Demokratie nimmt wesentlich mehr Zeit in Anspruch als der Übergang von der Diktatur zur Demokratie, und in diesem Sinne sind es parallel ablaufende Prozesse. Allerdings sollte man nicht außer Acht lassen, dass das *timing* (Linie der Ereignisabfolge) auf kurze Sicht als ein weiterer Faktor im Prozess gesehen werden kann.

Der Übergang zur Demokratie, der Ende der 70er Jahre begann, etablierte einen langsamen Prozess der Öffnung, der eine stärkere Zirkulation von Informationen, innergesellschaftlicher Beziehungen und Beziehungen zwischen der Gesellschaft und einem weniger autoritären Staat mit sich brachte. Insgesamt entstanden offenere Gesellschaften, die begannen, soziale Akteure hervorzubringen bzw. neu zusammen zu stellen, die ihre Verhaltenskodexe interaktiv mit den demokratischen Gesetzen entwerfen. Der Prozess der Öffnung dieser Gesellschaften beeinflusst die organisatorische Entwicklung und die eigene Repräsentationsfähigkeit der sozialen Akteure, besonders der Untergeordneten. Die Präsenz und die Stärkung der sozialen Akteure durch die Dezentralisierung erlaubt die Politisierung des lokalen Raumes und generiert einen Prozess der demokratischen Ausdehnung. Das heißt, dass die Wirkungen der Dezentralisierung von den politischen und sozialen Rahmenbedingungen abhängen, unter den sie eingeführt wird.

2.1.2 Die theoretische Entwicklung der Dezentralisierung

2.1.2.1 Die internationale Diskussion aus historischer Perspektive

Bei der Analyse des Prozesses der Entwicklung von Ideen im Bereich der Dezentralisierung können zwei sichtbare Horizonte unterschieden werden. Einer ist der Blick aus der

⁴Im Falle Boliviens erfolgt zunächst eine Übertragung des Wahlrechts auf die kommunale Ebene und danach eine Dezentralisierung von Finanzmitteln.

Perspektive der konzeptuellen Debatte in der “Ersten Welt” im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit bzw. im akademischen Bereich und der andere ist der aus dem Blick lateinamerikanischer Gesellschaften.

Aus der Perspektive der internationalen Debatte können drei Phasen in der konzeptuellen Entwicklung unterschieden werden: Die erste Phase der Beziehung zwischen Dezentralisierung – Demokratie (50er bis 60er Jahre), die zweite Phase des Verlassens der Debatte (60er bis 70er Jahre) und die dritte Phase der instrumentellen Begründung der Dezentralisierung (80er Jahre bis heute).

2.1.2.1.1 Studie über die Beziehung Dezentralisierung - Demokratie

In den 50er Jahren bis zu Beginn der 60er Jahre taucht eine Denkrichtung auf, die ihre Aufmerksamkeit auf die Beziehung zwischen dezentralisierter Struktur und Demokratie lenkt. Der Logik von Montesquieu folgend, ist die zentrale Idee, eine größtmögliche Machtverteilung umzusetzen. Gedacht wird an eine vertikale Dimension der Gewaltenteilung auf der Basis der territorialen Hierarchie der Macht (Maass 1959 und Byrnel 1981)⁵.

Im Sinne dieser Denkrichtung heißt es, dass die territoriale Unterteilung der Machtkonzentration entgegenwirkt und damit den Rechtsstaat stärkt. Die differenzierte staatliche Herrschaft ist transparenter und somit kontrollierbarer.

Im Bereich des politischen Austausches geht man davon aus, dass die politischen Akteure in den föderalen Systemen angesichts des latenten Risikos einer Lähmung eine stärkere Neigung zum Dialog haben, zum Engagement und zur Kooperation.

Bezüglich der Partizipation heißt es, dass aufgrund der geringeren Distanz zwischen Bürgern und ihren Repräsentanten die Neigung, sich zu beteiligen, gestärkt wird. Parallel dazu wachsen die Möglichkeiten der Partizipation aufgrund der Existenz einer größeren Anzahl autonomer Ebenen.

Das demokratische Prinzip des Respekts und des Schutzes von Minderheiten findet einen größeren Raum zur Realisierung in der Vielfalt, die die territoriale Autonomie der Mitgliedsstaaten und der kleineren territorialen Einheiten bedeutet.

Die Vielzahl der lokalen und regionalen politischen Räume bietet die Möglichkeit, dass die Opposition politische Verantwortung übernimmt, was die Ausübung einer verantwortungsvollen Opposition fördert.

⁵ Richard Behrendt, deutscher Repräsentant dieser Richtung, schlug vor, die Dezentralisierung und die Partizipation als die fundamentalen Elemente der Demokratisierung zu betrachten (Behrendt 1965).

Diese erste Phase der Debatte über Dezentralisierung wurde abgeschlossen, ohne ein erfolgreiches Ergebnis zu erzielen, weder im Fall des institutionellen Aufbaus noch im Fall der Entwicklungshilfe. Dies ist vor allem auf zwei Gründe zurückzuführen.

Es gab weder eine Vertiefung der Untersuchung noch der Debatte, die eine stärkere empirische und geschichtliche Unterstützung der angenommenen Beziehungen erlaubt hätten. Hier sind vor allem folgende Beziehungen hervorzuheben: Verteilung von Macht und größere Bedeutung des Rechtsstaates; föderale Struktur und die Tendenz zum Dialog der Eliten; autonome territoriale Räume und stärkere Achtung der Rechte von Minderheiten; autonome territoriale Räume und eine verantwortungsbewusste Opposition; autonome territoriale Räume und eine größere Tendenz zur Teilnahme seitens der Bürger; Dezentralisierung und pragmatische Opposition.

Dies zeigt, dass es notwendig ist, diese Annahmen erneut aufzuwerfen und zwar in Form von Forschungsfragen.

Die am häufigsten zitierten Erfahrungen aus Asien (Indien, Malaysia und Philippinen), um das Scheitern der Perspektive Dezentralisierung – demokratischer Aufbau aufzuzeigen, sind nicht gültig, denn es handelte sich nicht um Prozesse der Dezentralisierung im Sinne einer Devolution. Tatsächlich war ihr Ziel nicht die Demokratisierung sondern vielmehr die Unabhängigkeitsbewegung zu bremsen (Rüland 1993). Dies zeigt die grundlegende Notwendigkeit einer ersten Diskussion hinsichtlich des Konzepts der Dezentralisierung.

Die Debatte über die Dezentralisierung wurde zu Beginn der 60er ausgesetzt und über zwei Jahrzehnte nicht weitergeführt. Nicht zufälligerweise ist dies auch die Zeit der „Allianz für den Fortschritt“ der Administration Kennedys und die Zeit, in der im Ambiente der internationalen Kooperation Prozesse der Dezentralisierung in Lateinamerika nicht denkbar sind, denn nur starke zentralistische Staaten können effektive Instrumente im Kampf gegen den Kommunismus sein.

Im Allgemeinen wird die internationale Diskussion von den Themen des *Nationbuilding*s (Aufbaus der Nation) beeinflusst, hauptsächlich des Aufbaus des nationalen Marktes und der Entwicklung ausgehend vom Staat. Diese beiden Themen waren die beiden dominierenden Themen aus der lateinamerikanischen Perspektive, die dem Eurozentrismus und der diskursiven Macht der Metropolen allgemein kritisch gegenübersteht.

2.1.2.1.2 Die funktionale Fundierung der Dezentralisierung

Seit den 80er Jahren nahm der Dialog über die Dezentralisierung einen globalen Charakter an, in seiner Art pluralistisch. Ohne Zweifel herrschte in der Sphäre der Organisationen der internationalen Zusammenarbeit und dem akademischen Bereich, der diese begleitete, eine funktionelle Vision der Dezentralisierung vor.

In dieser Periode wird die Dezentralisierung als zentrales Thema der Debatte wieder aufgenommen, ausgehend von der Frage der Effizienz, d.h. aus einer instrumentellen Perspektive, die bestimmt, dass das Konzept der Dezentralisierung extrem breit sein müsse. Das zentrale Problem dieser Sichtweise beruht auf der Verwechslung bzw. Nichtdifferenzierung zwischen der devolutiven Dezentralisierung und der Dekonzentration.

Der instrumentelle Charakter und das Fehlen einer gemeinsamen Perspektive werden in den oft genannten Prämissen dieser Sichtweise deutlich: Die Dezentralisierung erlaubt die Etablierung eines direkten Kontaktes zwischen Regierenden und Regierten, der die Kommunikation verbessert und sich in Projekten niederschlägt. Die lokalen Strukturen sind ein besserer Rahmen für die Entwicklungsprogramme und für das Argument, dass die Dezentralisierung durch die Dekonzentration der Aufgaben eine größere Effizienz der zentralen Bürokratie garantiert (Ruland 1993).

2.1.2.2 Die Sicht aus Lateinamerika: Warum gab es keine Debatte über die Dezentralisierung in Lateinamerika?

Vom Blickfeld Lateinamerikas ausgehend müssen drei Momente im Bezug auf das Thema differenziert werden: Ein erster Moment von den 50er bis zu den 80er Jahren, in dem wir uns fragen müssen, warum die Dezentralisierung kein Thema war. Ein zweiter Moment, bei dem Dezentralisierungsprozesse vom Staat umgesetzt werden und die Diskussion den Tatsachen folgt. Das Thema beginnt in einer gewissen Form dargelegt zu werden, präsentiert sich aber eher als isolierter Diskurs. Und ein dritter Moment, in dem sich die Dezentralisierung im Zentrum der Debatte positioniert, ohne die Diskussion über die Demokratie zu ersetzen, denn es handelt sich ganz klar um zwei getrennte Dialoge.

2.1.2.2.1 Entwicklung von oben und das Fehlen der Dezentralisierung als Thema (50er bis 70er Jahre)

Wie weiter oben erwähnt taucht in den 50er Jahren inmitten der Diskussion der Entwicklungshilfe das Thema der Dezentralisierung als Teil des westlichen liberalen

Demokratiemodells auf, das in verschiedenen Ländern gefördert werden soll, und deren Kernpunkt das Postulat der größtmöglichen Streuung der Macht ist.

Zur gleichen Zeit und besonders seit Mitte der 60er Jahre entwickelt sich die Diskussion in Lateinamerika in eine andere Richtung. In den 40er und 50er Jahre wurde das Problem der Errichtung einer Nation (Einheit vs. Vielfalt) und wenig später (in den 60er Jahren) das Problem der Entwicklung, aus verschiedenen Perspektiven, als eine Entwicklung von oben angesehen. In diesem Zusammenhang wurde die Modernisierung als Paradigma unter der Fragestellung der Importsubstitution betrachtet. Auch die marxistischen Entwicklungstheorien sahen im zentralistischen Staat den entscheidenden Motor für den Prozess.

Die Wahrnehmung der Entwicklung von Seiten des Staates bestimmte ein Blickfeld, in dem die Frage der Machtverteilung an untergeordnete territoriale Räume keinen Platz hatte. Tatsächlich ist die Periode durch die Präsenz von Reformprozessen charakterisiert, deren Konstante die Strukturierung der zentralistischen Apparate der staatlichen Planung ist.

Diese Erkenntnis lässt verstehen, warum die Dezentralisierung in Lateinamerika durch viele Jahrzehnte hindurch kein Thema war.

2.1.2.2.2 Demokratie und Redemokratisierung im Zentrum der Debatte (80er Jahre)

Am Ende der 70er Jahre durchlebt die Region eine Krise sowie den Untergang der Diktaturen, die zum großen Teil Diktaturen ohne Entwicklung waren, begleitet von einem systematischen Missbrauch der Macht, staatlicher Korruption, Verletzung der Menschenrechten und in vielen Fällen der Verschlechterung des Lebensstandards der Bevölkerung.

In den 80er Jahren sind die Kritik an der Diktatur und die Redemokratisierung die zentralen Themen in der Region, wodurch der institutionelle Aufbau der Demokratie auf der Suche nach ihrer Konsolidierung zum zentralen sozialwissenschaftlichen Thema wird.

Ein weiteres Element, das zu Beginn der Diskussion über Demokratie - Redemokratisierung stärker hervortritt, ist der globale Dialogcharakter, den gewisse Themen annehmen.

Diese Debatte strukturiert sich als Diskussion um die Problematik der Institutionalität der zentralen Ebene des demokratischen Systems, eine dringliche Aufgabe nach dem Übergang. Dies erklärt jedoch auch, warum Themen wie Verteilung der Macht und Bürgerrechte noch kein Bestandteil der öffentlichen Diskussion sind.

2.1.2.2.3 Demokratie und Dezentralisierung: Zwei getrennte Dialoge (90er Jahre)

In den 90er Jahren hatte die Debatte über die Dezentralisierung bereits einen weiten Weg zurückgelegt und sowohl die asiatischen Erfahrungen der 60er Jahre mit ihren nur geringen oder negativen Ergebnissen als auch den neuen Kontext der Realität, der Notwendigkeiten und Anforderungen des lateinamerikanischen Kontextes als eine Art Feedback assimiliert.

Im internationalen Dialog liegt der Schwerpunkt seit den 80er Jahren auf der funktionellen Begründung der Dezentralisierung, deren zentrales Kriterium die Evaluierung der Effizienz ist (Weltbank 2000, Peterson 1997, Illy 1986 und Faltas 1982).

Diese Perspektive ermöglicht und legitimiert eine limitierte Vision der Dezentralisierung, da sie die Einbeziehung des wirtschaftlichen Bereichs (fiskalische Dezentralisierung) bzw. administrativen Bereichs (Effizienz der Leistung und Kosten der Dienstleistungen) in die Debatten erlaubt, aber versäumt, die notwendige Verbindung mit der Diskussion über die territoriale Dezentralisierung der Macht herzustellen.

Tatsächlich fehlt in der lateinamerikanischen Diskussion eine verfassungspolitische Diskussion über die Dezentralisierung. Dies deutet darauf hin, dass die Umsetzung der Dezentralisierung als territoriale Umverteilung der Macht immer noch ein Tabuthema ist.

Die Richtungsweiser der realen Prozesse sind die, die später den Nachdruck auf den politischen Aspekt legen.

Diese Konstellation erklärt, warum in den 90er Jahren, als die Diskussion über den Aufbau der Demokratie noch immer im Mittelpunkt der lateinamerikanischen Debatte steht, die Diskussion über die Dezentralisierung als eine isolierte Debatte ins Leben gerufen wird.

Es zeichnet sich klar ab, dass es notwendig ist, die Dezentralisierung im Dialog und in der Interaktion mit den Debatten über Demokratie und über Entwicklung zu sehen, als zentrale Themen der lateinamerikanischen Diskussion.

In der Tat passierte genau das. Auf diese Weise entsteht ein Dialog, der die Beziehung zwischen Dezentralisierung und Entwicklung diskutiert, und zur Diskussion über die lokale wirtschaftliche Entwicklung führt.⁶

Die Beziehung Demokratie - Dezentralisierung ist noch kein alltägliches Debattenthema, wird aber immer öfter angesprochen (Bennet 1994, Mawhood 1987). Dies besonders im Sinne der Umsetzung der Notwendigkeit einer politischen Dezentralisierung (Smith 1998, Olowu 1996,

⁶ Um diese Strömung zu überprüfen, s. vor allem die Texte von Bosier 1997 und 1995.

Illy 1997, McCartney 1996) oder der Beziehung zwischen der Struktur politischer Parteien und der Dezentralisierung (Haggard, Garman und Willis 1999).

2.1.2.3 Die Notwendigkeit, die Beziehung Demokratie – Dezentralisierung zu untersuchen, und die Angebrachtheit des genetischen Ansatzes zu diesem Zweck

In der aktuellen Debatte, welche die lateinamerikanischen Prozesse fokussiert, sind zwei gegensätzlichen Interpretationen der Reformen zu finden: Einerseits behaupten diejenigen, die die Dezentralisierung ablehnen, dass diese sich darauf beschränkt, ein funktionelles Instrument der Kontrolle von politischen Forderungen durch die Übertragung von Kompetenzen, aber nicht von Finanzmittel auf die mittleren und lokalen Ebenen zu sein. Dies bringt als Ergebnis eine Fragmentierung des politischen Prozesses mit sich, das heißt, es ist nicht eine Zunahme der Legitimität sondern ein Rückgang von Legitimitätsdruck festzustellen.

Auf der anderen Seite behaupten die Verfechter der Dezentralisierung, dass diese die administrative und politische Effizienz fördere. In beiden Fällen wird ein partieller Blick von Seiten des Staates bevorzugt und die allgemeine Frage, auf die sie antworten, ist die der Reichweite und die Grenzen der Steuerung durch politische Entscheidungen.

Aus dieser instrumentellen Perspektive und die Dezentralisierung als ein Teil der Gesamtreformen der letzten Jahrzehnte betrachtend (Von Haldenwag 1999), wird dargelegt, dass die Dezentralisierung dem Dilemma der Legitimierung der Anpassung unter Anpassung der Legitimation gegenübersteht und so zu einem flexiblen und populären Instrument wird, um auf Legitimationsforderungen im Laufe der Anpassung zu reagieren. Diese Perspektive bezieht den temporären globalen Kontext mit ein, in den die aktuellen Prozesse mit aufgenommen werden, fokussiert diese aber nicht aus einer integrativen Perspektive.

Die Dezentralisierung aus einer integrativen Perspektive aufzurollen, führt dazu, sie im Kontext und in der Interaktion mit den realen Demokratien zu sehen, in denen sich diese als Prozess entwickelt. Das bedeutet, die Frage nach dem Einfluss der Dezentralisierung zu stellen, im Bezug auf lokale politische und soziale Strukturen, im Bezug auf lokale Institutionen und im Bezug auf die Beziehung zwischen lokaler und nationaler Ebene im sozialen und institutionelle Bereich sowie im Bereich der Akteure.

Die Dezentralisierung als integrativen Prozess zu sehen, macht es notwendig, sich drei Aufgaben zu stellen:

- a) Der erste Schritt, um eine ganzheitliche/genetische Perspektive zu zeichnen, muss von der Präzisierung des Konzeptes der Dezentralisierung ausgehen und diese von der Dekonzentration differenzieren. Auf Grundlage dieser Differenzierung kann die Dezentralisierung entsprechend des Konzeptes der lokalen Autonomie präzisiert werden.
- b) Die Dezentralisierung ist nicht nur ein integrativer Prozess, der politische Dezentralisierung, die Dezentralisierung von Finanzmitteln und Aufgaben impliziert, sondern gleichzeitig auch ein Prozess, der immer einen bipolaren Rahmen voraussetzt, der sein Gleichgewicht sucht, einerseits lokal/regional und andererseits national. Aus diesem Grund ist es notwendig, das Konzept der Autonomie vom Konzept der Autarkie abzugrenzen, welches als Prämisse die lokale/regionale Einstimmigkeit hat.
- c) Die Zurückgewinnung des Subsidiaritätsprinzips als ordnende Perspektive der Ganzheitlichkeit.

2.1.2.4 Dezentralisierung, Dekonzentration und lokale Autonomie

Die Reklamation der fehlenden konzeptuellen Klarheit ist ein Gemeinplatz der Studien über Dezentralisierung (Nolte 2000, Rüländ 1993, Boisier 1996). Wenn es um die Konzeptualisierung geht, wird jedoch ebenso wenig das zentrale Problem, d.h. die Eingrenzung des Konzeptes, angesprochen, welches im Wesentlichen bedeutet, festzulegen, was das ist, was Dezentralisierung nicht ist.

Ein wichtiger Ausgangspunkt für diese Diskussion ist die bekannte Klassifizierung von Rondinelli und Cheema (1983), die vier Formen staatlicher Dezentralisierung unterscheidet: Dekonzentration, Übertragung auf autonome und halbautonome Instanzen, Devolution von Macht und Aufgaben auf untergeordnete Ebenen und Übertragung auf Nicht-Regierungsinstitutionen. Das Verständnis dieser vier Typen als unterschiedliche Formen des gleichen Kerns – Dezentralisierung – zeigt, dass letzteres ein sehr umfassendes Konzept ist, das unterschiedliche oder sogar gegensätzliche Phänomene beinhaltet.

Detlef Nolte schlägt eine Klassifizierung der Dezentralisierungskonzepte nach ihrer Akzeptanz im zeitgenössischen akademischen Umfeld vor und unterscheidet:

1. Dezentralisierung oder Dekonzentration von administrativen Aufgaben oder öffentlichen Dienstleistungen mit einem unterschiedlichen Grad an Entscheidungsautonomie von kleineren oder dekonzentrierten Verwaltungseinheiten.

2. Dezentralisierung der Wirtschaft und der Entwicklungsplanung mit einem unterschiedlichen Grad an Entscheidungsfreiheit im Bezug auf Regionen und Municipien.
3. Politisch-administrative Dezentralisierung, die die Übertragung von politischen Kompetenzen der Zentralregierung auf politische Organe voraussetzt, die vom Volk gewählt sind und die in bestimmten Bereichen die größte Entscheidungsbefugnis über transferierte Aufgaben und Funktionen haben (Nolte 2000: 83-84).

Die Klassifizierung Noltes ist zwar präzise, aber deskriptiv und führt deshalb, im Bezug auf das Konzept, zur Verwirrung. Weiterhin ist festzustellen, dass das dritte Konzept, die politische und administrative Dezentralisierung, die beiden ersten beinhaltet.

Bei der Anwendung der zuvor erwähnten Definitionen ist festzustellen, dass verschiedene bzw. sogar gegensätzliche Realitäten in einen Sack gesteckt werden. So führte das Ergebnis von Reformen der Dekonzentration und/oder der Aufgabenübertragung auf para-staatliche Instanzen z.B. eher zur Stärkung des Zentralismus, wie in den Fällen Malaysias und Indiens (Rüland 1993), im Fall Bangladeshs (Crook und Manor 1998) oder im Fall der Dekonzentration des Gesundheits- und Bildungswesen, die die diktatorische Regierung von Pinochet in Chile stärkten.

Der fundamentale Unterschied zwischen Dezentralisierung und Dekonzentration beruht auf der Tatsache, dass im Falle von Dezentralisierung ein lokaler Raum zur Diskussion über Macht generiert wird, in dem lokale Akteure in einem demokratisch normativen Rahmen agieren. Wenn jedoch nur Dekonzentration existiert, in einem weder existenten noch begründeten demokratischen Raum, baut der Prozess keine Beziehung zu lokalen sozialen Strukturen auf. „Dekonzentration versucht den Grad der Reichweite von Zentralregierungen auszudehnen und ihre Autorität durch die Delegation von Vertretungen der Exekutive, die von der Zentralmacht kontrolliert werden, auf niedrigere Ebenen des politischen Systems zu stärken...die Zentralregierung verliert hierdurch keinerlei Autorität, es handelt sich lediglich um eine Replazierung ihrer Vertretungen auf verschiedene Ebenen bzw. an verschiedene Orte des nationalen Territoriums. Die Devolution hat einen entgegen gesetzten Effekt, da sie die Kontrolle dieser Vertretungen und der Finanzmittel den politischen Akteuren und Institutionen der niedrigeren Ebenen überlässt. Es handelt sich immer um eine Form von geteilter Macht zwischen der Zentralregierung und subnationalen Autoritäten“ (Mawhood 1991, zitiert aus Crook und Manor 1998).

Die Frage, die sich beim Betrachten der verschiedenen Definitionen und Klassifikationen und dem Gegensatz Dezentralisierung – Dekonzentration häufig stellt, ist die, ob es theoretisch korrekt ist, die partiellen Formen (Dekonzentration von Aufgaben, von Funktionen, von Planung der Finanzmittel oder Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen) unabhängig als Dezentralisierungsformen zu betrachten oder ob der spezifische Unterschied der Dezentralisierung in der Gesamtheit des Prozesses liegt, das heißt, dass Dezentralisierung ein Prozess der Interaktion zwischen politischer Dezentralisierung, Dezentralisierung von Finanzmitteln und Dezentralisierung von Funktionen ist.

Ein weiterer Aspekt, der zu berücksichtigen ist, ist die Tatsache, dass sich Dezentralisierung auf eine Bewegung, einen Prozess der Annäherung bezieht, dessen Ziel die lokale Autonomie ist.

In diese Richtung ging bereits die Argumentation von Rondinelli, auch wenn sie nicht zum Kern der Differenzierung von Dezentralisierung und Dekonzentration kam: „Devolution bedingt, dass die lokalen Regierungen autonom und unabhängig sind und diese ganz klar als eigene Ebene wahrgenommen werden, über die die Autoritäten der Zentralregierung wenig oder gar keine Kontrolle haben (Rondinelli, McCullough und Johnson 1985:75).

Die Anwendung des vertikalen und des funktionalen Subsidiaritätsprinzip (Simon 2000) sowie die Festlegung der Nähe und Distanz zu den bereits vorgestellten Konzepten, erlaubt es, die Dezentralisierung als Übertragung von Entscheidungskompetenzen, Aufgaben und Finanzmittel und/oder Einzugskapazität auf autonome oder halbautonome Subsysteme zu verstehen, d.h: auf die Mitgliedsstaaten oder die kleineren Instanzen, im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips, welches die Ausführung der staatlichen Aufgaben auf möglichst niedriger Ebene des Subsystems fordert.

2.1.2.5 Die Subsidiarität als Instrument für die Analyse der Übertragungen der Dezentralisierung

2.1.2.5.1 Das Konzept der Subsidiarität

Das Subsidiaritätsprinzip hat seine Wurzeln in der Sozialenzyklika *Quadregesimo Anno* von 1931, es äussert sich im Prozess der konzeptuellen Entwicklung der europäischen kommunalen Verwaltung und ist heute eine wichtige Komponente des neuen Verwaltungsmodells (*Neues Steuerungsmodell*). Wörtlich heißt es: „größere und übergeordnete Einheiten sollten kleineren und untergeordneten nicht abnehmen, was diese selbst leisten können und sie dabei unterstützen.“ (Simon 2000:10).

Die Subsidiarität hat einen normativen Charakter, denn sie sieht die Reform des Systems als eine Pflicht an, im Sinne der Dezentralisierung als Devolution. Dabei schreibt sie keine starren Erfüllungsnormen vor, im Sinne eines Modells, das es zu imitieren gilt, sondern sie ist vielmehr ein flexibler Referenzrahmen, der lokalisierbar und situationsgebunden ist und seine Grenze im Vorhandensein des Ziels findet, aber an die strukturellen Systeme, die in Bewegung sind, angepasst werden kann. Außerdem hat sie einen universellen Charakter, denn sie zeigt ihre Nützlichkeit und Umsetzung nicht nur im Bereich der Verwaltungsreformen der entwickelten Länder, sondern auf der ganzen Welt (Weltbank 1999 und 1997).

Das zentrale Thema der Subsidiarität ist die Beziehung zwischen den größten und den kleinsten Einheiten. Die Kapazität der kleinsten Einheiten ist jedoch ein Thema, das aus der Sicht des Konzepts des Sozialkapitals betrachtet wird. Die Subsidiarität geht von einer vorhandenen assoziativen Kapazität aus, denn wenn keine sozialen Netzwerke existieren, gibt es auch keine Diskussion über Subsidiarität.

Die Subsidiarität ist ein integrales Konzept, deren Ziel die symbolische und soziale Integration ist. Das Subsidiaritätsprinzip erlaubt die Verbindung zwischen dem an die persönliche Freiheitssphäre geknüpften Privaten und dem der Sphäre der Solidarität verbundenen allgemein Öffentlichen, zur Wahrung der Einheit in Form der Integration.

Aufgrund dieser Bipolarität stützt sich das Konzept der Subsidiarität auf zwei äquivalente Säulen: Auf der einen Seite die Verpflichtung, die kleineren Einheiten zu unterstützen und zwar auf Grundlage des Solidaritätsprinzips, was die Integration und den Zusammenhalt des Ganzen garantiert. Auf der anderen Seite die Achtung der kleinsten Einheiten, beim Individuum angefangen, damit diese realisieren, was in ihrer Hand liegt, auf Grundlage des Prinzip der Freiheit.

Die Verbindung zwischen beiden Säulen liegt im Verbot für die größeren Einheiten, die kleineren Einheiten bei dem, was sie selbst realisieren können, zu absorbieren, in der Pflicht der größeren Einheiten, den kleineren Einheiten zu helfen, sowie in dem Prinzip dass die Hilfe von unten nachgefragt werden muss und nicht von oben auferlegt werden darf.

Beide Säulen und ihre Verbindungen sind in der Idee "Hilfe zur Selbsthilfe" zusammengefasst.

Aus dieser Perspektive wird die Freiheit im Rahmen des Solidaritätsprinzips gewahrt und umgekehrt.

Das Subsidiaritätsprinzip ist subsidiär anzuwenden. Hierbei muss die konkrete Anforderung, die es zufrieden zu stellen gilt, berücksichtigt werden, um die soziale Integration und die möglichen äquivalenten Funktionen zu erzielen, was von den spezifischen historischen Bedingungen und den institutionellen Grundstrukturen abhängt.

Aufgrund dieser Notwendigkeit, den konkreten Fall zu untersuchen, erlaubt die Subsidiarität die Handhabung der Eventualität und Pluralität. Gleichzeitig aber wird sie im Rahmen des Prinzips der Gleichheit gesehen, in dem Sinne, dass jeder Mensch, jede Gruppe und jedes System in einem gemeinsamen Handlungsrahmen das Recht haben, die Befriedigung ihrer Bedürfnisse einzufordern.

Die Subsidiarität ist eine soziale und politische Handhabung, deren Kreativität in der Vernetzung der einzelnen Bereiche liegt. In diesem Sinne ist das Subsidiaritätskonzept mit der Idee einer Gemeinschaft informierter und kritischer Bürger verbunden, die an der öffentlichen Diskussion über die Regeln des Zusammenlebens und über Probleme und Lösungen für diese Probleme teilhaben.

Aufgrund ihres integralen Charakters kann sie als eine Bewegung in drei Dimensionen gesehen werden: als eine vertikale bzw. territorial-politische Dimension, eine horizontale bzw. sektorale Dimension und eine funktionale Dimension, die als Verbindung zwischen den beiden vorangegangenen fungiert. Die Integralität ist durch die Art der Interaktion und gegenseitigen Abhängigkeit gegeben, die durch die Anwendung des Prinzips in diesen Dimensionen bestimmt wird.

Die vertikale Subsidiarität bezieht sich auf die Dezentralisierung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen, d.h. die nationale, regionale und lokale Ebene.

Die horizontale Subsidiarität bezieht sich auf die sektorale Unterteilung. D.h.; Verteilung zwischen dem öffentlichen Sektor, der Gemeinschaft (z.B. NRO) oder dem Privatsektor. Die Diskussion über die sektorale Unterteilung ist vor allem eine Diskussion über die Dezentralisierung der Aufgaben⁷, denn sowohl die Dezentralisierung von Finanzmitteln als auch die Dezentralisierung von Legitimation beschränken sich auf einen Sektor, nämlich den öffentlichen Sektor.

7 In diesen Bereich fällt die Diskussion über "Good Governance" und über die Privatisierung.

Die funktionale Subsidiarität gibt Antwort auf die Frage nach dem Inhalt, das heißt, welche Aufgaben, Legitimation oder Finanzmittel fallen welcher Ebene des öffentlichen Sektors zu und innerhalb der verschiedenen Sektoren welchem Bereich aus der horizontalen Perspektive: öffentlichem, kommunalem oder privatem Bereich?

Zwischen den drei Dimensionen existiert eine enge Verknüpfung der Wechselwirkungen und Einflüsse, das heißt, dass die dezentalisierende/zentralisierende Bewegung in einer Dimension auf die Bewegung in den anderen Dimensionen wirkt und diese bestimmt, wodurch die verschiedenen Möglichkeiten der Kombination und Kreativität, allerdings auch die Grenzen von Reformen aufgezeigt wird.

Auf diese Weise wird eine Öffnung für die Besonderheit eines jeden Falles etabliert, woraus wir schlussfolgern können, dass die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips eher eine Nutzung von Werkzeugen ist als die Anwendung eines Modells.

Aufgrund seines integralen Charakters fordert das Subsidiaritätsprinzip die Notwendigkeit seiner Umsetzung auf der vertikalen, horizontalen als auch funktionalen Ebene. In den 90er Jahren, das Jahrzehnt der Dezentralisierungen in Lateinamerika, stellt sich neben der Implementierung der vertikalen Subsidiarität die Frage nach der horizontalen und der funktionalen Subsidiarität.

2.1.2.5.2 Vertikale Subsidiarität als politische Dezentralisierung

Die vertikale Dimension setzt die Priorität zu Gunsten der untersten Ebenen, das heißt der lokalen vor der regionalen und nationalen Ebene, voraus.

Die Anwendung der vertikalen Subsidiarität kann mit der politischen Dezentralisierung gleichgesetzt werden, sowie mit der Idee der Dezentralisierung im Sinne von Devolution. Das Neue hierbei ist die Idee der Ganzheitlichkeit, d.h., dass das optimale Funktionieren des Subsidiaritätsprinzips in jeder einzelnen Dimension mit dem Funktionieren des Prinzips in anderen Dimensionen in Verbindung steht.

Zusammenfassend erlaubt die Dezentralisierung der Finanzmittel und Aufgaben ohne eine Dezentralisierung der Wahlrechte und der Legitimation keine Veränderung der sozialen Struktur im Sinne ihrer Demokratisierung. Und eine politisch dezentralisierte Struktur ohne die Dezentralisierung von Finanzmitteln und Aufgaben ist lediglich eine formale Struktur, wie der Fall Bolivien vor 1994 zeigt.

2.1.2.5.3 Horizontale Subsidiarität als öffentlich – private Intersektoralität

Die horizontale Dimension priorisiert die nicht staatlichen Sektoren, das heißt, privatwirtschaftliche Sektoren und soziale Sektoren (NRO) stehen vor dem Staat, um ein intersektorales Netzwerk, in denen der staatliche Sektor die anderen unterstützt, aufzubauen (Simon 2000). Die Anwendung des Prinzips in der intersektoralen Dimension identifiziert sich mit dem Konzept *local governance*, verstanden als Richtungswechsel des staatlichen Paradigmas unter der Idee „Regieren ohne Regierung“ (Rhodes 1997) auf der Basis der bürgerlichen Partizipation durch Netzwerke an Stelle von Hierarchien und an Stelle eines Marktmodells.

In dieser Linie ist das Konzept *governance* wie folgt definiert: „Das Modell oder die Struktur, die in einem sozialpolitischen System als gemeinschaftliches Resultat oder Produkt der Kräfte der interaktiven Intervention aller beteiligten Akteure hervortritt“ (Kooiman 1993: 258).

In der Diskussion über die Angemessenheit der Anwendung der horizontalen Subsidiarität für strukturelle Systeme müssen hingegen folgenden Aspekte berücksichtigt werden:

Die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Aufgaben erlaubt keine adäquate Kategorisierung von Aufgaben, besonders nicht im Bereich der Armutsbekämpfung, wo der Großteil keine öffentlichen Aufgaben sind (z.B. Kleinstbewässerung für die landwirtschaftliche Produktion, lokaler Zugriff auf Kredite), aber auch nicht als private Aufgaben bezeichnet werden können. In diesem Bereich erweist sich eine allgemeine Klassifizierung der sozialen (Simon 2000) und privaten Aufgaben als angebrachter.

Das neue Verwaltungsmodell verfolgt das Ziel, den Adressaten zu erreichen, das heißt, es fragt nach der Qualität der Leistung. Entsprechend diesem Ziel erfolgt die Neudefinition des eigenen Konzeptes der Sektoren, denn an der optimalen Ausführung einer partizipativen Aufgabe ist mehr als nur ein Sektor und eine Ebene beteiligt. In diesem Kontext zeigt sich, dass das Subsidiaritätsprinzip nur gegeben ist, wenn gleichzeitig die Subsidiarität der Legitimation erfüllt wird. In anderen Worten, wenn der Nutzer nicht teilnimmt, kann der kommunikative Kreis, der garantiert, dass der Adressat erreicht wird, nicht geschlossen werden: Verantwortlicher für Leistung - Kunde - Evaluierung im intersektoralen Netzwerk, Feedback – Kunde.

Besonders in den Fällen, in denen die Leistung sehr mangelhaft ist oder zuvor nicht existierte, macht eine fehlende Partizipation die Dezentralisierung zu einer simplen Maßnahme der Privatisierung oder der Umgehung öffentlicher Verantwortung seitens der Zentralregierung oder Gemeindeverwaltung.

Die Idee ohne Regierung zu regieren (*governance*) ist vermutlich dort einfacher zu implementieren, wo zuvor keine öffentliche Struktur bestand. Hier stellt sich dann aber auch die Frage, welcher Weg eingeschlagen werden soll. Soll die lokale Regierung entsprechend des alten bürokratischen Modells gestärkt werden oder eine Strukturierung des Systems entsprechend dem neuen Konzept vorgenommen werden?

2.1.2.5.4 Funktionale Subsidiarität: Finanzmittel, Aufgaben und Legitimation

Die funktionale Dimension fragt nach dem Inhalt der horizontalen und vertikalen Dimension der Subsidiarität und folglich stellt sich die Frage, welcher Ebene und welchem Sektor die Erfüllung von Aufgaben, die Disposition über Finanzmittel und die Legitimation dafür zukommen sollen.

Die drei funktionalen Kriterien sind: Kompetenzen bzw. Aufgaben, Finanzmittel und Legitimation, die flexibel verteilt und den verschiedenen Ebenen und Sektoren zugeordnet werden können.

Für die Bestimmung welche Kompetenzen, Finanzmittel und Legitimation welcher Ebene und welchem Sektor zukommen, gibt es verschiedene Ordnungskriterien: der Markt, *best practice*, die Vorgehensweise beim lokalen Diskurs und ein Mindestkriterium. Diese Kriterien lenken den Prozess der Dezentralisierung und es wird ein flexibler Gebrauch des einen oder anderen Kriteriums aus einer stets konkreten Perspektive vorgeschlagen.

2.1.3 Sozialkapital, kommunale Demokratisierung und Integration

Das Studium der Korrelation zwischen Individuum und sozialer Ordnung gestattet, das Funktionieren oder das Nichtfunktionieren der sozialen Integration zu erklären. In diesem Sinne erlaubt das Studium des Sozialkapitals, die Wurzeln der politischen Kultur zu analysieren.

Die Präsenz der sozialen Integration in einer Demokratie ist ein zweiter Aspekt, der aus der Perspektive der Beziehung zwischen politischer Kultur und Stabilität der Demokratie intensiv untersucht wurde.

Die meisten Studien über die Beziehung zwischen politischer Kultur und Stabilität der Demokratie legen dar, dass die demokratische Legitimität und die Unterstützung des Systems in der politischen Kultur eine zentrale Variable sind, um die institutionelle, politische Leistung zu verstehen (Lipset 1959, Almond und Verba 1963, Inglehart und Welzel 2003, Seligson 2004, Putnam 1993).

Das Konzept des Sozialkapitals fragt nach der Rolle des Individuums beim Funktionieren und der Ordnung der Gesellschaft, wobei berücksichtigt wird, dass der historische Prozess der Gemeinschaftsbildung eine maßgebliche Rolle für das Individuum spielt. Robert Putnam legt diesbezüglich dar:

“Jede Gesellschaft benötigt zur Organisation des Zusammenlebens eine Ordnung, deren Humanität und Vitalität auch vom Einsatz des Einzelnen, seiner Motivation und seiner Mitsorge für die Gemeinschaft abhängt. Insofern sind Gemeinsinn und Gemeinschaftsfähigkeit Grundvoraussetzungen für den Zusammenhalt einer Gesellschaft” (Putnam. 2001:11).

Das Konzept des Sozialenkapitals wird 1916 von Lyda Judson Hanifan eingeführt und bezieht sich auf Eigenschaften wie guter Wille, Gemeinschaftsgeist, Gemeinschaftsgefühl, sozialer Austausch zwischen dem Individuum und der Familie, auf Grundlage dessen sich eine soziale Einheit entwickelt (Hanifan 1920).

Etwas später wird darauf hingewiesen, dass die Mitgliedschaft in Clubs und Vereinen eine psychologische Verhaltensform ausdrückt, die jedoch eine reale Ausprägung hat (Seeley 1956). Die Differenzierung zwischen dem psychologischen Verhalten mit der Neigung, an einer Gruppe oder einem Verein teilzuhaben, und einer anderen faktischen Ebene des Vorhandenseins von assoziativer Aktivität lenkt die Aufmerksamkeit auf die Dynamik des Ziels und die verschiedenen Momente, die es präsentiert. Mit Seeley können wir die assoziative Kapazität bereits als Indikator für Sozialkapital definieren.

In den 60er Jahren wird das Konzept genutzt, um den Wert der Nachbarschaftsbeziehungen in großen modernen Städten zu bestimmen (Jacobs 1961). Hierbei ist es wichtig, das Stadtviertel als Kern der Sozialgesellschaft, charakteristisch für europäische und nordamerikanische Städte, von anderen Fällen zu differenzieren, wo das Leben im gleichen Viertel nicht automatisch sozialen Kontakt mit sich bringt und wo die Familien von den restlichen Nachbarn isoliert leben, was auf Viertel der Mittelschicht und der oberen Mittelschicht in Städten wie Santiago oder La Paz zutrifft.

In den 70er Jahren stellte Glenn Loury (1977) fest, dass die afroamerikanische Bevölkerung als Konsequenz aus der Sklaverei und der Rassentrennung keinen Zugang zu breiten sozialen Beziehungen hat, das heißt, sie entwickelt kein Sozialkapital. Hier bleibt also die Frage offen, ob sich Sozialkapital nur zwischen Gleichen, also in demokratischen Gesellschaften entwickelt, oder auch in Gesellschaften, in denen sich die Individuen untereinander als besser

oder schlechter gestellt betrachten, d.h. in aristokratischen Gesellschaften, und wenn ja, welches die Besonderheiten sind.

Das Grundkonzept des Sozialkapitals legt dar, dass die Familie, die Freunde und die Bekannten einer Person einen wichtigen Wert haben, da sie sich in schwierigen Situationen an sie wenden kann. Sozialkapital ist ein Vorteil und eine Chance, und was für Personen gilt, gilt noch viel mehr für Gruppen (Woolcock und Narayan 2000).

Eine wichtige Frage in den Studien über Sozialkapital und Demokratie ist die nach der Beziehung zwischen sozialem Kapital und Vertrauen. Hierbei ist festzustellen, dass die soziale Interaktion das Entstehen von Vertrauen fördert, denn die Teilnahme an assoziativen Aktivitäten ist eine Vertrauenshandlung, die sich auf anderen Ebenen reproduziert.

“Soziale Interaktion hilft bei der Dilemma-Lösung des kollektiven Handelns - sie ermutigt die Menschen, selbst dann mit Selbstbewusstsein aufzutreten, wenn sie sich sonst nicht so verhalten würden. Wenn wir nicht für jeden Austausch sofort eine Gegenleistung erbringen müssen, können wir viel mehr erreichen.” (Putnam 2001: 21)

Eine vergleichende Studie über nordamerikanische Städte (Putnam 2001) zeigt, dass in den Städten, in denen es Nachbarschaftsorganisationen gibt, die sich regelmäßig zu unterschiedlichen Zwecken treffen, der Respekt dieser Bürger gegenüber der Regierung gestärkt wird. Weiterhin ist auch eine Stärkung des Verantwortungsbewusstseins der Gemeindeverwaltung gegenüber diesen organisierten Gruppen zu verzeichnen.

Wenn vom Staat aus interpersonelles Vertrauen zerstört wird, wie im Fall der Diktatur unter Pinochet, bricht die assoziative Kapazität zusammen und Sozialkapital wird zerstört.

Die Erfahrung zeigt, dass soziales Kapital eine Realität in Bewegung ist, sie ist hochgradig heterogen und präsentiert eine Vielfalt an Stufen, so dass eine Typologie ihrer unterschiedlichen Formen und Dimensionen wichtig ist. Dies erlaubt zum einen, die Unterschiede zu verstehen und die Fälle zu vergleichen, und zum anderen, den Wandel des Sozialkapitals innerhalb derselben Realität zu verfolgen.

Eine erste Differenzierung ist eine Unterscheidung zwischen formalem Sozialkapital, wie zum Beispiel Gewerkschaften oder Elternverbände, und informalem Sozialkapital, wie zum Beispiel Treffen in einer Bar oder regelmäßige Feste.

Eine zweite Differenzierung unterscheidet Sozialkapital mit hoher Intensität von Sozialkapital mit schwacher Intensität. Im ersten Fall wird eine Gruppe betrachtet, die eine hohe Frequenz an Kontakten hat, im Gegensatz zum zweiten Fall, der eine schwache Frequenz verzeichnet.

Weiterhin wird Sozialkapital mit interner Orientierung, das ist dasjenige, das soziale, oder materielle Interessen der Mitglieder vertritt, zum Beispiel Gewerkschaften, von Sozialkapital mit externer Orientierung unterschieden, dessen Ziel das öffentliche Wohl ist, wie zum Beispiel die Grüne Bewegung oder die Parteien.

Schlussendlich ist es wichtig, Sozialkapital, das Brücken schlägt, z.B. zwischen Individuen verschiedener Herkunft, wie die Grüne Bewegung, eine politische Partei oder eine Nachbarschaftsvereinigung, von seinem Gegenstück zu unterscheiden, welches das Sozialkapital ist, das ähnliche Individuen vereint, wie Zusammenschlüsse aufgrund der sozialen Klasse, Ethnizität, Alter oder Geschlecht.

Ein Element, das bei der Betrachtung von Sozialkapital nicht außer Acht gelassen werden darf, ist die Tatsache, dass Sozialkapital nicht immer zum Aufbau einer demokratischen Gesellschaft beiträgt. Tatsächlich gab es Zusammenschlüsse, die undemokratische Zwecke verfolgten. Aus diesem Grund ist es notwendig, die Absicht oder das Ziel eines Zusammenschlusses zu berücksichtigen.

Sozialkapital ist multidimensional und unterliegt einem Prozess des Wandels. Aus diesem Grund ist die Frage nicht so sehr deskriptiv, sprich „Existiert Sozialkapital (mehr oder weniger), welchen Typs und mit welcher Intensität?“, sondern eine Frage des Prozesses, das heißt, es ist wichtig, die Veränderungen des Sozialkapitals zu verstehen.

Im Allgemeinen ist festzustellen: “Die Partizipation der Bürger in einem nicht wahlbezogenen Umfeld kann ein größeres Interesse an institutioneller Politik fördern und ist zumindest als förderndes Element der bürgerlichen Kontrolle über das Handeln seiner Repräsentanten notwendig” (Verba und Nie 1972, Crotty 1991, Putnam 1993, Verba et al 1995, Verba et al 1999, Putnam 2000) (Zitiert von Luna und Seligson 2007: 173).

Das Munizip ist das erste Szenarium für die Entwicklung und Reproduktion von Sozialkapital und in diesem Sinne ist die Gemeindeverwaltung die erste institutionelle Ebene für Engagement. Die kommunale Demokratisierung, verstanden als die Öffnung des Munizips und der Gemeindeverwaltung für die Bürgerbeteiligung durch Subsidiarität, ist der wichtigste Raum für den Aufbau des Bürgertums, was die These von Tocqueville bestätigt, nach der die Demokratie ihre Wurzeln in der Präsenz der Demokratie auf kommunaler Ebene hat.

Zeitgenössische Studien (Osborne und Gaebler 1992) betonen die Wichtigkeit der lokalen Regierung für die Regierungsfähigkeit der Demokratie. Die zentrale Idee des städtischen Regierungskonzepts „*urban governance*“ ist, dass die lokalen Regierungen die Gemeinschaften bevollmächtigen und nicht nur Dienste für diese leisten. Aus der Perspektive

der Dezentralisierung, die mit einem partizipativen und integrativen Ansatz verbunden ist, ist dieser Ansatz zu bestätigen.

Laut Robert Dahl ist anzunehmen, dass in einer Demokratie, wenn alle Aspekte des Kontextes in Betracht gezogen werden, alle Bürger als gleich qualifiziert angesehen werden müssen, um an politischen Prozessen teilnehmen zu können (Dahl 1998:97-98). Diese Prämisse lässt sich in zwei demokratische Schlüsselwerte übersetzen: wesentliche Gleichheit und persönliche Autonomie.

2.1.4 Die zeitgenössische Debatte über Integration und Inklusion

In der akademischen Debatte über gesplante Gesellschaften und Gesellschaften mit ethnischen Minderheiten mit starken Identitäten ist eine Polemik zwischen den Vertretern der Theorie der geteilten Macht (Lijphart, A. und Diamond, L.) und den Vertretern der integrativen Schule (Horowitz, D. O'Flynn, I. und Reilly, B. u.a.) festzustellen.

Aus der Perspektive der integrativen Schule ist die Integration das Auftauchen oder die Bildung der Einheit aus einer Vielfalt von Elementen, so wie die Kapazität des Staates, als Repräsentant des Nationalstaates, die Einheit verschiedener Elemente auf der Basis gemeinsamer Werte und Normen aufrecht zu erhalten. Wenn aus dieser Perspektive von Integration gesprochen wird, geht es um institutionelle Mechanismen, durch die der Zugang und die Ausübung des Bürgerdaseins gefördert werden, wovon die Partizipation am Gemeinschaftsgefühl abgeleitet wird.

Aus der Perspektive der geteilten Macht wird im Gegensatz dazu die Errichtung einer multikulturellen Ordnung mit geteilter Macht gefördert. Dies auf der Basis einer Ordnung des politischen Raumes rund um die Gruppenidentitäten, um so den Problemen geteilter Gesellschaften zu begegnen. Aus dieser Perspektive wird die Inklusion, als Anerkennung der Diversität und ihrer Rechte, neben Gleichheit, Freiheit und Solidarität zu einem zentralen demokratischen Wert.

Die vorliegende wissenschaftliche Arbeit erfasst beide Probleme: Einerseits das Fehlen von Integration und andererseits der Ausschluss oder das Fehlen der Einbeziehung von indigenen und originären Gemeinschaften. Obwohl dies ein zentrales Thema der Untersuchung über Demokratie in Bolivien ist,⁸ sprengen die Analyse des Problems und die bolivianische Debatte diesbezüglich den Rahmen dieser Arbeit.

⁸ Anmerkung: Um den Fall Boliviens zu untersuchen, müssen beide Theorien und ihre Implikationen (Perspektive der Integration und Perspektive der Einbindung oder der geteilten Macht) berücksichtigt werden.

Unter der Berücksichtigung der Grundwerte der Demokratie ist es wichtig, die ausgeschlossenen sozialen Gruppen bzw. die Gruppen, die einen schwierigen Zugang zur Politik haben, zu identifizieren. Eine bedeutende Gruppe im bolivianischen Fall sind die Indigenen, die Gegenstand der Untersuchung sind.

1.1.6 Lokale Autonomie und politische Parteien

Es gibt unterschiedliche Ansätze für die Studie und Definition der politischen Parteien: Aus einer beschreibenden Perspektive ist es möglich, eine minimalistische empirische Definition der politischen Parteien zu erstellen. Hiernach werden Parteien wie folgt definiert:

Eine Gruppe von Bürgern mit gemeinsamen Ideen, deren Ziel die Durchsetzung gemeinsamer politischer Visionen ist. Die Prämissen dieser Definition sind: Einerseits die Präsenz einer modernen und in Interessengruppen differenzierte Gesellschaft und andererseits die Dialektik von Teil und Ganzem als Kontext, welcher der Idee der Partei Sinn gibt. Der Teil, das heißt die Partei, präsentiert die Interessen einer Gruppe der Gesellschaft als allgemeine Interessen und versucht diese der Gesamtheit aufzuzwingen. Je homogener und authentischer die Partei in ihren Gruppeninteressen ist, desto stärker ist die Partei, obwohl sie in dem Maße, in dem sie ihr Ziel erreichen will, an Zusammenhalt und Stärke verliert. Denn nur über Kompromisse und die Gesamtheit anderer Kräfte kann sie ihre eigenen Interessen als allgemeine Interessen präsentieren (Nohlen y Schultze 2002). Aus dieser Perspektive stößt man auf zwei Einschränkungen: Einerseits kann nur in einem zweiten Moment das Objekt aus der Perspektive des Prozesses untersucht werden, das heißt die Stärke der Partei in der Interaktion mit ihrer Umwelt und abhängig von dieser erklärt werden. Und andererseits beschränkt man sich aus Sicht dieses Konzeptes auf die Untersuchung der modernen Industriegesellschaften, eine eindeutig unüberwindbare Einschränkung, wenn unser Studienobjekt nicht industrialisierte Gesellschaften mit anderen strukturellen Charakterzügen als die moderner westlicher Gesellschaften sind.

Aus marxistischer Sicht verweisen Gruppeninteressen immer auf Klasseninteressen was zu folgender Definition von Parteien führt: Politische Organisationen, in denen sich Gruppen von Menschen zusammenschließen, um die Interessen einer Klasse oder Klassenfraktion politisch

Historisch gesehen haben die Probleme der Integration in Bolivien gezeigt, dass diese eng mit den Problemen der Exklusion verknüpft sind. Dennoch stellt sich die Frage, ob wir es im bolivianischen Fall mit einer gespaltenen Gesellschaft zu tun haben - das Fehlen von starken ethnischen Parteien zeigt, dass es sich nicht um eine gesplattene Gesellschaft handelt. Trotzdem, und besonders nach der Krise 2000, wird sehr deutlich, dass die kulturelle ethnische Spaltung eine zentrale Rolle eingenommen hat. Dieses Panorama zeigt, dass über Räume für Gruppenidentitäten nachgedacht werden sollte, ohne dabei die Probleme der Integration und die Garantie einer Sphäre für die individuellen Rechte in den möglichen indigenen Autonomien sowie die Beziehung zwischen beiden Sphären aus den Augen zu verlieren.

und ideologisch zum Ausdruck zu bringen und durch den Kampf um die Teilnahme an der Staatsmacht gegenüber anderen Klassen oder Klassenfraktionen durchzusetzen (Buhr 1975: 911). Das Problem dieser Sichtweise ist, dass sie nicht erlaubt, mehr als eine Art von Konflikt zu betrachten – die Wirtschaft – charakteristisch für die modernen westlichen Industriegesellschaften, als Ordnungselement des politischen und ideologischen Lebens der Gesellschaft. Die strukturelle Heterogenität der lateinamerikanischen Gesellschaften und speziell der bolivianischen ist durch die Dichotomie Arbeiterpartei vs. Bürgerpartei nicht verständlich.

Eine dritte Art und Weise, an das Studium und die Definition der Parteien heranzugehen, ist die genetische Perspektive, die anhand der Hauptwidersprüche der historischen Prozesse das Auftauchen der Parteien und des Parteiensystems erklärt. Aus dieser Perspektive haben Lipset und Rokkan für Westeuropa vier Linien des historischen Bruchs identifiziert, aufgrund derer die wichtigsten Parteien entstanden sein sollen: Während des Prozesses der Formierung des Nationalstaates tauchen auf: 1. Die kulturellen Spaltungen zwischen der dominanten und unterworfenen Kultur (ethnische und sprachliche Konflikte). 2. Die Gegenposition Staat vs. Kirche. 3. Später im Prozess der Industriellen Revolution die industriellen Interessen vs. Agrarinteressen und schlussendlich 4. die Interessenspaltung der Kapitalinhaber vs. Arbeiterinteressen (Lipset und Rokkan 1967). Aus dieser gleichen Perspektive und unter Einbindung der zeitgenössischen Konflikte hat von Beyme die aktuelle Parteienlandschaft in Europa betrachtet und ein neues Schema abgeleitet, das die Spaltung Ökologie vs. Konsumgesellschaften und Wachstum einbezieht (von Beyme, 2000).

Aus genetischer Sicht geht man von der Existenz des Konfliktes als Ordnungselement des politischen und ideologischen Raumes der Gesellschaften aus. Die Wesensart und Charakterzüge des Konflikts sind Gegenstand der Untersuchung. Sie erlaubt eine offenere Herangehensweise an die Diversität der historischen Prozesse, sowohl zeitlich als auch räumlich gesehen.

Die genetische Perspektive aufnehmend untersucht diese wissenschaftliche Arbeit den Aufbau der lokalen Autonomien als historischer Kontext, der für wichtige Veränderungen bei den existierenden politischen Parteien verantwortlich ist sowie die Bedingungen für das Aufkommen neuer Parteien bestimmt.

Im bolivianischen Fall ist festzustellen, dass, wenn der kommunale Raum zu einem Raum der Machtdiskussion wird, der lokale Raum politisiert wird, was eine kulturelle ethnische Spaltung als zentrales Ordnungselement des zukünftigen politischen und ideologischen

Lebens zur Folge hat. Die kulturelle ethnische Spaltung entspringt aus der Peripherie, d.h. dort, wo die Munizipalisierung tatsächlich Auswirkungen hatte.

Die Auswirkung der lokalen Autonomie wird auf zwei Ebenen untersucht. 1. Wie ermöglicht die lokale Autonomie die Bedingungen für das Aufkommen zwei neuer Parteien aus der lokalen Ebene heraus? (Vgl.: Punkt 2.3.1.3) 2. Wie schafft der Aufbau lokaler Autonomie ein neues Szenarium für die existierenden Parteien und wie reagieren diese auf das neue Szenarium?

Trotz dieser Darlegungen ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Untersuchung der sozialen Spaltung, in die die aufkommenden Parteien eingebettet sind, als auch die Bedingungen, die diese Spaltung im Innern und als Charakterzug dieser Parteien bestimmen, Fragen sind, die für zukünftige wissenschaftliche Arbeiten offen bleiben.

2.2 Operationalisierung der Konzepte und Methodologie der Untersuchung

2.2.1 Wissenschaftliche Fragestellungen

Den genetischen und integralen Ansatz aufnehmend ist festzustellen, dass die drei Ebenen, d.h. politische Dezentralisierung, Dezentralisierung der Finanzmittel und Dezentralisierung der Aufgaben, Teil eines Ganzen sind. Dennoch ist festzustellen, dass diese in zwei unterschiedliche Sphären gehören: Politische Dezentralisierung und fiskalische Dezentralisierung in die Sphäre der Machtverteilung (Entscheidungsfindungsbefugnis und Entscheidung über Finanzmittel), die damit die beiden wichtigsten Elemente für das Aufkommen der lokalen/regionalen Autonomien sind. Die Dezentralisierung der Aufgaben hingegen gehört zu der Sphäre der lokalen/regionalen Verantwortung gegenüber dem Staat.

Aus dieser Perspektive ist es richtig, dass politische und fiskalische Dezentralisierung in der Untersuchung an erster Stelle stehen und die Dezentralisierung der Aufgaben an zweiter.

Auf der anderen Seite ist es nötig die Dezentralisierung auf das Konzept der lokalen Autonomie zu beziehen sowie den kulturellen Kontext und den öffentlichen Dialog, in dem sich die Prozesse der Dezentralisierung in Bolivien und Chile abspielen, zu berücksichtigen.

Auf Grundlage dieses Kontextes ist die grundsätzliche Frage der Untersuchung folgende: Besteht ein Zusammenhang zwischen dem Aufbau der kommunalen Autonomie und der Entwicklung des bürgerlichen Engagements? Um diese Frage beantworten zu können, wurden weitere Fragen gestellt. Bei der ersten Frage ging es um die Prüfung, ob lokale Autonomie aufgebaut wurde. Die zweite daraus folgende Frage war, ob entsprechende Elemente

vorlagen, um von einem Prozess der Entwicklung bürgerlichen Engagements sprechen zu können.

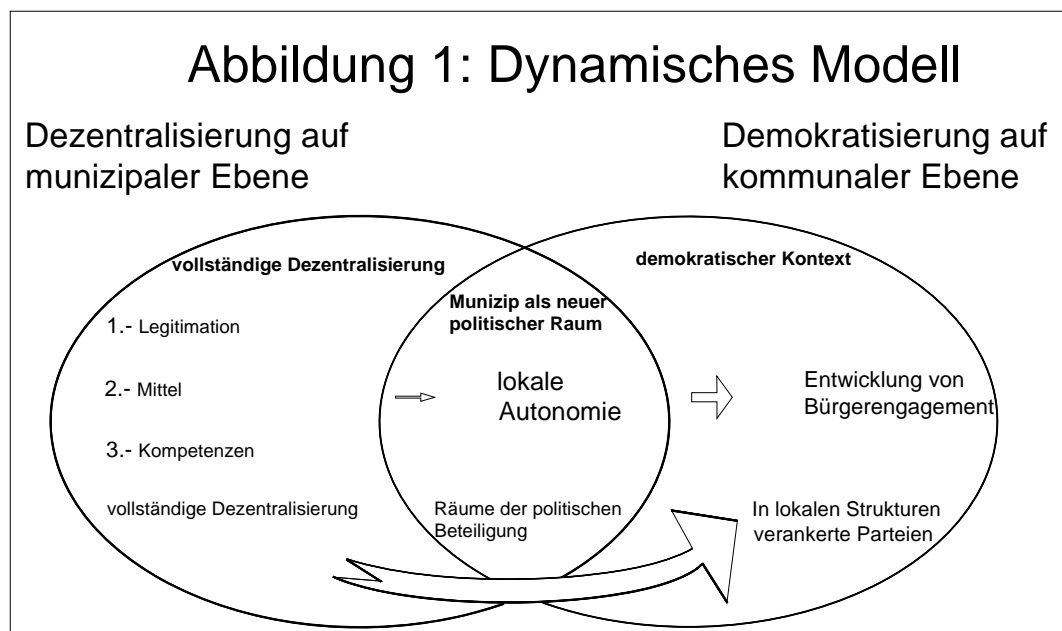
Eine dritte Frage, die sich stärker auf den Vergleich zwischen Chile und Bolivien bezieht, war folgende: Welche Beziehung oder welchen Einfluss hat ein demokratischer Kontext auf den Prozess der Dezentralisierung?

Eine vierte Frage, die im Laufe der wissenschaftlichen Untersuchung aufkam, war die der Notwendigkeit, die Munizipalisierung als Begründung eines kommunalen Raums von denjenigen Fällen zu differenzieren, in denen zuvor eine Institutionalität existierte, auch wenn diese unzureichend war, sowie die Frage, was dies bedingte.

Eine letzte Frage, ist folgende: Wenn die Munizipalisierung in Bolivien bürgerliches Engagement schaffte, wie erklärt sich dann die bedeutende ländliche Partizipation über Formen des ausserparlamentarischen Prozesses während des gesamten Krisenprozesses?

2.2.2 Formulierung der Arbeitshypothese und wissenschaftliche Variablen

Schaubild 1: Dynamisches Modell der Beziehung zwischen Variablen



Quelle: eigene Ausarbeitung

Schaubild 2: Klassifizierung der Variablen und Indikatoren

| Unabhängige Variable | Abhängige Variable | Indikatoren |
|------------------------------------|----------------------------|--|
| Politische Dezentralisierung | | Wahl der lokalen Autoritäten |
| Dezentralisierung der Finanzmittel | | Verfügung über Ressourcen der freien Verfügbarkeit |
| Dezentralisierung der Aufgaben | | Partizipative Planung |
| | | Eigene Aufgaben des Munizips |
| Sozialkapitel | | Vertrauen in das nahe soziale Umfeld |
| | | Assoziativität |
| | Lokale Autonomie | Politisierung des lokalen Raumes Streit um die lokalen Machträume |
| | | Parteien mit Wurzeln in der lokalen Ebene |
| | Kommunale Demokratisierung | Stärkere Repräsentation der zuvor ausgeschlossenen Gruppen |
| | | Partizipation an lokalen Planungs- und Kontrollinstanzen |
| | | Indigene Repräsentation im Munizip |
| | Bürgerliches Engagement | Integration – Präsenz von zuvor ausgeschlossenen Sektoren in den formalen Machtinstanzen |
| | | Indigene Repräsentation im Parlament |
| | | Legitimität des Munizips |

Quelle: Eigene Ausarbeitung

Der Aufbau lokaler Autonomie erlaubt die Politisierung des sozialen Raumes, was zu einer Tendenz hin zur kommunalen Demokratisierung führt.

Die Ausübung der lokalen Autonomie macht nicht-demokratische oder antidemokratische Tendenzen und Mechanismen in der sozialen und politischen Struktur sichtbar und stellt diese damit in Frage. Dies bildet den Rahmen für die Herausbildung eines Prozesses, welcher darauf abzielt, diese anti-demokratischen Tendenzen und Mechanismen zu ersetzen.

Die lokale Autonomie agiert wie ein offener und durchlässiger Raum der lokalen Macht, der versucht, eine offenere und an das Ablegen von Rechenschaft gebundene Konfrontation zwischen den Akteuren zu fördern.

Die Schaffung der lokalen Autonomie löst einen Prozess aus, der versucht, die Partizipationsrechte zu erweitern. Es entsteht eine positive Wechselwirkung zwischen lokaler Autonomie und kommunaler Demokratisierung, die wie folgt formuliert wird:

Je stärker die lokale Autonomie ist, desto stärker ist auch die kommunale Demokratisierung.

Dies ist eine nicht stetige positive Wechselwirkung, da sie aufhört zu existieren, wenn ein hoher Grad an kommunaler Demokratisierung erreicht ist. Gleichzeitig wirkt sich eine Vergrößerung der Autonomie-Variable nicht mehr auf die Demokratisierungs-Variable aus, was die Bedeutung der ursprünglichen Prozesse bzw. der Öffnung des kommunalen Raums zeigt.

In dieser Wechselwirkung sind die Dezentralisierung der Legitimation, der Finanzmittel, der Aufgaben und die Präsenz des Sozialkapitals unabhängige Variablen, während die lokale Autonomie, die kommunale Demokratisierung und das bürgerliche Engagement abhängige Variablen sind.

Hinsichtlich der Nicht-Monotonie der Beziehung Dezentralisierung – kommunale Demokratisierung ist darauf hinzuweisen, dass weitere Untersuchungen notwendig sind und die in diesem Bereich bereits vorhandenen Studien weiter vertieft werden müssen.

Weiterhin besteht die Notwendigkeit, zwischen den Untersuchungen über Dezentralisierung in jungen Demokratien und denen der Dezentralisierung in traditionellen Demokratien zu differenzieren. Die vergleichende Untersuchung zeigt, dass die Schaffung eines demokratischen lokalen Raumes der Machtdiskussion die Demokratisierung fördert, nicht so jedoch eine stärkere Dezentralisierung der Aufgaben oder der Finanzmittel als partielle Gegebenheiten.

Im Fall von Staaten mit langer föderaler und/oder kommunaler Tradition, in denen die Existenz eines demokratischen lokalen politischen Raumes bereits vorliegt, führt die Realisierung einer stärkeren Dezentralisierung der Finanzmittel und/oder Aufgaben und/oder

größere Möglichkeiten der bürgerlichen Partizipation nicht zu einer Demokratisierung des lokalen Raumes. Das bedeutet, dass die Beziehung zwischen der Dezentralisierung der Finanzmittel, der Aufgaben bzw. der Legitimation und demokratischen lokalen Strukturen eine noch anhängige Frage ist.

Weiterhin bleibt die Frage hinsichtlich der Beziehung zwischen dem Prozess der Dekonzentration und lokalen sozialen und politischen Strukturen im Falle einer autoritären politischen Struktur offen.

2.2.2.1 Das Konzept der lokalen Autonomie und seine Operationalisierung

Die lokale Autonomie ist definiert als politische und administrative Unabhängigkeit des Munizips entsprechend des Subsidiaritätsprinzips und dem allgemeinen Rahmen eines demokratischen Staates. Die genannte Unabhängigkeit findet ihren Ausdruck in drei Bereichen: Primär die Wahl der lokalen Autoritäten und die Verfügung über Finanzmittel der freien Verfügbarkeit und sekundär die Verwaltung der zuvor festgelegter Aufgaben, mit einem zweitrangigen Charakter.

Die politische Dezentralisierung und die Dezentralisierung der Finanzmittel haben den höchsten Stellenwert, in dem Maße, in dem sie die Politik des lokalen Raumes bestimmen. Das bedeutet, dass sie die Beziehung der Autonomie zwischen der nationalen Ebene (Ausdruck der Einheit) und der lokalen Ebene (Ausdruck des Einzelnen) bestimmen. Die Dezentralisierung der Aufgaben bestimmt die Verantwortung der lokalen Ebene gegenüber der nationalen Einheit.

Die Einführung demokratischer Wahlen auf lokaler Ebene, also freie, transparente und regelmäßige Wahlen, ist der wichtigste Indikator für eine devolutive politische Dezentralisierung.

Die Disposition über Finanzmittel der freien Verfügbarkeit seitens der Gemeindeverwaltung ist ein Indikator der devolutiven Dezentralisierung, wenn es sich um Finanzmittel handelt, über die die demokratisch gewählte Gemeindeverwaltung Entscheidungsbefugnis hat, wobei übertragene oder eigene Finanzmittel, deren Verwendung vorbestimmt ist, ausgeschlossen sind. (Nolte 2000).

Finanzmittel der freien Verfügbarkeit sind aus dieser Perspektive die Eigenmittel der Gemeindeverwaltung und die Transferleistungen der Zentralregierung, über die frei verfügt werden darf.

Ein weiterer Indikator der devolutiven Dezentralisierung sind die Aufgaben im Zuständigkeitsbereich der Gemeindeverwaltung, die es erlauben festzustellen, welche Verantwortlichkeiten den Gemeindeverwaltungen übertragen wurden. Die übertragenen Aufgaben bestimmen auf der einen Seite die Verantwortung der Gemeindeverwaltung gegenüber dem Zentralstaat, aber auf der anderen Seite auch die Wirkungsmöglichkeit der Gemeindeverwaltung auf die Bevölkerung. Wenn es sich bei den übertragenen Verantwortlichkeiten zum Beispiel um die grundlegenden sozialen Verantwortlichkeiten handelt, d.h. Gesundheit und Bildung, so wird zwischen der Gemeindeverwaltung und der lokalen Bevölkerung eine enge und sensible Beziehung entstehen.

2.2.2.2 Das Konzept der kommunalen Demokratisierung und ihre Operationalisierung

Das Konzept der kommunalen Demokratisierung wird als Öffnung des kommunalen lokalen Raumes für die bürgerliche Partizipation verstanden, sowohl aus der Perspektive der Öffnung der institutionellen Struktur als auch aus der Perspektive der Partizipation der Gesellschaft.

Aus der Sicht der Partizipation der Gesellschaft wird die Präsenz von Sozialkapital analysiert, das als unabhängige Variable fungiert. Untersucht werden dessen Charakteristika, sein historischer Prozess, der Hang oder auch nicht zur Partizipation und welche Auswirkung all das auf die Entwicklung des bürgerlichen Engagements hat.

Auf Grundlage des Bezugs zum kommunalen Raum und unter Berücksichtigung des theoretischen Rahmens des dargelegten Sozialkapitals (Putnam 2001, Hanifan 1920, Loury 1977) sowie der Grundwerte der Demokratie (Dahl 1989, O'Flynn 2005), kann die Definition der kommunalen Demokratisierung in der Definition von Dieter Nohlen verankert werden: „Die Demokratisierung wird als Prozess der Vertiefung der Demokratie durch die Erweiterung der Partizipationsrechte des Bürgers auf allen Ebenen des politischen Systems sowie in allen relevanten sozialen Subsystemen verstanden (Nohlen und Schultze 2002:134).

Von dieser Definition ausgehend werden die untersuchten Fälle konkret betrachtet, wobei zwei Aspekte zu berücksichtigen sind.

1. Besondere Berücksichtigung findet der Gegensatz Inklusion – Exklusion⁹, da dies ein zentrales Problem von jungen Demokratien oder Demokratien in gespaltenen Gesellschaften ist (Vilas 1998, O'Flynn 2001).

⁹ Der Gegensatz Inklusion – Exklusion bezieht sich auf den diskontinuierlichen Prozess der Bildung des Bürgertums, der grundlegend für junge Demokratien ist, in alten Demokratien jedoch gar keine Frage ist. Um diesen Prozess zu untersuchen, müssen folgende Fragen gestellt werden: Wer übt Bürgerrechte aus? Warum

2. Die Untersuchung konzentriert sich auf die politischen Aspekte der Demokratisierung. Aus diesem Grund wird der Bezug auf das ökonomische Subsystem aus der Definition ausgeschlossen.

Unter Berücksichtigung der erwähnten Aspekte wird die kommunale Demokratie als Vertiefungsprozess der Demokratie auf lokaler Ebene durch die Umsetzung der Mechanismen der politischen und sozialen Integration des Individuums und/oder Destrukturierung der wichtigsten Mechanismen, die Exklusion reproduzieren, verstanden.

Aus dieser Perspektive sind die Indikatoren für kommunale Demokratisierung folgende: die Partizipation an lokalen Wahlen, die Partizipation an Planungs- und Kontrollinstanzen, die Repräsentation der Indigenen und die Präsenz der Frauen auf der lokalen Machtebene.

2.2.3 Methodologie der Untersuchung

Um die Hypothese zu beweisen, wurde die Strategie der Kombination von Methoden verwandt (Dieckmann 2002: 466). Es wurde eine quantitative empirische Analyse der Daten einer Umfrage über Bolivien (Umfrage LAPOP 2004) mit den Analysen und Resultaten einer Umfrage über Chile (Luna und Seligson 2007 Umfrage LAPOP 2007), einer qualitative Analyse des Interviewmaterials in beiden Ländern und der Information entsprechender bibliographischen Quellen kombiniert.

Verwendete primäre Quellen

Umfrage LAPOP 2004 der Universität von Vanderbilt.¹⁰

In Bolivien und Chile durchgeführte halbstrukturierte Interviews.

Die Unterscheidung urban – ländlich ist eine Vereinfachung einer komplexen Problematik, jedoch lassen fehlende Statistiken, die eine andere Messgrundlage haben, keine andere Alternative zu, als diese Klassifizierung zu verwenden. Die genannte Klassifizierung wird auch vom bolivianischen Statistikinstitut INE und der untersuchten Umfrage LAPOP verwendet.

Die indigene Bevölkerung in Bolivien konzentriert sich im ländlichen Raum. Über die Migration gelangt die Peripherie jedoch ins Zentrum und es kommt zu heterogenen sozialen Integrations- und Inklusionsprozessen.¹¹

werden bestimmte demokratische Rechte nicht ausgeübt? Welches sind die Mechanismen, die keine effektive Ausübung der Bürgerrechte erlauben?

¹⁰ Die Verwendung dieser Datenbank wurde von den Autoren schriftlich genehmigt. Der Bericht über die Analyse derselben Daten, allerdings mit einer unterschiedlichen Variablenkreuzung, findet sich in: (Seligson und andere 2005).

Die vergleichende Studie der Prozesse der Dezentralisierung und kommunalen Demokratisierung in Bolivien und Chile konzentriert sich auf die Untersuchung der Munizipien im ländlichen Raum und nutzt als Referenzvergleichsparameter die städtischen Munizipien Boliviens und die städtischen und ländlichen Munizipien Chiles.

Im Laufe der Untersuchung hat sich die Differenzierung zwischen Munizipien des ländlichen und des städtischen Raums Boliviens als wichtig erwiesen, um den Prozess zu verstehen und zu erklären, da die kommunale Demokratisierung, die die Studie nachwies und dokumentierte, speziell in den Munizipien des ländlichen Raumes stattfand.

Für die Differenzierung zwischen städtisch und ländlich in Bolivien wurde auf die von der Umfrage LAPOP 2004 der Universität von Vanderbilt (Seligson 2004: 26), deren Daten für diese Untersuchung verwendet wurden, eingesetzte Definition zurückgegriffen. Die städtisch – ländliche Aufschlüsselung ist folgende:

- a) Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern
- b) Städte und Orte zwischen 2.000 und 20.000 Einwohnern
- c) Kompakte städtische Gebiete zwischen 500 und 1.999 Einwohnern
- d) Verstreute ländliche Gebiete mit weniger als 500 Einwohnern

2.2.3.1 Historischer Rahmen der Dezentalisierungsfrage und der Demokratiefrage

In den Fallstudien (Bolivien und Chile) wird zunächst der historische Rahmen definiert, in den der Prozess der Dezentralisierung eingebettet ist. Dieser historische Rahmen gründet auf zwei Kriterien: Demokratieprozess und Dezentralisierungsprozess. Beide Prozesse wurden auf zwei Ebenen untersucht: Auf der Ebene der Ideenentwicklung und der diskursiven Debatte, und der Ebene des historischen Prozesses.

Auf Grundlage dieser Herangehensweise wird für Bolivien eine Unterteilung in vier Perioden in Bezug auf Dezentralisierung und Staatsordnung vorgeschlagen, wobei die Demokratie im Mittelpunkt der Analyse steht:

- 1. Periode: 1825 bis 1880, das Fehlen einer stabilen staatlichen Ordnung
- 2. Periode: 1880 bis 1938, die elitäre kommunale Tradition
- 3. Periode: 1952 bis 1982, Zentralismus

¹¹ Anmerkung: Diese Prozesse der heterogenen Integration können ebenfalls als Bildung eines Systems Zentrum – Peripherie in den großen Städten Boliviens verstanden werden. Die Idee des Systems Zentrum - Peripherie wurden von Johan Galtung in seinen verschiedenen Arbeiten, global denkend, entwickelt. Auf diese Debatte wird in der vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchung nicht eingegangen.

4. Periode: 1987 bis heute, die Verbindung der Demokratie und der Dezentralisierung
Die Zeitabschnitte zwischen 1938 und 1952 und zwischen 1982 und 1987 sind
Übergangsphasen, die nicht klar zuzuordnen sind.

Im modernen chilenischen Prozess werden drei Phasen unterschieden:

1. Phase: Von 1960 bis 1973, schwache Munizipien
2. Phase: Von 1973 bis 1988, die Diktatur Pinochets
3. Phase Von 1988 bis heute, Demokratie und Dezentralisierung

2.2.3.2 Lokale Autonomie

Es wird die Frage des Aufbaus lokaler Autonomie auf der Grundlage von zwei Kriterien diskutiert: Dezentralisierung der Legitimation, Dezentralisierung von Finanzmitteln als Hauptkriterien und Dezentralisierung von Aufgaben als Sekundärkriterium.

Um über ein ganzheitlichen Panorama zu verfügen, welches erlaubt, den kommunalen Prozess zu verstehen, wurde die Dezentralisierung der Legitimation im Falle Boliviens auf Grundlage der Analyse des Volksbeteiligungsgesetzes (LPP) von 1994 und des Gesetzes der Verwaltungsdezentralisierung (LDA) von 1995, das die Präfekturen und ihre Beziehung zur Wahlstruktur auf den drei bestehenden Ebenen (national, präfektural und kommunal) betraf, untersucht. Im Falle Chiles wurde die Dezentralisierung der Legitimation auf der Grundlage der Gesetze und offiziellen Dokumenten untersucht.

Die Dezentralisierung der Finanzmittel wurde auf der Grundlage eines institutionellen Kriteriums untersucht, welches folgende Frage anregt: Mit welcher Wirkung und in welcher Form verändert die Dezentralisierung der Finanzmittel die Institutionen auf lokaler Ebene?

Im Falle Boliviens wurde eine historische Perspektive dargelegt, welche es erlaubt, die Zeit vor dem LPP und die Zeit danach zu betrachten, um den Umfang und die Tiefe des Wandels festzuhalten. Des Weiteren wurde ebenso die Dezentralisierung der Finanzmittel durch die Wirkung des HIPC¹²-Programms der Weltbank und der internationale Währungsfond auf Grundlage der Analyse des Gesetzes zum Dialog untersucht.

Die Analyse der Dezentralisierung der Finanzmittel zeigt die Notwendigkeit, die ländlichen Munizipien von den städtischen Munizipien in Bolivien zu unterscheiden. Aufgrund der Tatsache, dass die Dezentralisierung der Finanzmittel ein absolut neues Panorama in den bolivianischen ländlichen Munizipien bedingt, wurde von einer Differenzierung zwischen

¹² High Indebted Poor Countries

Stadt und Land ausgegangen, wobei sich die Untersuchung hauptsächlich auf die ländlichen Munizipien Boliviens konzentrierte, und die städtischen Munizipien nur als Umfeld betrachtet wurden.

Diese Entscheidung für eine Konzentration auf die ländlichen Munizipien wird untermauert von der Tatsache, dass die Auswirkungen der kommunalen Demokratisierung erlauben, beide Räume klar zu differenzieren. Somit beschränken sich die grundlegenden Erkenntnisse der Untersuchung auf die ländlichen Munizipien Boliviens.

Im Falle Boliviens wurde die Dezentralisierung der Aufgaben aus einer historischen Perspektive untersucht: Welches war die Aufgabenverteilung vor dem LPP? Und worin bestand der Wandel auf der Grundlage der Untersuchung des normativen Rahmens, d.h. LPP, LM und LDA?

Im Fall Chiles wurde die Dezentralisierung der Finanzmittel und der Aufgaben aus einer allgemeinen Perspektive untersucht, auf der Grundlage der Analyse anderer Autoren, der Interviews und der offiziellen Dokumente der Regierung, mit Schwerpunkt auf dem Prozess der Dekonzentration unter Pinochet und dem Prozess der Dezentralisierung der demokratischen Epoche.

2.2.3.3 Kommunale Demokratisierung

Im Fall Boliviens wurde zur Untersuchung der kommunalen Demokratisierung der Verlauf des historischen Prozesses des indigenen politischen Aufstiegs in Kombination mit den Kommunalwahlen und den nationalen Wahlen analysiert, beginnend mit dem Jahr 1995, wobei als Referenz auch die dem LPP von 1994 vorausgegangenen demokratischen Wahlen herangezogen werden.

Das Sozialkapital ist eine unabhängige Variable, die sich in den Demokratisierungsprozessen als wichtig erwies. Sowohl im Fall Boliviens als auch im Fall Chiles wurde diese Variable in Relation zu ihrem Einfluss auf die Entwicklung des bürgerlichen Engagements untersucht, dieses ausgedrückt im Vertrauen in die Institutionen, z.B. das Munizip.

Abschließend wurde die Beziehung zwischen Munizipalisierung, Beteiligung der Frauen und Demokratisierung untersucht.

Im Fall Chiles wurde der Prozess der Dekonzentration der Regierung Pinochets und dessen Ziel und Auswirkungen im Sinne der sozialen Entpolitisierung untersucht, gefolgt vom Prozess der Rückkehr zur Demokratie und den Charakteristika der politischen Kultur der

chilenischen Übergangsgesellschaft. Auf der Grundlage dieses kontextuellen Rahmens wurden dann der Prozess der Dezentralisierung, den Chile in Demokratie durchlebte, sowie dessen Grenzen untersucht.

2.2.3.4 Das bürgerliche Engagement

Auf der Grundlage einer nationalen Meinungsumfrage, im Rahmen derer 500 Bürger befragt wurden, wurde das Vorhandensein von Vertrauen in die Institutionen in Bolivien analysiert. Durch den Vergleich des institutionellen Vertrauens in die unterschiedlichen Institutionen des Staates konnte festgestellt werden, ob die junge Institution des Munizips im ländlichen Raum Vertrauen schaffen konnte.

Anhand der gleichen Umfrage wurde das Sozialkapital im Sinne von bürgerlicher Partizipation im Munizip, in lokalen Organisationen und der Korruption im bolivianischen Munizip analysiert.

Im Fall Chiles geschah dies durch Sekundärquellen, unter diesen zwei nationale Umfragen¹³ zur Analyse der bürgerlichen Partizipation im kommunalen Bereich.

¹³ Anmerkung: Im Fall Chiles wurden weder neue Variablenkreuzungen aufgestellt noch analysiert. Als Grundlage dienten die offiziellen Berichte bezüglich der LAPOP-Umfrage 2007 (Luna und Seligson 2007) und PNUD 2000.

3 Das Fallbeispiel Bolivien

Um den politischen Reformprozess in Bolivien und seine Reichweite zu verstehen, muss ein allgemeines, für die verschiedensten Faktoren offenes Umfeld – genau dort spielt sich der reale politische Reformprozess ab – unterschieden werden von der Ebene des politischen Systems, wo das politische Handwerk zur Umsetzung der Reformen angewendet wird.

Aus dieser Perspektive werden die Charakteristika des politischen Systems als Indikator einer dezentralisierten politischen Struktur von der zunehmenden Einflussnahme der lokalen sozialen Gruppen (Indigene, Frauen, Gewerkschaften) unterschieden, die ihren Ausdruck in zwei Formen findet: Aktive und passive Wahlbeteiligung als Indikatoren für die Demokratisierung der politischen Strukturen. Die Demokratisierung ist demnach eine Folge der dezentralisierten politischen Strukturen unter bestimmten Bedingungen des allgemeinen Umfelds.

Die Untersuchung der Bedingungen des allgemeinen Umfelds impliziert ursprünglich eine Perspektive, aus der heraus der Prozess als Ganzes untersucht wird. Sie erlaubt uns aber auch den Aufbau eines Rückkoppelungskreises, um das Wissen über die politische Struktur und das Umfeld zu präzisieren.

Die bolivianische Reform wird auf zwei Ebenen evaluiert: Die eine Ebene ist die der politischen Struktur und die andere die der Interaktion der politischen Struktur im allgemeinen Umfeld, die auf Grundlage der Ergebnisse des Funktionierens der politischen Struktur untersucht wird.

Auf diese Weise wird die Dezentralisierung der politischen Struktur als institutioneller normativer Prozess von den demokratisierenden Wirkungen der Dezentralisierung unterschieden.

3.1 Historische Einleitung

Aus der Perspektive der Dualität Zentralismus vs. Dezentralisierung ist festzustellen, dass in Bolivien mit Gründung der Republik zwischen der zentralistischen und der dezentralen Strömung ein Streit um die Legitimationsquelle der Macht einsetzte.

Dieser Streit Zentralismus vs. Dezentralisierung fand auf zwei Ebenen statt: Auf der Ebene der Diskussion von Ideen, die durch die Beobachtung der Entwicklung des Diskurses verfolgt werden kann. Dies vor allem hinsichtlich des Inhalts der Verfassungsnormen. Und

andererseits auf der Ebene der historischen Entwicklung, wo wir das Auftauchen einer historischen Tradition sowie einer Tradition des institutionellen Aufbaus feststellen können.

Unter Berücksichtigung der beiden Ebenen lassen sich nach dem Hauptkriterium der Dynamik Zentralismus – Dezentralisierung, folgende historische Zeitabschnitte unterscheiden:

1825 - 1878 Fehlen einer staatlichen Ordnung und diskursiver Streit Zentralismus vs. Dezentralisierung.

1880 - 1938 Die elitäre kommunale Tradition der departamentalen Hauptstädte.

1952 - 1982 Der Nationalstaat und die Gründung einer zentralistischen Tradition.

1987 - heute Demokratie und Dezentralisierung.

Wie in der vorgeschlagenen Klassifizierung festzustellen, ist die chronologische Reihenfolge zwar korrelativ, aber nicht fortlaufend, da es Zeiträume gibt, die in der Klassifizierung nicht berücksichtigt werden. Der Grund hierfür ist, dass die Bedeutung zentralisierender und dezentalisierender Ereignisse für die Kennzeichnung der Meilensteine zu Beginn und Ende eines Abschnitts ausschlaggebend war. Das Ergebnis ist, dass es Zeiträume gibt, die nicht erfasst sind. Es handelt sich hierbei um Zeiträume, die einen Übergang von einer zur anderen Strömung widerspiegeln und genau dieser Übergangs- und Ambiguitätscharakter erlaubt keine Zuordnung zu einer zentralistischen oder dezentalisierenden Strömung.

3.1.1 1880 Fehlen einer stabilen staatlichen Ordnung

Dieser Zeitraum erstreckt sich von der Gründung der Republik (1825) bis zum Pazifik-Krieg. Während des gesamten Zeitraums ist das Hauptproblem die Schaffung einer staatlichen Ordnung. Dieses Ziel bleibt unerreicht, was dazu führt, dass man auch von der “Zeit der Anarchie” (Mesa 2003) oder der “Ära der *Caudillos*“ (Rodriguez 1995) spricht.

Die permanente Instabilität aufgrund der gewaltsamen Regierungswechsel, die ihren Ausdruck in den vielen Verfassungen (9 Verfassungen in den ersten 50 Jahren der Republik) findet, zeigt, dass sowohl die dezentralen als auch die zentralistischen Normen nur von kurzer Dauer sind. Diese schaffen es weder, eine Tradition zu begründen, noch den Aufbau von Institutionen zu definieren.

Die zentralistischen Normen haben ihren ersten Bezugspunkt in der ersten Verfassung von 1826, welche die alten *Ayuntamientos* und *Cabildos* der Kolonialzeit abschafft und deren Kompetenzen dem *Intendente* der Polizei übertragen.

Diese Strömung definierte eine unitäre Ordnung, um so der Gefahr des Auseinanderfallens angesichts des Einflusses der lokalen städtischen Eliten vorzubeugen und um auf diese Weise eine stabile souveräne Macht über das gesamte Territorium zu erlangen.

Die dezentralisierenden Normen vertreten die Interessen der städtischen Eliten der verschiedenen „*Departamentos*“¹⁴ und haben ihren Ursprung in der Verfassung von 1839 durch die explizite Anerkennung der Gemeinderäte (Abschnitt 21 Art. 128 bis 136), die aus gewählten Stadträten bestehen. In dieser Zeit finden die dezentralisierenden Normen ihren maximalen Ausdruck in der Verfassung von 1871.

Die Verfassung von 1871 wird im Nationalkonvent desselben Jahres unter der Präsidentschaft von Augustín Morales verabschiedet. Zu Beginn des Konvents, an der Spitze die Konventmitglieder aus Cochabamba, wurde ein föderaler Vorschlag unter dem Motto „die Macht teilen und nicht das Land“ diskutiert. In diesem Vorschlag spielten die „*Departamentos*“ eine wichtige Rolle. In Bundesländer verwandelt würden sie dann die „Vereinigten Bolivianischen Staaten“ bilden. Dieser Vorschlag unterlag in der Abstimmung, in der mit 20 Stimmen für den Föderalismus und 32 Stimmen für die Beibehaltung der alten unitären Staatsordnung der Verfassung von 1826 gestimmt wurde.

Trotz der Niederlage der Verfechter des Föderalismus wurde eine Verfassung verabschiedet, welche die Existenz von Gemeinderäten in den Städten, Provinzräten in den Provinzen¹⁵ und kantonale Gemeindevertreter in den Kantonen¹⁶ festlegte, wobei die kantonalen Gemeindevertreter den Provinzräten und diese den Gemeinderäten untergeordnet waren, d.h. die ländlichen Regionen waren den städtischen Zentren untergeordnet. Dem Beispiel der Verfassungen von 1839 und 1861 folgend, wurde die Wahl der Gemeinderäte durch das Volk vorgenommen, sowie deren ehrenamtlicher Charakter festgelegt. Diese Verfassung legte den normativen Grundstein für das, was 10 Jahre später das elitäre städtische Munizip des Landes sein sollte.

Unterstützt wurde die Reform vom „Haushalts- und Finanzverwaltungsgesetz“, das 1872 verabschiedet wurde und die Dezentralisierung der Finanzmittel festlegte, wodurch der Dezentralisierungsprozess vertieft wurde. Nach diesem Gesetz werden alle Finanzmittel, die

¹⁴ Der bolivianische Staat besteht aus *Departamentos*, welche wiederum in Provinzen, diese in Provinzsektionen und letztere in Kantone gegliedert sind.

¹⁵ Die territoriale Struktur des bolivianischen Staates kennt vier Ebenen: Departamentos, Provinzen, Munizipien und Kantone d.h. dass die Provinz die zweite Ebene in dieser Struktur ist.

¹⁶ Die Kantone sind die vierte und letzte Ebene der territorialen Struktur des Staates und haben heute nur noch traditionelle Bedeutung, sind aber nicht mehr Teil der Munizipalregierung.

nicht explizit im Staatshaushalt bzw. den departementalen Haushalten enthalten sind, den Gemeinden zugeordnet.

Im gleichen Jahr wurde mit dem „Gesetz der freien Lehre“ eine Dezentralisierung der Aufgaben im Erziehungsbereich festgelegt. Das genannte Gesetz sprach die Verantwortung für die Grundschullehre den Gemeinden zu und die Sekundar- und Hochschulbildung der privaten Initiative.

3.1.2 1880 - 1938 Die elitäre kommunale Tradition in den Hauptstädten der *Departamentos*

In der Literatur ist das Klischee, dass in Lateinamerika eine zentralistische Tradition vorherrscht (Veliz 1984; World Bank, Burki and Others 1999), weit verbreitet. Im Rahmen einer historischen Revision muss diese Behauptung jedoch abgeschwächt werden. In Bolivien wurde Ende des 19. Jahrhunderts und Anfang des 20. Jahrhunderts eine relativ dezentrale Struktur mit gewählten Gemeinderäten, autonomen Finanzmitteln und vorgegebenen Aufgaben, die mehr als fünf Jahrzehnte Bestand hatte, eingeführt.

Zur Evaluierung der Präsenz einer historischen Tradition und zur Festlegung der Elemente, die das historische Gedächtnis in der Zukunft prägen, muss das seit Ende des 19. Jahrhunderts existierende Munizip auf drei Ebenen analysiert werden: Einerseits aus der institutionellen Perspektive, aus der die Charakteristika der normativen Struktur der kommunalen Regierungen des elitären Munizips zu beobachten sind. Auf der anderen Seite ist die Bedeutung einer 58 Jahre alten Tradition des Bestehens einer eingeschränkten demokratischen (im Grunde aristokratischen) Ordnung zu analysieren. Und schließlich müssen aus der Perspektive der sozialen Struktur die Charakterzüge und Determinanten, die der lokalen Ebene von der in dieser Zeit herrschenden eingeschränkten demokratischen Ordnung aufgezwungen wurden, analysiert werden.

Mit Abschluss des Zyklus der politischen Instabilität und paradoxerweise am gleichen Tag der endgültigen Niederlage Boliviens im Pazifik-Krieg im Mai 1880 trat der Nationalkonvent zusammen, der eine Wende in der Geschichte des Landes herbeiführte. Die vom Konvent verabschiedete Verfassung war im Grunde eine Ratifizierung - bis auf einen Artikel - der unter der Regierung Daza (1878) verabschiedeten Verfassung. Der Unterschied liegt darin, dass die Macht zur Verabschiedung der Verfassung diesmal einer demokratischen Quelle entspringt (Nationalkonvent). Außerdem handelt es sich um die am längsten währende Verfassung der ganzen republikanischen Geschichte Boliviens (1880 - 1938), mit Ausnahme punktueller Änderungen in den Jahren 1921 und 1931.

Die Linie der Verfassungen von 1871 und 1878 folgend legt die Verfassung von 1880 die Existenz von Munizipien in den departamentalen Hauptstädten fest. Diese bestehen aus einem Gemeinderat, dessen Mitglieder vom Volk gewählt werden und ihr Amt ehrenamtlich ausüben.

Die Tatsache, dass die Gemeinderatsmitglieder gewählt wurden, dass über Mittel verfügt werden kann und die Delegation von Aufgaben haben die Entwicklung eines relativ autonomen Munizips bestimmt, das während seines 58-jährigen Bestehens zu einem politischen Forum für die regionalen Interessen aus der Perspektive der departamentalen Hauptstädte wurde.

Aus diesem Forum heraus prangerten die Munizipien das zentralistische Wirtschaftsmodell an und stellten sich gegen den Zwang zu einer Mineralmonoproduktion (erst Silber bis 1889 und danach Zinn), die vom Staat gefördert wurde.

Auf der anderen Seite darf nicht vergessen werden, dass die ehrenamtliche Tätigkeit der Gemeinderatsmitglieder und eine fehlende Trennung zwischen einer kommunalen Exekutive (Bürgermeister) und Legislative (Gemeinderat) eine schwache Verwaltung und wenig effiziente Geschäftsführung mit sich brachten. Ein immer wieder diskutiertes Thema und Argument gegen die kommunale Autonomie ist die Aufhebung von Gemeinderatssitzungen aufgrund eines fehlenden Quorums sowie die Verschwendung und Veruntreuung von kommunalen Finanzmitteln.¹⁷

In diesem Zeitraum wurden die Munizipien der departamentalen Hauptstädte zu Inkubationsräumen für Gegeneliten, die einen Zirkulationsprozess förderten. Das beste Beispiel hierfür ist die föderale Revolution, die von den Eliten von La Paz gegen die Hegemonie der Elite von Chuquisaca geführt wurde. Die Bewohner von La Paz hissten für den Aufstand die föderale Fahne. Nach ihrem bewaffneten Sieg reduzierte sich ihr Handeln jedoch auf die Verlegung des Regierungssitzes von Sucre nach La Paz, ohne irgendeine dezentralisierende Reform zu fördern und schon gar nicht ein föderales System.

Das Munizip der peripheren Städte wurde zu einem Raum, wo die Macht dezentriert war, die Opposition allerdings Spielraum hatte, um sich gegen die stets zentralistische Tendenz der nationalen Regierung zu wenden. Der immer wieder auftretende Konflikt zwischen Staat und Munizip stellte ein schwerwiegendes Problem dar, was später (Verfassung von 1938) dazu führte, dass man versuchte, die Figur eines vom Präsidenten ernannten Bürgermeisters für die

¹⁷ Zur Betrachtung der unterschiedlichen Meinungen in dieser Diskussion siehe: Rodríguez, Gustavo. 1995. Estado y Municipio en Bolivia. Ed Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, PNUD. La Paz, S. 54 - 55.

kommunale Exekutive einzuführen. In der gleichen Linie zeigt sich, dass bei der Entwicklung des nationalen Vorhabens (Revolution von 1952) als Projekt der Machtkonzentration eine der ersten Maßnahmen die Aufhebung des “liberalen Munizips” ist.

Das genannte Munizip ist durch den oligarchischen Charakter der Zensusdemokratie dieses Zeitraums bestimmt, was auch den elitären und Repräsentationscharakter der departamentalen Eliten mit Sitz in den Hauptstädten bestimmte. Dies reproduzierte sich auf die lokale Ordnung der Strukturen, die die ländlichen Indigenen ausschlossen, was für das oligarchische System charakteristisch war.

In der Verfassung von 1880 heißt es wörtlich: “In den departamentalen Hauptstädten gibt es Gemeinderäte. In den Provinzen sowie in den Provinzsektionen, in die sie unterteilt sind, und in jedem Hafen Provinzräte, deren Anzahl gesetzlich vorgeschrieben ist. Und in den Kantonen gibt es Gemeindevertreter, die den Provinzräten und diese den Gemeinderäten unterstehen“ (Politische Verfassung von 1880). Die Existenz der von —auf Provinzebene und Provinzsektionsebene gewählten Provinzräte steht für einen eingeschränkten politischen Spielraum.

Dass die provinziellen/ländlichen Instanzen den städtischen Gemeinderäten unterstellt sind, spricht für einen hierarchischen regionalen Zentralismus der departamentalen Hauptstädte gegenüber dem ländlichen Raum: “Die kommunale Problematik zwischen 1839 und 1938 – um zwei Verfassungsmomente zu nennen – ist hochgradig hierarchisch. Die Stadt riss nicht nur einen Großteil der Überschüsse der Provinzen an sich, sondern überwachte diese noch dazu. Die dezentralisierenden Modelle via Munizipien, den Föderalismus oder departamentale Regierungen, die in diesen Jahren erprobt wurden, hätten durch einen Konflikt oder Pakt versuchen können, die Beziehungen zum Zentralstaat abubrechen, aber sie hätten es nicht gewagt, die Bande zwischen der Stadt und ihren Provinzen radikal zu durchbrechen.” (Rodriguez. 1995:89)¹⁸.

Auf der Ebene der Kantone, wo es ernannte Gemeindevertreter gibt, gibt es weder einen Funken von Autonomie noch Raum für ein lokales politisches Leben. An dieser Stelle ist anzumerken, dass die kantonale Ebene die ländlichste Ebene ist, wo die indigene Bevölkerung gegenüber einer Land besitzenden Minderheit überwiegt. Auf der Ebene der Provinzen gibt es eine kleine nicht-indigene Schicht, die aus Mestizen und Weißen (keine Bauern) besteht, die

¹⁸ An dieser Stelle ist anzumerken, dass Gustavo Rodriguez den Beginn des liberalen Munizips bereits 1839 ansetzt. Dies ist allerdings darauf zurückzuführen, dass die Zeiteinteilung von Rodriguez eher einer juristischen Logik folgt, die als bildenden Zeitpunkt die Verfassungsnorm (Verfassung von 1839) nimmt, ohne dem politisch-historischen Kriterium, das den Beginn des liberalen Munizips erst ab 1880 ansetzt, als politische Stabilität erreicht wird, größere Beachtung zu schenken.

zusammen mit der herrschaftlichen, Land besitzenden Elite den kleinen Bürgerteil der Zensusdemokratie bildet.

Das herrschaftliche Munizip war ein Ausdruck der Struktur der herrschaftlichen Gesellschaft: Auf der einen Seite war es ein hierarchisches und zentralistisches Munizip im Hinblick auf die Achsen der departamentalen Hauptstädte, und auf der anderen Seite ein segmentiertes Modell, um ein Machtgleichgewicht zwischen der territorial verstreuten herrschaftlichen Elite zu erlauben. Dies erklärt, warum ein homogenisierendes und das Bürgertum ausweitendes, nationalistisches Projekt gleichzeitig ein stark zentralistisches Projekt war, wie es der revolutionäre Nationalstaat war.

Der Zeitraum von 1936¹⁹ bis 1952 war eine Zeit der Krise und des Übergangs, in der die liberale Ordnung zerstört wird und eine Reihe von Militärregierungen folgen, die erfolglos versuchen, neue Verfassungsordnungen zu schaffen (Verfassung von 1938, von 1942 und von 1947).

3.1.3 1952 - 1982 Der Nationalstaat und die Gründung einer zentralistischen Tradition

Nach der nationalen Revolution von 1952 bestimmt die politische und soziale Dynamik den Diskurs und die politische Debatte über die Notwendigkeit der Schaffung einer Nation, die damit einen Rahmen absteckte, der keinen Raum für eine Diskussion über einen institutionellen, demokratischen Aufbau des Staates und der Gesellschaft zuließ.

Das Projekt des nationalen Aufbaus entwickelte eine integrierende Vision durch die Bestimmung der Homogenisierung als Ziel und der Wiederaufwertung der Mestizen als Strategie, um diesen Weg zu gehen.

In Bolivien bedeutete der Aufbau der Nation gleichzeitig die Schaffung einer univoken Macht, was im Bereich der Polarität Zentralismus – Dezentralisierung die Entwicklung eines zentralistischen Staates bedeutete. Diese Vision fand ihren Ausdruck in der Aufhebung der kommunalen Autonomie, die während der 58 Jahre bestehenden eingeschränkten demokratischen Ordnung des liberalen Staates stark in den Hauptstädten verwurzelt war.

Als Ergebnis der Vision des Bruchs mit der Vergangenheit (Nationalstaat vs. herrschaftlicher oligarchischer Staat mit eingeschränkter demokratischer Ordnung) entwickelte auf der einen Seite ein zentralistisches und autoritäres Staatsmodell und auf der anderen Seite ein

¹⁹ 1936 Ende des Chacokriegs zwischen Bolivien und Paraguay. Der Chacokrieg war das wichtigste historische Moment für die Entstehung einer nationalen Identität

fragmentierter Staat, der es nicht schaffte, konstant Präsenz im gesamten Territorium zu zeigen.

Von 1949 bis 1985, d.h. von der nationalistischen Revolution bis Anfang der demokratischen Epoche, gab es keine Kommunalwahlen. Die Gemeinderäte wurden abgeschafft und die Bürgermeister vom Präsidenten ernannt. Dies bedeutete die Schließung der elitären politischen Zwischenräume, die zuvor die Munizipien der Hauptstädte waren.

Aus der ländlichen lokalen Perspektive neigte der Zentralismus im Bereich der Finanzmittel zu einer schwachen Präsenz des Staates im Falle der großen Dörfer und einer faktischen Abwesenheit im Falle der ländlichen Gemeinden, die von den städtischen Zentren weit entfernt waren.

Die staatliche Abwesenheit in den ländlichen Randgebieten in Form einer Nichterfüllung sozialer und juristischer Aufgaben sowie im Bereich Ordnung und Sicherheit hatte zwei entscheidende Auswirkungen: Auf der einen Seite war sie zusammen mit wirtschaftlichen Faktoren für die interne Tendenz der Migration vom Land in die Stadt verantwortlich und andererseits hat sie in den entlegenen ländlichen Ortschaften einen größeren Aktionsraum für das Fortbestehen von Traditionen der präkolumbianischen sozialen Organisation erlaubt, insbesondere die Form der indigenen Gemeinschaft „*Ayllu*“ im bolivianischen Hochland, dem *Altiplano*.

Hinsichtlich der Frage nach der Tradition des liberalen Munizips in der Zeit des Nationalstaates ist es interessant festzustellen, wie diese in der mündlichen Tradition symbolisch fortbesteht, denn die kommunale Autonomie wird in der Verfassung von 1967 weiterhin anerkannt.

Im Bereich der Ideenentwicklung ist eine leichte Kontinuität im Dezentralisierungsdiskurs festzustellen. Die Verfassung von 1967, die unter der Regierung von Barrientos (1966 - 1969) ausgearbeitet wird, erkennt das Konzept der kommunalen Autonomie an und entwickelt es weiter.

Die Verfassung von 1967 gewinnt erst zwanzig Jahre später an Bedeutung und zwar nach der Rückkehr zur Demokratie in den 80-iger Jahren, als sie zum normativen Rahmen der jungen Demokratie wird, die 1982 eingeführt wird.

Die genannte Verfassung behält die Anerkennung der autonomen Munizipien mit den vom Volk gewählten Gemeinderäten bei und legt die entgeltliche Tätigkeit der Bürgermeister und Stadträte (kommunale Diäten) sowie die indirekte Wahl des Bürgermeisters durch den

Gemeinderat unter seinen Mitgliedern fest. Auf diese Weise wird die Formel der Verfassung von 1945 abgeschafft, die die Ernennung des Bürgermeisters durch den Präsidenten auf Grundlage eines vom (jedoch de facto nicht existenten) Gemeinderat gemachten Dreivorschlags festlegte.

3.1.4 1987 – heute: Demokratie und Dezentralisierung

Im Jahr 1987 finden nach fast vier Jahrzehnten des vorherrschenden Zentralismus die ersten Kommunalwahlen statt²⁰. Auf diese Weise setzt ein dezentalisierender Reformprozess ein, der zwei wichtige Zeitpunkte aufweist: Die Dezentralisierung der Legitimation durch die Wiedereinführung der Gemeinderäte- und Bürgermeisterwahlen, die ihren normativen Niederschlag in der Gültigkeit der Verfassung von 1967 findet, geregelt durch das Gemeindeverwaltungsgesetz von 1985. Und zweitens die Dezentralisierung von Finanzmitteln und Aufgaben durch das Volksbeteiligungsgesetz 1551, auf das noch detailliert eingegangen werden wird.

3.2 Die lokale Autonomie

3.2.1 Dezentrale Struktur, Wahlsystem und Auswirkungen auf die Dezentralisierung der Legitimation

3.2.1.1 Die Überlagerung der Strukturen

Die aktuelle Struktur der territorialen Unterteilung ist das Ergebnis der Überlagerung der bis 1987 gültigen zentralistischen Struktur durch die Dezentalisierungsreform (Gültigkeit der Verfassung von 1967 und dem Gesetz 1551 zur Volksbeteiligung von 1994 [LPP]). Diese Überlagerung ohne die legale und explizite Ersetzung einer Struktur durch die andere, hat zu einem Anpassungsprozess geführt, der keine eindeutige neue Struktur zulässt, sich auf die Definition der Verantwortlichkeiten und Aufgaben auswirkt und dezentrale Ebenen mit einem hohen Legitimationsgrad (national und kommunal) schafft sowie Ebenen, die keine Verbindung zur Machtbildung durch den Volkswillen (Provinzen und Kantone) haben.

Die Struktur der bis 1987 gültigen zentralistischen politisch-administrativen Unterteilung entspricht einer unitären Republik, die aus *Departamentos* besteht, die in Provinzen, diese wiederum in Provinzsektionen und diese in Kantone unterteilt sind, wobei die einzelnen Ebenen eine Autorität haben, die jeweils von der über ihr stehenden Autorität ernannt wird.

²⁰ 1985 fanden am gleichen Tag Kommunal- und Nationalwahlen statt, ohne diese voneinander zu trennen. Dies minimierte deren Bedeutung als Referenzmoment für die Umstrukturierung des lokalen politischen Raumes.

Diese Unterteilung etabliert eine Autoritätshierarchie, die von oben nach unten verläuft, wobei die Macht des Präsidenten vertikal begründet ist, ohne Verbindungen und wenig empfänglich für die lokale soziale Dynamik. Hieraus ergibt sich folgendes Schema:

Tabelle 1: Politische und territoriale Struktur des Staates (1952 – 1982)

| Ebene | Name der Ebene | Höchste Autorität | Ernannt oder gewählt |
|--------------|-----------------------|--------------------------|--|
| 1 | National | Präsident | Keine transparenten Wahlen oder autoritäre Regierungen (transparenten Wahlen erst seit 1982) |
| 2 | Departement | Präfekt | Ernannt |
| 3 | Provinz | Sub-Präfekt | Ernannt |
| 4 | Provinzsektion | Bürgermeister | Ernannt |
| 5 | Kanton | <i>Corregidor</i> | Ernannt |

Mit der Durchführung der ersten von den Nationalwahlen getrennten Kommunalwahlen 1987 erlangt die in der Verfassung von 1967 verabschiedete kommunale Autonomie in den Munizipien der Hauptstädte ihre Gültigkeit. Was diesen Moment so wichtig macht, ist die Bedeutung der Wiederherstellung der Tradition der lokalen Autonomie der städtischen Zentren, da sich hier die Entwicklung von Ideen und die historische Entwicklung kreuzen.

Die Verfassung von 1967 etablierte die kommunale Autonomie normativ, und die faktische Wiedereinsetzung lokaler Wahlen in den Städten, die bereits über autonome Finanzmittel verfügten, bedeutete die Wiederherstellung der Autonomie:

"...im Jahr 1987, im Rahmen der Institutionalisierung der bolivianischen Demokratie, galt bereits das allgemeine direkte Wahlrecht. Dies erlaubte, dass das Initiativenspiel und das Gewicht der lokalen Persönlichkeiten das Ergebnis beeinflussten. ...Nur wenige Akteure bemerkten jedoch, dass sie an einem alten Ritual teilnahmen, das langfristig mit den liberalen Munizipien des letzten Jahrhunderts in Beziehung stand..." (Rodríguez.1995:72)

1994 verordnete das LPP eine territoriale Dezentralisierung der Verwaltung sowie eine fiskalische Dezentralisierung, die eine "Munizipalisierung" der ländlichen Regionen Boliviens durch zwei sich ergänzende Veränderungen bedeuteten:

1. Munizipalisierung des bolivianischen Territoriums. Durch die Umwandlung der Provinzsektionen in Munizipien der gleichen Hierarchieebene hat das LPP eine einheitliche kommunale Struktur geschaffen und auf diese Weise die Tradition des freien Munizips, die Anfang des Jahrhunderts bestand und den neun städtischen

Munizipien, den departementalen Hauptstädten, eine differenzierte regionale Führungsrolle zuerkannte, geändert.

Im LPP heißt es wörtlich: "Die territoriale Zuständigkeit der Gemeindeverwaltung ist die Provinzsektion" (Gesetz 1551 Abschnitt I Art. 2 Absatz b) Ergänzend heißt es in der Verfassung mit Änderungen von 1995: "Die Regierung und Verwaltung der Gemeinden obliegt den autonomen Gemeindeverwaltungen der gleichen Hierarchieebene." (Verfassung von 1967 mit Reformen von 1995 Kommunalverwaltung Art. 200 Absatz. II).

2. Dezentralisierung der Macht in den ländlichen Munizipien. Die fiskalische Dezentralisierung bestimmt die direkten Transfers der Finanzmittel an die Munizipien, was für die ländlichen Munizipien bedeutet, dass sie über Finanzmittel entscheiden können, d.h., dass sie handlungsfähig sind, da es die einzigen Mittel sind, die ihnen zur Verfügung stehen.

Die reale Verwaltungsstruktur hinsichtlich der Machtverteilung als Ergebnis der LPP und des Verwaltungsdezentralisierungsgesetzes (LDA) ist demnach folgende:

Tabelle 2: Materiale politische und territoriale Struktur des Staates seit 1994 (LPP)

| Ebene | Name der Ebene | Höchste Autorität/en | Gewählt oder ernannt | Autonome Ressourcen |
|--------------|---|--|--|----------------------------|
| 1 | National | Präsident Parlament | Gewählt | Ja |
| 2 | Departement | Präfekt Departementalrat | Ernannt Indirekt gewählt (von den gewählten Gemeinderäten ernannt) | Ja |
| 3 | Munizip | Bürgermeister Gemeinderat Aufsichtskomitee (<i>Comité de Vigilancia</i>) | Indirekt gewählt Gewählt Indirekt gewählt | Ja |
| 4 | Kanton (ländlich) Distrikt (städtisch) | Sub-Bürgermeister Territoriale Basisorganisationen (<i>Organizaciones territoriales de base, OTBs</i>) | Ernannt Traditionell gewählt | Nein |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| | | | | |
|--|--|--|--|--|

Parallel zu dieser Struktur, welche die Neuverteilung der Macht widerspiegelt, besteht eine formale Struktur, die von der Überlagerung der Normen der Dezentralisierung und der geerbten zentralistischen Struktur abgeleitet ist. Zur Betrachtung:

Tabelle 3: Formale politische und territoriale Struktur des Staates seit 1994 (LPP)

| Ebene | Name der Ebene | Höchste Autorität | Gewählt oder ernannt | Autonome Ressourcen |
|--------------|--------------------------------|--|--|----------------------------|
| 1 | National | Präsident Parlament | Gewählt | Ja |
| 2 | Departement | Präfekt Departementalrat | Ernannt Indirekt gewählt | Ja |
| 3 | Provinz | Sub-Präfekt | Ernannt | Nein |
| 4 | Munizip | Bürgermeister Gemeinderat Aufsichtskomitee | Indirekt gewählt Gewählt Indirekt gewählt | Ja |
| 5 | Kanton Distrikt (städtisch) | <i>Corregidores</i> Sub-Bürgermeister OTBs | Ernannt Ernannt (vom Bürgermeister) Traditionell gewählt | Nein |

Die Tabelle zeigt, dass die dezentrale Struktur der demokratischen Legitimation (Präsident, Parlament und Bürgermeister, Gemeinderat) die alte zentralistische Struktur (Präsident, Präfekt, Sub-Präfekt – *Corregidor*) überlagert hat. Dies ist der Hauptgrund für die fehlende Verbindung zwischen den Ebenen, was keine klarere und effektivere Zirkulationslinie der Machtlegitimation von unten nach oben erlaubt. Dies erschwert die Interessenaggregation aus der territorialen Perspektive.

Die departamentale Ebene ist aus der Perspektive der demokratischen dezentralen Verwaltungsstruktur ein schwaches Bindeglied, denn sie ist die einzige Ebene, die über bedeutende autonome Ressourcen verfügt und gleichzeitig über eine Autorität mit einer sehr schwachen demokratischen Legitimität.

Der Präfekt, die höchste departamentale Autorität, wurde bis Dezember 2005 ernannt. Der Departementalrat wurde ebenfalls ernannt. Auch wenn dessen Ernennung auch heute noch durch gewählte Instanzen, die Gemeinderäte, erfolgt, ist er keine gewählte Körperschaft.

Die Autorität des Präfekten wurde permanent von den kommunalen Bürgermeistern in Frage gestellt. Diese, obwohl sie über wesentlich geringere Finanzmittel verfügen, fühlen sich aufgrund des Ursprungs ihrer Macht repräsentativer.

Die mangelnde Legitimität der Departementalräte zeigt sich in der Repräsentativität, die die departementalen Bürgerkomitees noch immer haben. Diese waren die departementalen (regionalen) Interessenvertretungen, die in den Diktaturen an Stärke gewannen.

Der Sub-Präfekt der Provinzebene ist als ernannte Autorität erhalten geblieben. Gegenüber den gewählten Bürgermeistern und Gemeinderäten hat er jedoch keinerlei Autorität. Hinzu kommt noch die Tatsache, dass der Provinzebene keine autonomen Finanzmittel zur Verfügung stehen.

Die Ebene ländlicher Kanton und städtischer Distrikt ist die Ebene mit der stärksten Überlagerung, denn sie weist einen *corregidor* (Kanton), der vom Präfekten (ernannt) ernannt wird, einen Sub-Bürgermeister, der vom Bürgermeister (gewählt) ernannt wird und traditionell gewählte Autoritäten, die OTBs, auf.

Mit der Krise von 2000 bis 2005 hat sich die Situation der *Departamentos* merklich verändert. Seit Dezember 2005 werden die departementalen Präfekten direkt gewählt, was ein zentrales Diskussionsthemen der verfassungsgebenden Versammlung ist. Dieser Prozess ist jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Studie.

3.2.1.2 Struktur der territorialen Unterteilung des Staates: Wahlen und Auswirkungen auf die Dezentralisierung

Um die Reichweite und die Auswirkungen der Dezentralisierungsreform zu verstehen, müssen drei Zeitspannen unterschieden werden: Bis 1987 gab es keine Wahlen auf lokaler Ebene, das heißt, dass die 30 Jahre des Nationalstaates eine zentralistische Periode darstellen. Von 1987 bis 1996 wird die Demokratie etwas dezentralisiert, indem die Gültigkeit der Verfassung bestand hatte, aber auch lokaler Wahlen mit Autonomie schaffenden Wirkungen in den neun Hauptstädten der *Departamentos* durchgeführt wurden. Mit dem Volksbeteiligungsgesetz 1994 wurden schließlich Wahlen möglich, die zur lokalen Autonomie von 311 Munizipien der gleichen Hierarchiestufe im gesamten Land führten.

Bezüglich der zweiten Zeitspanne ist zu erwähnen, dass seit 1987 lokale Wahlen nicht nur in den Hauptstädten der *Departamentos* realisiert werden, sondern auch in den Provinzen, in den Provinzsektionen und in den Hafenstädten²¹, so wie es in der Verfassung verankert ist:

“Die kommunale Regierung ist autonom. In den Hauptstädten der *Departamentos* soll es einen Gemeinderat und einen Bürgermeister geben. In den Provinzen, Provinzsektionen und in den Hafenstädten soll es Provinzräte geben... . Die Mitglieder der Gemeinderäte und der Gemeindeversammlungen werden vom Volk gemäß des Systems der offenen Liste und für den Zeitraum von zwei Jahren gewählt.“ (Staatsverfassung von 1967 Art. 200)

Allerdings hatten nur die Wahlen der Gemeinderäte und Bürgermeister der neun departamentalen Hauptstädte sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene eine politische und soziale Bedeutung, da es den Munizipien in den Provinzen, das heißt im gesamten ländlichen Raum, an Finanzmitteln fehlte. Folglich mangelte es ihnen somit auch an Entscheidungsmacht. Weiterhin waren die Ämter in den Munizipien unentgeltlich und daher nicht von Interesse. So wurden bei den Kommunalwahlen von 1991 von den 5.394 vom „Nationalen Wahlgerichtshof“ für die Gemeinderäte, Mitglieder der Provinzräte und kantonalen Gemeindevertreter ausgestellten Akreditierungsausweise 2.265 der jeweiligen so genannten *Municipes*²² und kantonalen Gemeindevertreter nicht abgeholt. Dies bedeutet, dass 42% der gewählten Vertreter kein Interesse daran hatten, ihr Amt wahrzunehmen. Dies zeigt, dass die kommunale Struktur in den ländlichen Räumen nur formal bestand.

In seinem Bericht erklärt der Nationale Wahlgerichtshof (CNE), dass das Problem darauf zurückzuführen ist, dass: "... die Kandidaten nicht gefragt wurden, denn es handelt sich um öffentliche Verpflichtungen, die nicht vergütet werden, da der kommunale Haushalt hierfür kein Geld hat. (Nationaler Wahlgerichtshof 1992:50)

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Dezentralisierung in Bolivien in zwei Phasen erfolgte: Die erste Phase der Dezentralisierung der großen städtischen Munizipien und die zweite Phase der Dezentralisierung im ländlichen Raum, die ihren Ausdruck in der Schaffung von 198 neuen Munizipien findet, aber vor allem in der Bedeutung, die die kommunale Struktur in den 302 Munizipien, welche keine Munizipien der Hauptstädte der *departamentos* sind, erlangt, die größtenteils ländlich sind.

²¹ Hafenstädten von Seen oder Flüssen

²² *Municipes* sind die Mitglieder der Provinzräte der jeweiligen Provinzen, Provinzsektionen und Hafenstädte.

Die Dezentralisierung der städtischen Munizipien führt zur Regionalisierung der Politik aufgrund der Resonanz, die die Wahlen in den städtischen Zentren auf das ländliche Hinterland haben.

Die Munizipalisierung des ländlichen Raumes führt zu einer Streuung des politischen Lebens des Landes auf 302 neue Zentren, wobei sich die alte Waagschale des stärkeren Gewichts der städtischen Zentren zugunsten des restlichen Territoriums neigt, was auch eine „Ruralisation“²³ der Macht bedeutet. Diese Tendenz wird später durch die Schaffung von uninominalen Wahlkreisen gestärkt.

Die Provinzsektion ist eine alte verwaltungspolitische Teilung, entsprechend der territorialen Größe sowie politischer Kriterien, wobei jedoch kein einziges Bevölkerungskriterium berücksichtigt wird.

Die Dynamik der Anzahl der Munizipien bestätigt das Vorhandensein der zwei genannten Phasen: Dezentralisierung der städtischen regionalen Zentren und eine zweite Phase der Munizipalisierung des ländlichen Raums.

Die Dezentralisierung der städtischen Zentren findet ihren Ausdruck in einer demokratisierenden Dynamik in den Hauptstädten, die sich auf die alten politischen Parteien und ihre Kohäsionsfähigkeit auswirkt, die Integration regionaler Eliten, sowie die Beeinflussung der Herausbildung von neuen politischen Eliten städtisch-regionalen Ursprungs.

Die zweite Phase der Munizipalisierung des ländlichen Raums stellt eine Herausforderung für die politischen Parteien aus drei Gründen dar: Erstens da sie der Interessensvertretung von Minderheiten mehr Möglichkeiten einräumt, zweitens weil sie eine wettbewerbsfähige Wahldynamik in den traditionellen Machtbeziehungen einführt, und drittens, da sie aufgrund der Nähe zwischen Wählern und Gewählten einen entsprechenden Raum für Zurechenbarkeit (*accountability*) schafft.

Das LPP legt fest, dass die territoriale Zuständigkeit der Gemeindeverwaltungen die Provinzsektion ist, was dazu führt, dass die Bevölkerungsdichte der Munizipien sehr unterschiedlich ist. Auf der einen Seite gibt es Munizipien mit mehr als einer Million Einwohner, wie Santa Cruz de la Sierra, und auf der anderen Seite Munizipien wie Eureka im *Departamento* Pando mit 235 Einwohnern (INE 1999: 485).

²³ Vgl. Zuazo, Moira. 2009. Como nació el Mas. La ruralización de la política en Bolivia. 2. Ausgabe. Verlag: FES La Paz.

Auch die unterschiedliche Größe der Munizipien ist ein Faktor, der den Dezentralisierungsprozess beeinflusst. In der ersten Phase kommt es zu einer Dezentralisierung (1987 – 1994) der Legitimation aber nicht der Finanzmittel, so dass die Reform fast keine Auswirkungen auf die kleinen Munizipien hat, wohingegen sich die Reform in der zweiten Phase (ab 1996) fast ausschließlich auf die kleinen Munizipien auswirkt.

3.2.1.3 Das Munizip im Wahlsystem und die Auswirkungen auf die Dezentralisierung der Legitimation

Das kommunale Wahlsystem Boliviens legt plurinomiale Wahlkreise fest. Die Wahl erfolgt über starre/geschlossene Listen. Es gibt keine gleichzeitige Abhaltung von National- und Kommunalwahlen. Zunächst wird darauf eingegangen, wie diese Charakteristika die Wahldynamik beeinflussen und deren Auswirkungen auf die Dezentralisierung, um dann das Funktionieren der dezentralen Struktur und des Wahlsystems als Ganzes zu analysieren.

In Bolivien bildet jedes Munizip einen Wahlkreis. Aufgrund der starken Unterschiede in der Größe der Munizipien sind die Auswirkungen der Listenwahl auf die Dezentralisierung der Legitimation jedoch gegensätzlich. In den großen Munizipien hat die Wahlkreiseinteilung den klassischen Effekt des plurinominalen Wahlkreises, während die Listenwahl in den kleinen Munizipien uninominale Auswirkungen hat:

In den großen Munizipien neigt die Listenwahl dazu, die Parteidisziplin und das Aufkommen einer größeren Anzahl von Parteien zu fördern. Mit Ausnahme des Bürgermeisterkandidaten neigt sie dazu, die Repräsentativität der Gemeinde- bzw. Stadtrat-kandidaten hinsichtlich der Wähler zu reduzieren.

Seit 1987 hat die Stimmenstreuung aufgrund der Vielzahl der Parteien in den großen Städten zu Regierbarkeitsproblemen der kommunalen Exekutive geführt, was sich gleichzeitig auf die Repräsentativität der Parteien auswirkte.

Weiterhin wird die Repräsentativitätskrise der Parteien durch die zwischen den Wählern und Kandidaten in den großen Wahlkreisen bestehende Distanz noch weiter verschärft.

Im Gegensatz dazu hat die Listenwahl in den kleinen Munizipien eine uninominale Wirkung. Sie hat die lokale Verwurzelung der Parteien, die Reduzierung der Anzahl der Parteien im Wahlkreis sowie die Repräsentativität der Kandidaten gegenüber den Wählern gefördert, vor allem in den Regionen, wo eine Organisationstradition bestand wie in den Fällen des Hochlandes von La Paz und Oruro und im Fall der Munizipien im Chapare in Cochabamba.

In den großen Städten verstärkt das System der starren/geschlossenen Listen die Tendenz, die die Listenwahl schafft. Es kommt zu einer verstärkten Distanzierung zwischen Parteien und Wählern und damit möglicherweise zu einer Vertiefung der Repräsentativitätskrise der Parteien, wobei jedoch gleichzeitig die Parteidisziplin gestärkt wird.

In den kleinen Munizipien kommt es aufgrund der Größe des kommunalen Wahlkreises nicht zu diesen Auswirkungen. Es konnte vielmehr der gegenteilige Effekt festgestellt werden. Die indigene/*Campesino*-Gemeinschaft hat mit den Parteien verhandelt und es geschafft, ihre sozialen Führungspersonlichkeiten (Vertreter indigener Gemeinschaften bzw. von Bauerngewerkschaften) als Kandidaten durchzusetzen.²⁴

Das Verbot der gleichzeitigen Abhaltung von National- und Kommunalwahlen ist seit 1987 rechtskräftig und hat den Wahlprozess in großen und kleinen Munizipien gestärkt, wobei der lokale Raum als ein dezentraler und autonomer Raum der Machtbildung mit hohem Legitimationsgrad eingeführt wurde.

In dem Zeitraum von 1987 bis heute wird der demokratische Charakter, das heißt Freiheit, Wettbewerb, periodische Wiederholung und Transparenz der subnationalen Wahlen im Bereich der städtischen und mittelgroßen Munizipien etabliert.

Im Bereich der ländlichen Munizipien kann dieser demokratische Charakter ebenfalls festgestellt werden, obwohl die vorliegende Studie mit Fallstudien auf regionaler Ebene weiter vertieft werden müsste, denn seit den letzten nationalen Wahlen im Jahr 2002 sind im Hochland von La Paz angesichts des eindeutigen Imageverlusts der traditionellen Parteien (MNR, MIR, ADN) erste Anzeichen von Intoleranz gegenüber der Ausübung des Rechts auf Wahlpropaganda der genannten Parteien in den Gebieten der Vormachtstellung der neuen Partei (MIP) in der Region festzustellen.

Die Interaktion zwischen der dezentralen Struktur der Munizipien und dem Wahlsystem, die diesen Prozess der Herstellung von lokaler Legitimation leitet, zeigt insgesamt, dass die Munizipalisierung die Annäherung der Macht an die Bevölkerung bewirkt hat. Die Bevölkerung wird zur Legitimationsquelle der Macht und es besteht die Tendenz der Schaffung einer verantwortungsbedingten Kommunikationsbeziehung (*accountability*).

Diese Dynamik hat in den wenigen Jahren ihrer Gültigkeit zum Entstehen neuer politischer Parteien ländlicher Herkunft geführt: Einerseits der MAS, welcher in der tropischen Region

²⁴ Das Thema wird umfassend und aus einer nationalen Perspektive behandelt von ALBO, Xavier. 1999 *Ojotas en el Poder Local*. Ed. Hisbol, Cosude, Cipca La Paz. Für eine detaillierte Fallstudie i.e.: CICDA/RURALTER 2001 *Caminando, con intuiciones y empujones. Vivencias y experiencias del proyecto PRADEM en Tomina*. CICDA/RURALTER La Paz.

Cochabambas entstand, andererseits der MIP, welcher in verschiedenen Provinzen von La Paz ins Leben gerufen wurde.

In den Municipien der departamentalen Hauptstädte hat die Interaktion dezentrale Struktur – Wahlsystem eine frühe regionalisierende Dynamik geschaffen. Es ist festzustellen, dass in den großen Städten ab 1989 neue politische Führungspersonlichkeiten auftauchen, die über die lokale und regionale Ebene ihre Präsenz auf nationaler Ebene vorbereiten (Condepa in den Municipien La Paz und El Alto, Juan del Granado und die MSM im Munizip La Paz, Manfred Reyes Villa im Munizip Cochabamba, Rene Joaquin im Munizip Potosi).

Für die traditionellen politischen Parteien wurde die Dezentralisierung der Legitimation zur Herausforderung, sich der Notwendigkeit der territorialen Demokratisierung zu stellen. Eine Herausforderung, auf die sie nicht zu reagieren wussten.

Es lässt sich feststellen, dass die Dezentralisierung ein Potential der politischen Integration mit sich gebracht hat, allerdings auch die Büchse der Pandora öffnete, da sie für eine Vervielfachung der politischen Prozesse sowie der Wahlprozesse, das Auftauchen neuer Akteure auf lokaler und regionaler Ebene sowie die Schaffung neuer Partei- und Wahlstrukturen gesorgt hat. All dies führt zur Erneuerung des Legitimationssystems und der Erweiterung der Grundlagen der sozialen Unterstützung durch einen langwierigen Krisen- und Destrukturierungsprozess der schwachen Gleichgewichte der Demokratie.

Ein weiteres wichtiges Element ist die Notwendigkeit, die Dezentralisierung systematisch mit dem Zentralstaat zu verbinden. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung war die Einführung von Direktmandaten in der Abgeordnetenversammlung. Dies war jedoch noch nicht ausreichend, vor allem hinsichtlich der Schaffung einer klaren dezentralen Struktur auf departamentaler Ebene.

Vor diesem Hintergrund ist verständlich, dass eines der zentralen Themen der Debatte in der verfassungsgebenden Versammlung und bei der Einberufung zum Referendum für die departamentalen Autonomien in Bolivien heute die Dezentralisierung auf departamentaler Ebene ist.

3.2.2 Die Dezentralisierung der Aufgaben

3.2.2.1 Die Dezentralisierung der Aufgaben im Rahmen des Subsidiaritätskonzepts

Die Analyse der Dezentralisierung der Aufgaben und der daraus resultierenden Aufteilung geht von zwei Fragestellungen aus: Einerseits, aus der Sicht der horizontalen

Dezentralisierung: „Welches sind die institutionellen Bereiche (öffentlicher Sektor, Privatsektor bzw. Gemeinschaftsorganisationen), die für die Erfüllung der Aufgaben auf lokaler Ebene verantwortlich sind?“ Und andererseits, aus der Sicht der vertikalen Dezentralisierung: „Welche Aufgaben wurden auf welcher Ebene dezentralisiert?“

Die Perspektive der subsidiären Analyse wieder aufnehmend, werden zwei Elemente als theoretischer Rahmen berücksichtigt:

Die enge Beziehung zwischen den drei Subsidiaritätsdimensionen und die dominierende Rolle, die hierbei die vertikale Dezentralisierung spielt. Auf der lokalen Ebene bedeutet vertikale Dezentralisierung Autonomie, was wiederum zu folgender Überlegung führt:

“Die lokale Autonomie ist eine Voraussetzung für eine entsprechende Arbeitsteilung²⁵”. (Simon.2003:13)

Die Achtung der kleinsten Einheiten bei dem, was sie durchführen können, und die Verpflichtung der größten Einheiten, diese dabei zu unterstützen²⁶.

Die konkrete Umsetzung der Achtung und des Hilfsangebots an die kleinsten Einheiten ist seit den 80er-Jahren Diskussionsgegenstand. Nach Simon²⁷ werden der komparative Vorteil und das Kriterium der Vorgehensweise und der lokalen Bedingungen als Grundlage genommen, um die Arbeitsteilung zu bewerten.

Um den komparativen Vorteil zu erkennen bzw. festzulegen, werden unterschiedslos und entsprechend des konkreten Falls folgende Kriterien eingesetzt: Markt, *best practice*, Vorgehensweise des lokalen Diskurses und die Anwendung von Mindestkriterien (Simon 2000: 20 - 33).

Das Kriterium des Marktes funktioniert für ein umfassendes Spektrum von Gütern und Dienstleistungen, allerdings muss berücksichtigt werden, dass dieses nur funktioniert, wenn die Rahmenbedingungen gegeben sind. Eine der wichtigsten Rahmenbedingungen ist der Wettbewerb unter den Anbietern.

Das Kriterium des *best practice*, das in Lateinamerika und in Afrika angewandt wird, hat in verschiedenen Fällen ein gutes Ergebnis erzielt. Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Gefahr besteht, dass Trends entstehen, die über das oberste Kriterium, nämlich die Berücksichtigung der Besonderheit des Falles, hinausgehen.

²⁵ „Lokale Autonomie ist eine Voraussetzung für optimale Arbeitsteilung“

²⁶ Auf Deutsch "Entzugsverbot und Beistandsgebot".

²⁷ Simon, Klaus. 2000 zitiert in der Bibliographie

Die Vorgehensweise des lokalen Diskurses etabliert den komparativen Vorteil in einem Prozess der gemeinsamen Suche, an dem alle Teilnehmer und Betroffenen teilhaben. Die Entscheidungen, die getroffen werden, sind gemeinsame Entscheidungen, in welchen sowohl die Eindrücke der Benutzer als auch die Verfügbarkeit von Finanzmittel, die Eignung der Institutionen und die Information über die Kosten berücksichtigt werden. Eine Voraussetzung für die Nutzung dieser Methode ist die Legitimation und lokale Verantwortung der öffentlichen Akteure, ohne die die Kriterien der Grundbedürfnisse und gemeinsamen Interessen nicht ausreichend mit einbezogen werden würden.

Ein letztes Kriterium, das berücksichtigt werden muss, ist die Festlegung von Mindestkriterien, die erlauben, frühzeitig festzulegen, welche Akteure für welche Aufgaben in Frage kommen. Dennoch sollte dieses Kriterium immer offen für das Grundkriterium der jeweiligen Fallstudie sein.

Es geht hierbei um die Nutzung des bestehenden Potenzials bezüglich der Aufgabenträger und -verantwortlichen und die Erreichung einer Arbeitsteilung und einer Zusammenarbeit zwischen diesen. Das demokratisch legitimierte lokale Verwaltungssystem kann die nötigen Koordinationsaufgaben übernehmen.

3.2.2.2 Die Dezentralisierung der Aufgaben in Bolivien

3.2.2.2.1 Die Dezentralisierung der Aufgaben im Rahmen des Volksbeteiligungsgesetzes (LPP)

Aus einer historischen Perspektive und aus der Sicht des Subsidiaritätsprinzip werden zwei Hintergrundfragen gestellt: Wer erfüllte vorher die dezentralen Aufgaben? Und welches sind die Kapazitäten, die in den niedrigeren Instanzen zur Erfüllung der Aufgaben, die Gegenstand der Diskussion sind, entwickelt wurden? Dies unter der Berücksichtigung der traditionellen Funktionen in formalen oder informalen Instanzen der Gemeindeverwaltung bzw. des Munizips als territoriale Zuständigkeitsinstanz.

Die im LPP vorgesehene Dezentralisierung der Aufgaben ist weitreichend. Sie umfasst das Bildungs- und Gesundheitswesen, lokale Wirtschaftsentwicklung, kommunalen Wegebau, Kleinstbewässerung, Kultur, Sport und Umwelt. In der Vertiefung der einzelnen Tätigkeitsfelder ist sie sehr vage. Es handelt sich hier um eine teilweise Dezentralisierung,

beschränkt auf die Infrastruktur und Versorgung, ohne im Bildungs- und Gesundheitsbereich den entscheidenden Personalbereich zu berühren.²⁸

Das LPP legt allgemein als Rahmen des gesamten Prozesses fest, dass die normative Kapazität und die Definition von Politiken auf zentraler Ebene²⁹ verbleiben. Ebenso legt es fest, dass die Dezentralisierung von Aufgaben zentral über die Übertragung von Verantwortlichkeiten für Infrastruktur in den verschiedenen Bereichen erfolgt. Schlussendlich zeigt sich eine größere Präzision in der Arbeitsteilung bei einer gleichzeitig größeren Vorsicht bei den Verantwortlichkeiten im Bildungs- und Gesundheitsbereich, die den Munizipien übertragen werden.

Im Bildungs- und Gesundheitswesen werden den Munizipien die Aufgaben im Bereich Eigentum und Verwaltung der Infrastruktur sowie Versorgung übertragen. Die OTBs erhalten Kontrollfunktionen

Diese differenzierte Behandlung des sozialen Bereichs (Bildung und Gesundheit) und der anderen dezentralisierten Bereiche haben einen historischen Ursprung, der in diesem Zusammenhang berücksichtigt wird, um den Prozess zu verstehen.

Der bolivianische Staat hat historische Schwächen bei der institutionellen Entwicklung. Dies führt dazu, dass in den ländlichen Räumen die Mehrheit der Aufgaben weder durch eine staatliche, noch nationale, noch lokale Instanz wahrgenommen wird. Dies trifft auf die

²⁸ "Territoriale Zuständigkeit der Munizipalregierung ist die Provinzsektion. Es erteilt den Munizipalregierungen mehr Befugnisse und Ressourcen und überträgt ihnen die physische Infrastruktur in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Sport, kommunaler Wegebau und Kleinstbewässerung, mit der Verpflichtung, diese zu verwalten, instand zu halten und zu erneuern." (Gesetz 1551 LPP, Art 2 Absatz. B)

Art 13° (Übertragung der physischen Infrastruktur)

I Den Gemeindeverwaltungen wird unentgeltlich das Eigentumsrecht an beweglichen und nicht beweglichen Gütern im Bereich der physischen Infrastruktur des öffentlichen Gesundheits- und Erziehungswesen, Kultur, Sport, kommunaler Wegebau und Kleinstbewässerung übertragen. Diese bestehen aus:

- a) Krankenhäuser der zweiten und dritten Ebene, Distriktkrankenhäuser, Gesundheitszentren und -posten, die vom jeweiligen Sekretariat des Ministeriums für Humanentwicklung abhängig sind.
- b) Öffentliche Bildungseinrichtungen der Vorschule, Primar- und Sekundarstufe.
- c) Sportstätten für die massive sportliche Betätigung und multifunktionale Sportplätze mit Ausnahme der Einrichtungen, die für nationale und internationale sportliche Übungen genutzt werden.
- d) Infrastruktur der Kleinstbewässerung und kommunaler Wegebau staatlichen Eigentums.
- e) Kultureinrichtungen, Bibliotheken, Museen und andere Einrichtungen, die der Zentralregierung unterstehen, mit Ausnahme von denjenigen, die als nationales Erbe betrachtet werden sowie diejenigen, die Eigentum der Universitäten des jeweiligen departamentalen Zuständigkeitsbereichs sind.

²⁹ II Die Exekutive ist für die Normierung und Definition der nationalen Politik in den Bereichen Gesundheit, Erziehung, Kultur, Sport, kommunaler Wegebau, Bewässerung und Kleinstbewässerung sowie die pädagogisch-fachlichen Dienstleistungen in der Erziehung und die professionellen ärztlichen Dienstleistungen im Gesundheitswesen verantwortlich. Sämtliches Lehr-, Verwaltungs- und Fachpersonal, das für die Durchführung der genannten Politik verantwortlich ist, ist von der Zentralregierung abhängig, die dies bezahlt, um so eine Einheitlichkeit bei der Leistung der genannten sozialen Dienstleistungen zu gewähren.

Grundversorgung (Wasser, Abwasser, Stromversorgung), Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, Kultur, Sport, Umwelt, Schutz der Frau, der Kinder und Jugendlichen zu.

Dies zeigt, dass in den ländlichen Regionen bezüglich dieser Bereiche keine Dezentralisierung der Aufgaben, sondern die Gestaltung eines neuen institutionellen Aktionsbereichs als Raum für die Entwicklung der Gemeindeverwaltung stattfindet. Dies bedeutet auf der einen Seite eine Stärkung der staatlichen Institutionalität aus der lokalen Ebenen heraus, allerdings stellt sich auf der anderen Seite aus der Perspektive des Subsidiaritätsprinzips die Frage nach der lokalen institutionellen Kapazität für die Erfüllung von Aufgaben, die für die lokalen Regierungen neu sind, von höheren Instanzen zuvor jedoch auch nicht erfüllt wurden.

Im Gegensatz zur institutionellen Schwäche des Staates - seit der Revolution von '52 war eine der Säulen des revolutionären Nationalstaates die „ländliche Schule“ -, zeigte der Staat in den ländlichen Räumen eine schwache aber konstante Präsenz im Bildungswesen und in geringerem Maße im Gesundheitswesen. Dies bestimmte mit der Zeit die Entwicklung der Institutionalität und der sozialen Akteure mit konkretem Interesse in diesem Bereich (Arbeitnehmer im Bildungs- und Gesundheitswesen), welche direkt oder indirekt den Prozess der Definition des Gesetzestextes durch Mechanismen des sozialen Drucks sowie die Oppositionsparlamentarier im Kongress³⁰ direkt oder indirekt beeinflussten.

Dieser historische Kontext erlaubt zu verstehen, warum sich im Bildungs- und Gesundheitswesen ein Prozess der partiellen und behutsamen Dezentralisierung im Rahmen der Möglichkeiten entwickelt, wo weder dezentralisiert noch Entscheidungen über Politik oder die personelle Verwaltung auf lokaler Ebene und noch weniger auf Ebene der Schulen getroffen werden, sondern lediglich ein Prozess der Dekonzentration in Richtung departamentale Ebene (Präfecturen)³¹ erfolgt.

Die Dezentralisierung der Aufgaben der Kontrolle der Performance des im Gesundheits- und Bildungswesen tätigen Personals auf die Ebene der Bürger funktioniert wie ein Mechanismus, der die Verwaltung durch die Einführung von Stufen der *accountability* transparent macht, da er die Zirkulation von Information von den OTBs an die Dienstleistungserbringer erlaubt.

³⁰ Dieses Thema wurde nicht aus einer historischen Perspektive untersucht und daher können keine konkreten Daten zitiert werden.

³¹ An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass im Gesundheitswesen im Personalbereich ein erster Schritt im Sinne der Dezentralisierung erfolgt, da auf kommunaler Ebene nun die Möglichkeit besteht, neues Verwaltungs- und Dienstleistungspersonal einzustellen und zu entlohnen.

Dies geschieht allerdings relativ wenig effektiv, denn bei der delegierten Aufgabe handelt es sich um eine Kontrollfunktion mit einer lediglich propositiven Befugnis³².

3.2.2.2 Die Dezentralisierung der Aufgaben und das Gemeindeverwaltungsgesetz (LM)

Das LM wurde 1999, fünf Jahre nach dem Volksbeteiligungsgesetz und als Ersatz für das „Ley Orgánica de Municipalidades“ von 1985 verabschiedet.

Das Ziel des LM ist es, die Dezentralisierung zu vertiefen und die lokalen Regierungen einerseits zu den Organisationszentren des Lebens und der sozialen Reproduktion auf lokaler Ebene zu machen und andererseits die lokale öffentliche Ebene für private Investitionen zu öffnen.

Diese Ziele hinsichtlich der Aufgabendefinition finden ihren Ausdruck in einer stärkeren Präzisierung der in den verschiedenen Bereichen zu erfüllenden Aufgaben. Besonderer Nachdruck wird hierbei darauf gelegt, die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung als Aufgabe der Munizipalregierungen festzulegen und die horizontale Subsidiarität zu bestätigen, wobei die Notwendigkeit besteht, die Beteiligung des privaten Sektors zu fördern, damit dieser öffentliche Aufgaben in allen Bereichen übernimmt, besonders im Bereich der Grundversorgung (Trinkwasser, Abwasser)³³.

Die Aufgaben, bei denen die Funktion der Gemeindeverwaltung vertieft und präzisiert wird, sind Aufgaben, die für die peripheren ländlichen Räume neu sind (wirtschaftliche Entwicklung, Umweltschutz, Schutz der Frauen und Kinder). Es sind somit nicht die alten Aufgaben des sozialen Bereichs (Bildung und Gesundheit), der unverändert bleibt. Die Frage ist, ob die lokale Kapazität für die Erfüllung von Aufgaben existiert, die der Zentralstaat zuvor auch nicht zu erfüllen vermochte.

³² c) Die Überwachung der Leistungen der Erziehungsautoritäten, Direktoren und Dozenten erfolgt in Übereinstimmung mit den entsprechenden Regelungen und der Vorschlag an die departamentalen Erziehungsautoritäten der Ratifizierung aufgrund guter Leistungen oder der begründeten Absetzung über die direkte Abwicklung oder auf Antrag der territorialen Basisorganisationen und des Aufsichtskomitees.
d) Die Kontrolle, Überwachung und der Vorschlag des Wechsels oder der Ratifizierung der Autoritäten im öffentlichen Gesundheitswesen erfolgt gemäß der diesbezüglichen Regelungen und es werden Vorkehrungen für eine effiziente Dienstleistungserbringung getroffen, über die direkte Abwicklung oder auf Antrag der territorialen Basisorganisationen und des Aufsichtskomitees.
(Gesetz Nr. 1551 LPP Art. 14 Absatz c und d)

Vergleiche auch Gesetz 2008 „Gemeindeverwaltungsgesetz“ Kap. II Art. 8 Abs. 15

³³ Art. 8 (Befugnisse).- Die Befugnisse der Gemeindeverwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben sind folgende: ... V Im Dienstleistungsbereich: ...2 Wenn die Bedingungen für eine Konzessionäre Gewährung der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung nicht gegeben sind, leistet die Gemeindeverwaltung die genannten Dienstleistungen direkt entsprechend des Gemeindeentwicklungsplans und in Übereinstimmung mit den nationalen und Sektorgesetzen (Gesetz Nr. 2028 LM Art. 8 Absatz V Unterabsatz 2).

Das LM schreibt das Prinzip der gleichzeitigen Übertragung von Finanzmitteln und Aufgaben vor, was die finanzielle Kapazität zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben sicherstellt³⁴. Die zeigt, dass der Dezentralisierungsprozesses fünf Jahre nach seiner Einleitung eigene Akteure hervorgebracht hat, die beginnen, die lokalen Interessen im normativen Bereich auf nationaler Ebene zu vertreten.

3.2.2.2.3 Die Dezentralisierung von Aufgaben und das Dezentralisierungsgesetz

Das LDA wurde 1995 verabschiedet, ein Jahr nach dem LPP, mit dem Ziel, die Dezentralisierung auf der mittleren Ebene, d.h. auf departamentaler Ebene, umzusetzen und den Prozess auf den drei Regierungsebenen, d.h. lokal, departamental und national, zu ergänzen.

Bei der Analyse des Gesetzes ist festzustellen, dass auf der mittleren Ebene eine Dekonzentration und keine Dezentralisierung der Macht, wie auf kommunaler Ebene, stattfand. Auf der mittleren Ebene gibt es kein einziges demokratisch gewähltes Organ. Der Präfekt wird vom Präsidenten ernannt und die Mitglieder des Departamentalrates von den Gemeinderäten. Es findet folglich eine minimale Dezentralisierung der Legitimation statt, was den Charakterzug der Dekonzentration des Prozesses bestimmt, obwohl eine Dezentralisierung der Aufgaben und Finanzmittel vorliegt.

Die im LDA geplante Dezentralisierung der Aufgaben ist in zwei unterschiedliche Bereiche einzuteilen: Auf der einen Seite die Dezentralisierung der Aufgaben mit einer klaren Übertragung der Verantwortlichkeiten und Finanzmitteln zu deren Erfüllung. Und auf der anderen Seite die Dezentralisierung der Aufgaben, die zuvor auf kommunaler Ebene durch die LPP dezentralisiert worden waren, so dass hinsichtlich der verantwortlichen Instanz Unklarheit besteht.

Die dezentralisierten Aufgaben auf departamentaler Ebene mit der entsprechenden Zuweisung von Finanzmitteln und einer eindeutigen Verantwortlichkeit sind die Bereiche Verwaltung sowie die Überwachung und Kontrolle der Humanressourcen im Gesundheits- und Bildungswesen³⁵.

³⁴ "Die Übertragung von neuen Kompetenzen zu Gunsten der Gemeindeverwaltung aufgrund jeglicher zukünftigen Rechtsverordnung hat die Zuteilung ausreichender Mittel vorzusehen, die die Nachhaltigkeit der Erfüllung der genannten Aufgaben gewährleisten." (Gesetz 2028 LM Art.9 Absatz II)

³⁵ "g) Die von der Zentralregierung übertragene Verwaltung, Überwachung und Kontrolle der Humanressourcen und Haushaltsposten, die für die Personaldienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Sozialfürsorge bestimmt sind, erfolgt im Rahmen der Politiken und Normen für die Versorgung mit den genannten Dienstleistungen" (Gesetz Nr. 1654, Dezentralisierungsgesetz Art. 5 Abs. g)

Der zweite Bereich der übertragenen Aufgaben mit zwei verantwortlichen Instanzen, die zuvor durch das LPP auf kommunaler und departamentaler Ebene dezentralisiert wurden, umfasst folgende Bereiche: Kommunalen Wegebau, Bewässerungsinfrastruktur und Unterstützung der Produktion, Wahrung und Schutz der Umwelt, Tourismusförderung, Sozialhilfeprogramme und die Delegation von Verwaltungsfunktionen, Überwachung und Kontrolle des Funktionierens der Dienstleistungen in den Bereichen Sozialfürsorge, Sport, Kultur, Tourismus, Landwirtschaft sowie Straßenbau- und Verkehrswesen³⁶.

Diese Ungenauigkeit im Bezug auf die verantwortliche Instanz erzeugt die Gefahr der Nichterfüllung von Aufgaben.

³⁶ „h) Verwaltung, Beaufsichtigung und Kontrolle des Funktionierens der Dienstleistungen in den Bereichen Sozialfürsorge, Sport, Kultur, Tourismus, Landwirtschaft sowie Straßen- und Verkehrswesen, mit Ausnahmen derjenigen, die unter die kommunale Befugnis fallen, zum Schutz der Integrität der nationalen Politik in diesen Bereichen.“ (LDA Art. 5 Absatz h)

Tabelle 4: Übersicht: Dezentralisierung der Aufgaben in Bolivien

| Aufgabe | Jahr | Norm | Zuständig- keit der depart. Regierung G.D. | Zuständig- keit der Gemeinde- regierung G.M. | Zuständig- keit G.M. und G.D. | Neue Aufgabe in den ländlichen Munizipie n | Anmerkung |
|---|--------------|---|--|--|--|---|---|
| 1. Normative Kapazität und politische Definition aller Aufgaben | 1994 | LPP. (Art. 13 Absatz II) | | | | | Zentralismus |
| Sozialbereich | | | | | | | |
| 2. Infrastruktur und Ausstattung im Bildungswesen | 1994 | LPP. (Art.2,13 und 14) | | Ja | | | Dezentralisierung vor 94 Zentralregierung |
| 3. Personal im Bildungswesen | 1995 | LDA (Art. 5) | Ja | | | | Dezentralisierung |
| 4. Infrastruktur und Ausstattung im Gesundheitswesen | 1994 | LPP. (Art.:2, 13 und 14) | | Ja | | | Dezentralisierung vor 94 Zentralregierung |
| 5. Personal im Gesundheitswesen | 1995 | LDA (Art. 5) | Ja | | | | Dezentralisierung |
| Grundversorgung | | | | | | | |
| 6. Trinkwasser- ver- und Abwasserentsorgung | 1994 1999 | Gesetz SIRESE (Art.1, 10 und 14) LM. (Art.8 Absatz V. Unterabsatz 2) | | | Ja (national und kommunal) | Ja | Zentralisierung und Privatisierung Dezentralisierung mehrdeutige Abfassung |

| | | | | | | | |
|---|----------------------|---|--|----|---|----|--|
| 7. Ländliche Stromversorgung | 1994 1999 1995 | Gesetz SIRESE (Art 1, 10 und 14) LM.(Art 8) LDA. (Art. 5 Absatz f) | | | Ja (national, präfektural, kommunal) | | Gesetz SIRESE bezieht sich auf Stromversorgung LM bezieht sich nur auf öffentliche Beleuchtung LDA: Die ländliche Stromversorgung ist präfekturale Aufgabe |
| 8. Feste Abfälle | 1999 | LM.(Art. 8) | | Ja | | Ja | Regulierung Kontrolle und Verwaltung (mehrdeutige Abfassung) |
| Wirtschaftliche Entwicklung und Umwelt | | | | | | | |
| 9. Förderung der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung | 1994 1999 1995 | LPP. (Art. 14 Absatz II Unterabsatz i) LM.(Art 8) LDA (Art. 5) | | | Ja | Ja | Dezentralisierung LDA: departamentale Aufgabe, Infrastruktur zur Unterstützung der Produktion |
| 10. kommunaler Wegebau | 1994 1995 | LPP. (Art.:2, 13 und 14) LDA (Art. 5) | | | Ja | | Dezentralisierung LDA.:gemeinsame Wege mit G.M. |
| 11. Kleinstbewässerung | 1994 1995 | LPP. (Art.: 2, 13 und 14) LDA (Art. 5 Absatz f) | | | Ja | | LDA: Bewässerungsinfrastruktur |

| | | | | | | | |
|-------------------------|--------------|--|--|--|----|----|---|
| 12. Umweltschutz | 1999 1995 | LM.(Art. 8) LDA (Art.5) | | | Ja | Ja | Aufgabe, die zuvor von keiner Instanz erfüllt wurde |
| Kultur und Sport | | | | | | | |
| 13. Kultur | 1994 1995 | LPP.(Art. : 13 und 14) LDA. (Art.5 Absatz h) | | | Ja | Ja | LDA: Verwaltung, Überwachung und Kontrolle ist präfekturale Aufgabe |
| 14. Sport | 1994 1995 | LPP. (Art.:2, 13 und 14) LDA. (Art. 5 Absatz h) | | | Ja | | LDA: Verwaltung, Überwachung und Kontrolle ist präfekturale Aufgabe |

Anhand der vergleichenden Tabelle lassen sich einige zentrale Elemente der Dezentralisierung der Aufgaben feststellen:

1. Von den 14 Aufgaben, die Ziel der Dezentralisierung sind, fallen acht (Nr. 7, 9, 10, 11, 12, 13 und 14), d.h. mehr als die Hälfte, gleichzeitig in den Verantwortungsbereich der kommunalen als auch der departamentalen Regierung bzw. der nationalen und kommunalen Ebene (Nr. 6) oder der drei Ebenen (Nr. 7). Diese fehlende Präzisierung in der Aufgabenteilung fördert die Verantwortungslosigkeit und erzeugt die Gefahr der Nichterfüllung von Aufgaben. Von den 13 Aufgaben, die Ziel der Dezentralisierung (Nr.2 bis 14) sind, wurden in den ländlichen Munizipien 5 zuvor von keiner Regierungsinstanz erfüllt. Das bedeutet, dass 40% der „dezentralisierten“ Aufgaben in Realität neue Aufgaben sind.
2. Folglich handelt es sich nicht um eine Dezentralisierung, sondern um die Schaffung eines Aktionsraumes für die ländlichen kommunalen Regierungen, was gleichzeitig die institutionelle Schwäche des Staates sichtbar macht.

3. Die auf die Infrastruktur und die Versorgung im Sozialbereich (Nr.2 und 4) bezogenen Aufgaben sind die einzigen dezentralisierten Aufgaben auf kommunaler Ebene, die eine exklusive Verantwortung aufweisen.³⁷
4. Die Aufgabe der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung (Nr.6) lag in Übereinstimmung mit dem Gemeindeverwaltungsgesetz von 1985 in kommunaler Verantwortung. 1994, als der Dezentralisierungsprozess mit der LPP initiiert wurde, wurde das Thema nicht erwähnt, so dass der Wasserbereich auch weiterhin in kommunaler Verantwortung blieb. Das Gesetz SIRESE, ebenfalls von 1994, legt eine Zentralisierung in diesem Bereich fest. Es schafft das System der nationalen Sektorregulierung, unter das die Wasser- und Stromversorgung fallen. Diese Aufgabe wird 1999 erneut durch das LP dezentralisiert, da dies festlegt, dass wenn die Versorgung nicht privatisiert wird, die Gemeindeverwaltung eine Unternehmerrolle zu spielen und die Dienstleistungserbringung direkt zu übernehmen hat³⁸. Auch hier zeigt sich eine Dualität der Funktionen.
5. Auf Grundlage der Tabelle ist festzustellen, dass nur der Fall der Dezentralisierung der Aufgaben im Bildungswesen (Nr.2 und 3) aus zwei Perspektiven analysiert werden kann. Einerseits aus einer institutionellen Perspektive, als Übertragung der Kapazität, Entscheidungen zu treffen, von Finanzmitteln und Verantwortlichkeiten, welches die Perspektive der Tabelle ist. Und auf der anderen Seite aus der Perspektive, die die Dezentralisierung des Bildungswesens in Übereinstimmung mit ihren Zielen analysiert.

Gegenstand dieser Untersuchung ist es, den Prozess in seiner Gesamtheit aus der institutionellen Perspektive zu untersuchen. Im Falle des Bildungswesens und unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips berücksichtigt die Analyse als Hintergrunddiskussion die Debatte über die erreichten Ziele

Aus der Perspektive der internationalen Gemeinschaft (Burki, Perry und Dillinger Weltbank 1999) wird von den Prozessen der Dezentralisierung des Bildungswesens eine höhere fachliche Effizienz und dementsprechend eine Verbesserung des sozialen Wohlstandes

³⁷ Die Aufgaben 6 (Trinkwasser und Abwasser) und 8 (Abfallwirtschaft, fester Abfall) fielen schon vor 1994 in den kommunalen Aufgabenbereich.

³⁸ “2. Wenn die Bedingungen für eine konzessionäre Gewährung der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung nicht gegeben sind, leistet die Gemeindeverwaltung die genannten Dienstleistungen direkt entsprechend des Gemeindeentwicklungsplans, in Übereinstimmung mit den nationalen und Sektorgesetzen“ (Gesetz 2028 LM Art. 8 Absatz V, Unterabsatz 2)

erwartet, im Sinne der Förderung eines weiter gefassten Bildungssystems, das den nicht privilegierten Bevölkerungsschichten einen effektiven Nutzen bringt.

Eine ineffiziente Bildung bedeutet gleichzeitig ungleiche Chancen auf höhere Bildung sowie ungleiche Arbeitschancen, was wiederum bedeutet, dass eine ineffiziente Grund- und mittlere Bildung signifikante Auswirkungen auf die soziale Ungleichheit hat.

Die These, von der man ausgeht, ist, dass ein höherer Grad an Dezentralisierung des Bildungswesens einem höheren Grad an *accountability* und somit an Effizienz entspricht.

"Presumably, the more local the decision the greater the voter consumer voice will be - that is greater at the school level than at the municipal level - and grater in single purpose government (...) than in general purpose government. If the financing and supply of education are determined locally, the improvement in social welfare will be still greater, because the median voter consumer will tax himself or herself only up to that point where the marginal tax costs and marginal educational benefits are equal" (Burki, Perry and Dillinger World Bank. 1999: 54)

Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass dieser Mechanismus nicht funktioniert, wenn die lokalen Eliten den Prozess der lokalen Entscheidungsfindung an sich reißen, denn auf diese Weise wird der soziale Wohlstand im Sinne einer Einbindung nicht verbessert. Dieses Risiko ist in Gesellschaften mit wenig partizipativer Erfahrung auf lokaler Ebene größer.

Eine der Bedingungen für lokale *accountability* ist die Rückgabe der Autorität an die lokale Ebene. Die Dezentralisierung trägt zur *accountability* auf lokaler Ebene auf folgende Weise bei: Durch die Rückgabe der Entscheidungsmacht, durch ergebnisorientierte Leistungsverträge zwischen der Schule und dem Munizip (wo die Eltern partizipieren) und die Einführung von ergebnisorientierten Sanktionen und Auszeichnungen.

Die Idee, die dahinter steckt, ist, dass sich durch die Dezentralisierung Charakterzüge der "effektiven Schule" entwickeln können, wie: Führungskapazitäten der Schulleitung, engagierte Lehrer, Konzentration auf Lernergebnissen und Verantwortung für die Ergebnisse des Bildungsprozesses.

In Bolivien hat die Dezentralisierung der Bildung keine *accountability* geschaffen, da die Entscheidungsbefugnis in personellen Fragen lediglich auf die departamentale Ebene übertragen (Nr.3) wurde. Diese Ebene ist eine vom Präsidenten (Präfekten) ernannte Ebene, über die bei Wahlen nicht abgestimmt wird. Diese Situation hat sich seit Dezember 2005 mit

den Direktwahlen der Präfekten geändert. Dieser Prozess ist allerdings nicht Gegenstand der Untersuchung.

Die Verantwortlichkeiten der kommunalen Ebene, Eigentum und Verwaltung von Infrastruktur sowie die Verantwortung für die Versorgung bauen eine enge Beziehung zwischen den Verbrauchern (Eltern/Studenten) und der Gemeindeverwaltung auf. Weiterhin sorgt sie für einen guten Informationsfluss sowie eine gute *accountability*-Beziehung, die eine Kontrollfunktion über die Investition der für Infrastruktur und Versorgung bestimmten Mittel ausübt, allerdings nicht die Effizienz des Bildungssystems verbessert, da sein starkes Bindeglied, das Personal, weder von Transparenzprozessen, Informationsfluss noch Verantwortung für die Ergebnisse betroffen bzw. diesen Prozessen unterworfen ist.

3.2.3 Die Dezentralisierung der Finanzmittel

3.2.3.1 Einleitung

Die Analyse der Dezentralisierung erfolgt auf der Grundlage von zwei Achsen: Auf der einen Seite die institutionelle Perspektive, die festlegt, welches die Wirkung und die Art und Weise sind, wie die Dezentralisierung der Finanzmittel die Institutionen auf lokaler, departamentaler und nationaler Ebene verändert. Und auf der anderen Seite die historische Perspektive, die auf Grundlage des Vergleichs eine Betrachtung der Veränderungen zu verschiedenen Zeitpunkten und die Feststellung ihres Ausmaßes und ihrer Tiefenwirkung erlaubt.

Beide Perspektiven berücksichtigend wird nachfolgend zunächst die Situation vor der Verabschiedung des Volksbeteiligungsgesetzes beschrieben, unter besonderer Beachtung des Prinzips des „gesetzlichen Wohnsitzes des Steuerzahlers“ als Verteilungsschlüssel für die Finanzmittel, da die Ersetzung dieses Prinzips zu einer anderen Mittelzuweisung führt. Im zweiten Teil erfolgt eine Studie des LPP, mit Schwerpunkt auf dem kommunalisierenden Effekt der neuen Verteilungsform der Finanzmittel und auf der Einführung des Bevölkerungskriteriums, womit eine Tendenz in Richtung Umverteilung einsetzt. Im dritten Teil werden die Charakteristika und die Wirkung des HIPC-Programms analysiert, mit Schwerpunkt auf der Ausrichtung auf die positive Diskriminierung der ländlichen Munizipien, auf die das Gesetz abzielt. Im vierten Teil erfolgt eine Zusammenfassung, die sich auf verschiedene Tabellen stützt, die ein schematisches Bild der Veränderungen skizzieren.

3.2.3.2 Die Verteilung der Finanzmittel entsprechend des Verteilungsschlüssels „gesetzlicher Wohnsitz des Steuerzahlers“

Um die Hyperinflation zu bremsen und Ordnung in der Wirtschaft herzustellen, wurden 1985 eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, die den Kontext bilden, in dem sich die Dezentralisierung der Finanzmittel abspielte. Zu den Anpassungsmaßnahmen zählt das Steuerreformgesetz 843 von 1986, das hier von Interesse ist, um den Kontext und den Charakter der späteren Dezentralisierung zu verstehen.

Das Steuerreformgesetz vereinfachte das alte Steuersystem, das aus sehr vielen unterschiedlichen Steuern bestand, jedoch nur sehr geringe Steuereinnahmen erzielte. Das neue System erleichterte die Kontrollprogramme und erweiterte die zu belastende Bevölkerung, indem sämtliche Wirtschaftsakteure in das System einbezogen wurden. Die Vielzahl der verschiedenen Steuern wurde durch folgende Steuern ersetzt:

- **IVA - Impuesto al valor agregado:** Die Mehrwertsteuer mit einem Steuersatz von zunächst 10%, der 1991 auf 13% herauf gesetzt wurde.
- **RC-IVA - Régimen complementario del IVA:** Die Ergänzungssteuer zur Mehrwertsteuer.
- **IT- Impuesto a las transacciones:** Die Steuer auf Transaktionen, zunächst 2% und ab 1995 3%.
- **ICE - Impuesto al consumo específico con tasas diferenciales de acuerdo al tipo de producto:** Eine spezifische Konsumsteuer mit unterschiedlichen Steuersätzen entsprechend des jeweiligen Produkttyps.
- **IRPE - Impuesto a la renta presunta de empresas:** Die Steuer auf das angenommene Einkommen der Unternehmen mit einem Steuersatz von 2,5 % auf das Nettovermögen des Unternehmens.
- **IRPPB – Impuesto a la renta presunta de propietarios de bienes:** Die Steuer auf das angenommene Einkommen der Eigentümer von Immobilien, Fahrzeugen, Motorschiffen und Flugzeugen. Die Festlegung erfolgt mit Hilfe von Tabellen zur steuerlichen Selbsteinschätzung der Eigentümer. 1994 legt das LPP fest, dass diese Steuer exklusives Eigentum der Gemeindeverwaltungen ist.

- **IPR - Impuesto a la propiedad rural:** Die Steuer auf Landbesitz. Das LPP übertrug diese Steuer zu 100% den Gemeinden. Diese Steuer ist mit dem Agrarreformgesetz abgestimmt, das den Besitz der *Campesinos* von der Zahlung dieser Steuer befreit.
- **IVE - Impuesto de viajes al exterior:** Die Ausreisesteuer.
- **TGB - Impuesto por transmisión gratuita de bienes:** Die Steuer über die kostenfreie Schenkung von Gütern
- **GACEI - Gravamen aduanero consolidado para exportaciones e importaciones:** Die konsolidierte Zollbesteuerung von Exporten und Importen.

Dieses Gesetz legt einen „Steuerausgleich“ (*Coparticipación Tributaria*) mit folgender Aufteilung fest:

10% zu Gunsten der Entwicklungskörperschaften

10 % zu Gunsten der Gemeindeverwaltungen

5 % zu Gunsten der Universitäten

75% zu Gunsten der Zentralregierung

Die Verteilung erfolgt auf Grundlage des gesetzlichen Wohnsitzes des Steuerzahlers. Das bedeutete, dass die Finanzmittel dort investiert wurden, wo sie zuvor eingezogen wurden. Das schaffte einerseits einen Anreiz für mehr Autonomie und Verantwortung bei der Verwaltung der Finanzmittel, aber andererseits hatte dies auch einen reproduktiven Charakter der Konzentration der Finanzmittel in den drei *Departamentos* der bolivianischen Wirtschaftsachse, d.h. La Paz, Cochabamba und Santa Cruz.

Die Analyse der Beziehung zwischen Dezentralisierung der Finanzmittel, Autonomie und Demokratisierung zeigt, dass zwei Ebenen der Debatte existieren, die berücksichtigt werden sollen:

Eine Ebene ist die klassische Gruppe von Staaten mit einer langen Tradition der mehr oder weniger starken lokalen Autonomie, wo die Diskussion Finanzmittel – Autonomie dazu neigt, sich auf die Herkunft der Finanzmittel zu konzentrieren, denn die kommunale Autonomie wird vor allem durch die Eigenmittel gefördert.

Eine andere Ebene ist die der Gruppe von Staaten mit einer sehr schwachen Tradition bzw. einem bisherigen Nichtvorhandensein der kommunalen Autonomie, wo zuerst die Bildung der Instanzen der lokalen Selbstverwaltung gefördert werden muss. Hierfür ist eine starke

Finanzspritze, zumindest anfangs, notwendig, da die subnationale Regierung Investitionsmittel benötigt, um zunächst einmal ihre Existenz zu schaffen.

3.2.3.3 Das LPP und die Munizipalisierung des ländlichen Raums

Die Staatsverfassung unterteilt in Art. 146 die Einkünfte in nationale, departamentale und kommunale Einkünfte und legt fest, dass diese unabhängig von ihrem jeweiligen Schatzamt gemäß dem jeweiligen Etat und in Relation zum allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsplan investiert werden müssen. Das Gesetz unterscheidet also nationale, departamentale und kommunale Einnahmen. Außerdem legt es fest, dass die departamentalen, kommunalen, judikativen und universitären Finanzmittel, die von einer vom nationalen Schatzamt abhängigen Stelle eingezogen wurden, im genannten Schatzamt nicht zentralisiert werden.

Im Artikel 201 ist verankert, dass “Der Gemeinderat Regelungs- und Kontrollbefugnis hat. Die Gemeindeverwaltungen können bis auf Gebühren und Patente keine Steuern erheben. Deren Einführung bedarf der vorherigen Genehmigung durch den Senat auf Grundlage eines technischen Gutachtens der Exekutive”.

Das LPP 1551 klassifiziert die Einnahmen in Übereinstimmung mit dem Mandat der Verfassung folgendermaßen:

Art. 19

a) Nationale Einnahmen sind:

1. die Mehrwertsteuer (IVA)
2. die Ergänzungsabgabe zur Mehrwertsteuer (RC-IVA)
3. die Steuer auf das angenommene Einkommen der Unternehmen (IRPE)
4. die Steuer auf Transaktionen (IT)
5. die konsolidierte Einfuhrbesteuerung (GAC)
6. die Schenkungssteuer (Erbe)
7. die Ausreisesteuer

b) Departamentale Einnahmen sind:

1. die durch das Gesetz ausgewiesenen Tantiemen (regalias)
2. die Tantiemen aus der Erdöl- und Erdgasförderung

3. die Tantiemen aus der Produktion im Bergbau
 4. die Tantiemen aus den Holzabbau
- c) Kommunale Einnahmen sind:
1. Die Steuer auf das angenommene Einkommen aus Gütern. Diese umfasst:
 - die Steuer auf Landbesitz (IRPPB)
 - die Steuer auf städtische Immobilien (IRPPB)
 - die Steuer auf Fahrzeuge, Motorschiffe und Flugzeuge (IRPPB)
 2. Die auf kommunale Verordnung festgelegten Patente und Steuern

In den Art. 20 bis 23 regelt das LPP den Steuerausgleich.

Das Gesetz legt fest, dass 20% der nationalen Einnahmen den Munizipien zukommen und bestimmt als Verteilungsschlüssel das Pro-Kopf-Kriterium.

Die Ersetzung des Kriteriums "Gesetzlicher Wohnsitz des Steuerzahlers" durch das "Pro-Kopf"-Kriterium (LPP Art. 21) hat die stärkste Auswirkung auf die Mittelverteilung. Hinzu kommt die Erhöhung der Beteiligung der Munizipien an den nationalen Steuereinnahmen von 10 auf 20%.

Die Einführung des Pro-Kopf-Kriteriums bringt drei wichtige Änderungen mit sich:

1. Auf der einen Seite kommt es zu einem Umverteilungseffekt auf regionaler Ebene, der die Tendenz der Konzentration der Finanzmittel auf die drei *Departamentos* der Wirtschaftlichsachse Boliviens, d.h. La Paz, Cochabamba und Santa Cruz, verändert.

Tabelle 5: Umverteilungseffekt der Dezentralisierung der Finanzmittel

| Erhaltener Prozentsatz: | Vor den Reformen (1993) | Nach der Reform (1995) |
|---|--------------------------------|-------------------------------|
| Zentrale Achse La Paz , Santa Cruz und Cochabamba | 91% | 68% |
| Rest des Landes | 9% | 32% |

Quelle: IEB 1997:16

2. Auf der anderen Seite wird das gesamte Territorium durch die Schaffung von 198 neuen Munizipien, die 64% der insgesamt 311 Munizipien ausmachen (IEB 1997:39), municipalisiert.
3. Sie bestimmt die Begründung der Institution des Munizips als neuen zentralen Akteur im ländlichen Raum durch die Schaffung der Finanzquelle der ländlichen Munizipien, denen vor 1994 keine Mittel zur Verfügung standen und die deshalb nur formal existierten bzw. nicht existierten.

Das LPP legt fest, dass mindestens 85% der *Coparticipación Tributaria* in öffentliche Investitionen fließen müssen und dass folglich höchstens 15% für laufende Kosten verwendet werden dürfen, was eine Garantie für den Einsatz dieser Mittel in öffentliche Investitionen ist.

Das Gemeindeverwaltungsgesetz (2028) legt fest, dass Munizipien mit mehr als 20.000 Einwohnern höchstens 20% der laufenden Kosten aus dem Posten Eigenmittel decken dürfen und Munizipien mit weniger als 20.000 Einwohner höchstens 30%. Diese Klausel ist eine Garantie für öffentliche Investitionen, legt aber nicht im Vorfeld den Einsatz dieser Mittel fest. Aus diesem Grund kann man sagen, dass die Eigenmittel zu 100% zur freien Verfügung stehen. Im LPP heißt es: „Die Gesamtheit der kommunalen Einnahmen, die in Art. 19 Abschnitt C) des vorliegenden Gesetzes festgelegt sind, sind exklusives Eigentum der Gemeindeverwaltungen, die für deren Einzug und Investition in Übereinstimmung mit dem Gemeindehaushalt gemäß der Normen und technischen Verfahren, die von der Exekutive geregelt werden, verantwortlich sind.“ (LPP Art. 20 Abs. III)

Die Regulierungsnormen und –verfahren beziehen sich auf technische Normen zur Festlegung der administrativen Verantwortung der Gemeindeverwaltung.

Das LPP legt eine Erhöhung der Eigenmittel fest, indem es bestimmt, dass die Gesamtheit der Gemeindecinnahmen exklusives Eigentum der Gemeindeverwaltungen ist, die für deren Einzug und Investition verantwortlich sind.

In der Literatur über die Dezentralisierung von Finanzmitteln wird immer wieder die Gefahr erwähnt, dass die fiskale Dezentralisierung die makroökonomische Stabilität in Gefahr bringt. Vor diesem Hintergrund muss es ein Ziel der Regierung sein, Finanzierung bereitzustellen, um die Erfüllung der Ziele der nationalen Politik zu gewährleisten und um Zuständigkeitsverschiebungen auf subnationaler Ebene zu korrigieren. Diese Besorgnis steht in Zusammenhang mit der Tendenz der Zentralregierung, subnationale Regierungen mit Haushaltsproblemen zu unterstützen.

Auf der anderen Seite ist es wichtig, wie die Mechanismen der Rechnungslegung auf subnationaler Ebene funktionieren.

Das Ziel in diesem Bereich ist es, dass die subnationalen Regierungen effizient und in Übereinstimmung mit den nationalen Vorgaben arbeiten.

Es zeigt sich, dass es einen Widerspruch zwischen kommunaler Autonomie und dem Risiko, dass die Dezentralisierung eine makroökonomische Destabilisierung verursacht, gibt. Die Frage ist hier, welche Verbindungsmechanismen zwischen den höheren Ebenen der Regierung und der kommunalen Ebene aufgebaut werden, die eine entsprechende Koordination erlauben.

3.2.3.4 Dezentralisierungsgesetz und departamentale Finanzmittel

Das Dezentralisierungsgesetz von 1995 legt folgende departamentalen Finanzmittel fest:

“Die departamentalen Finanzmittel werden von den Präfekten verwaltet und bestehen aus:
Den gesetzlich festgelegten Tantiemen

Mitteln aus dem vom LPP 1551 geschaffenen departamentalen Kompensationsfonds

25% der effektiven Einnahmen aus der zusätzlichen Besteuerung von Erdöl, Erdgas und ihren Derivaten

Den Zuweisungen, die im Staatshaushalt jährlich für Personalkosten in den Bereichen Gesundheits- und Erziehungswesen sowie Sozialfürsorge vorgesehen sind (Die genannten Einnahmen stehen nicht zur freien Verfügung, da deren Verwendung vorbestimmt ist. Die departamentalen Regierungen haben hierüber keine Entscheidungsbefugnis).

Die Sondertransfers aus der nationalen Staatskasse (*Tesoro General de la Nación, TGN*) in den in Art. 148 der Staatsverfassung festgelegten Fällen.

Den internen und externen Krediten und Anleihen, die in Übereinstimmung mit den Normen des Nationalen Systems des Schatzamts und des Öffentlichen Kreditwesens aufgenommen wurden.

Den Einnahmen aus dem Verkauf von Gütern, für die sie verantwortlich sind.

Den Einnahmen aus Dienstleistungserbringungen und der Nutznießung von Gütern, für die sie verantwortlich sind.

Den Vermächtnissen, Schenkungen und ähnlichen Einnahmen.”

(Gesetz 1654 vom Juli 1995 über die Verwaltungsdezentralisierung Art. 20 Absatz I)

Die Unterabsätze a, b und c umfassen die Finanzmittel, die Gegenstand der Dezentralisierung seitens des Staates waren. Es wird festgelegt, dass diese Finanzmittel vom Präfekten verwaltet und von den Departementalräten kontrolliert werden. Das genannte Gesetz legt fest, dass 85% der Finanzmittel für Investitionen verwendet werden müssen und nur 15% für die Deckung laufender Kosten.

Tabelle 6: Die Dezentralisierung der Finanzmittel auf departamentaler Ebene

| | Vor dem Gesetz zur Verwaltungsdezentralisierung | Gesetz 1654 " Gesetz zur Verwaltungsdezentralisierung" Jahr 1995 | Gesetz 2235 "Gesetz zum Dialog 2000" Jahr 2001 |
|-------------------|--|---|---|
| Eigenmittel | Regionale Entwicklungskorporationen Die Präfekturen beschränkten sich auf die Wahrung der öffentlichen Ordnung Lizenzgebühren auf die Ausbeutung natürlicher Ressourcen Dürfen Kredite aufnehmen Zugang zu den Einnahmen und Erträgen öffentlicher Unternehmen | Departamentaler Kompensationsfonds Sondertransfers Lizenzgebühren auf die Ausbeutung natürlicher Ressourcen Dürfen Kredite aufnehmen und Güter veräußern | Präfekturen erhalten keine HIPC-Mittel |
| Transferzahlungen | 10% der gesamten Steuereinnahmen Sondertransfers | 25% der Sondersteuer auf Erdöl und Erdgas Sondertransfers Departamentaler Kompensationsfonds | |

Tabelle: Eigene Ausarbeitung auf Grundlage folgender Daten: IEB 1997 "Fortschritte und Probleme bei der Umsetzung des Volksbeteiligungs- und Dezentralisierungsgesetzes in Bolivien " Washington und das Gesetz 2235 von 2001 "Gesetz zum Dialog 2000"

Das LDA versucht den Prozess der Dezentralisierung zu ergänzen und zu vervollständigen, indem es den rechtlichen Rahmen für die departamentale Ebene festlegt.

Die Dezentralisierung in Bolivien konzentriert sich sehr stark auf die Munizipalisierung und die kommunale Stärkung und nicht auf die mittlere Ebene, d.h. die *Departamentos*, was als

negative Antwort auf die lang währende (dezentalisierende) Regionalbewegung gesehen werden kann.

Die Option der Munizipalisierung ist ein Prozess der Demokratisierung, denn die Akteure, die im ländlichen Raum gestärkt werden, kommen aus den nachgeordneten Sektoren. Die Dezentalisierungsbewegung auf departamentaler Ebene geht auf die Bürgerbewegung in Santa Cruz zurück, die eine gute Organisation und Artikulation der Elite in Santa Cruz aufweist. Trotzdem ist es wichtig hervorzuheben, dass dieses Komitee mit Erfolg die departamentale Identität fördert und auch ein entsprechendes Feedback erhält, was sich in der breiten Unterstützung der Bevölkerung bei dem Aufruf des Komitees zur Mobilisierung der Bevölkerung von Santa Cruz zur Unterstützung einer stärkeren departamentalen Dezentalisierung zeigt (wie z.B. im Januar 2005).

Wie aus der Tabelle hervorgeht, stehen den Präfekturen mehr Finanzmittel zur Verfügung, was mit der Zunahme der Aufgaben dieser Instanz und einer zunehmenden politischen Legitimität aufgrund der indirekten Wahl der Departamentalräte einhergeht.

Die wichtigste Veränderung ist die Abschaffung der regionalen Entwicklungskörperschaften, auch wenn diese Instanzen eine beliebige Handhabung der Mittel erlaubten, denn ihre Autoritäten wurden weder direkt noch indirekt gewählt, sondern vom Präsidenten ernannt. Auf der anderen Seite verankerten diese Körperschaften die Verantwortung für die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung auf departamentaler Ebene.

3.2.3.5 Die Dezentalisierung der Ressourcen und das Gesetz zum Dialog (*Ley del Diálogo*)

Bolivien ist neben Burkina Faso, Mauretanien, Tansania und Uganda eines der 5 Länder, die am Entschuldungsprogramm der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds für arme, hoch verschuldete Länder (Highly Indebted Poor Countries HIPC) auf Basis der Entwicklung einer Armutsbekämpfungsstrategie (Poverty Reduction Strategy Paper PRSP) teilgenommen hat.

Im Rahmen der HIPC I und HIPC II-Initiativen verringerte sich die Außenverschuldung Boliviens von 3,344 Milliarden USD (Nettowert 1996) auf etwa 2 Milliarden. Laut Berechnungen der Weltbank belaufen sich die aus der Entschuldung frei gewordenen Gelder des Landes auf etwa 120 Millionen USD pro Jahr für die nächsten 10 Jahre. Diese Gelder werden im Rahmen der bolivianischen Armutsstrategie eingesetzt.

Für die partizipative Ausarbeitung der Strategie erfolgte ein Prozess der sozialen Mobilisierung in verschiedenen Etappen: Im April 2000 fand das Forum „*Jubileo 2000*“ statt, an dem 114 Organisationen der Zivilgesellschaft, unter diesen der Bauernverband CSUTCB (*Confederación Sindical Única de Trabajadores del Campo de Bolivia*), der Gewerkschaftsdachverband COB (*Central Obrera Boliviana*) sowie die NRO „Ständige Menschenrechtsversammlung“ teilnahmen und wo die Kriterien für den Einsatz der HIPC-Mittel verabschiedet wurden. Außerdem wurden Mechanismen der sozialen Kontrolle zur Überwachung der Mittelverwendung geschaffen.

Anschließend folgte der „Nationale Dialog 2000“, eine dezentralisierte Debatte in Form von runden Tischen in den 314³⁹ Municipien, gefolgt von departamentalen Gesprächsrunden und im August von einer nationalen Gesprächsrunde. Das Ergebnis dieser Debatten war die Festlegung der Leitlinien der bolivianischen Strategie zur Armutsreduzierung (*EBRP*).

Trotz des partizipativen Charakters der Ausarbeitung der Strategie weisen vergleichenden Studien der PRSPs der fünf Länder auf die Ähnlichkeiten der allgemeinen Richtlinien (Walther 2002: 7) hin, was für die Bedeutung der Rolle der internationalen Organisationen IWF und WB in diesen Prozessen spricht:

Das Gesetz Nr. 2235 des Nationalen Dialogs bildet den normativen Rahmen für die Umsetzung der Strategie zur Armutsreduzierung:

Das LD teilt die Mittel (HIPC) entsprechend der Verwaltungsinstanz in zwei Fonds ein:

1. Ein kommunaler Solidarfonds für Schulbildung und öffentliche Gesundheitsdienste mit einem festen Betrag von 5 Millionen USD im ersten Jahr und 27 Millionen USD jährlich in den nächsten 15 Jahren für die Deckung des Personaldefizits im Erziehungs- und Gesundheitswesen. Die genannten Gelder werden dem Erziehungs- und dem Gesundheitsministerium übertragen, damit diese sie verwalten. Es handelt sich also um nicht dezentralisierte Ressourcen. Die Verantwortung für die Auswahl neuen Personals wird jedoch dezentralisiert und einem lokalen Auswahlkomitee übertragen, das aus dem Schuldirektor, einem Elternvertreter, einem Delegierten der Municipalregierung und einem Delegierten der Distriktdirektion für Erziehung besteht. Auch wenn die Verwaltung auf zentraler Ebene verbleibt, so übernimmt die lokale Ebene zumindest eine Kontrollfunktion.

³⁹ Seit die Erlassung des LPP haben sich vor jeder Wahl (mit Billigung des Kongresses) neue Municipien gegründet. Im Jahr 2000 waren es 314, aber die Anzahl von Municipien verändert sich immer noch.

2. Bei dem "Sonderkonto Dialog 2000" handelt es sich um dezentralisierte Ressourcen, die von den Munizipien verwaltet werden, und fast 83%⁴⁰ der gesamten HIPC-Mittel ausmachen.

Entsprechend des Kriteriums "Zugangsart zu den Mitteln" ist das Sonderkonto Dialog 2000 zweigeteilt:

- a) 30% der Mittel werden auf die Munizipien entsprechend des Bevölkerungskriteriums verteilt: 20% sind für die Verbesserung der Dienstleistungen im Erziehungswesen (Kriterium der schulpflichtigen Bevölkerung) und 10% für die Verbesserung der Dienstleistungen im Gesundheitswesen bestimmt.
- b) 70% der Mittel werden entsprechend des Kriteriums arme Bevölkerung im Verhältnis -1 zu +3⁴¹ als autonome kommunale Mittel zugewiesen, die in einer Vielzahl von Bereichen investiert werden können (wirtschaftliche Entwicklung, Raumordnung, Erziehung, Gesundheit, Bürgersicherheit, Umweltschutz und Management von Naturkatastrophen).

Als Mechanismus des regionalen – departamentalen Ausgleichs unterteilt sich dieser Fonds wiederum in zwei Teile: 70% werden entsprechend des genannten Kriteriums arme Bevölkerung aufgeteilt und 30% zu gleichen Teilen den 9 *Departamentos* zugeteilt, wobei das Kriterium arme Bevölkerung pro *Departamento* Anwendung findet.

Tabelle 7: Quantitative Bedeutung der HIPC-Mittel gegenüber den Transferzahlungen aus dem nationalen Steueraufkommen⁴²

| <i>Departamento</i> | Transferzahlungen pro Kopf nat. Steueraufkommen 2002 | Transferzahlungen Konto Dialog 2000 pro Kopf 2002 | % Transferzahlungen Konto Dialog gegenüber Transferzahlungen nat. Steueraufkommen | HIPC-Mittel 2002 in Bs. Bevölkerung | Ländliche Bevölkerung pro <i>Departamento</i> in % |
|---------------------|---|--|--|--|---|
| Gruppe 1 30% | | | | | |
| Santa Cruz | Bs. 139,6 | Bs 42,11 | 30,1 % | Bs 85'467674 | 23,8% |

⁴⁰ Die ungefähre Berechnung erfolgte auf Grundlage der Zahlen von 2002, wo der Gesamtwert der zur Verfügung stehenden HIPC-Mittel bei 157 Millionen USD lag (MNCS 2003,62), wovon 27 Millionen für den kommunalen Solidarfonds für Schulbildung und Gesundheitswesen bestimmt waren.

⁴¹ Bevölkerungsberechnung nach dem Armutskriterium in einem Verhältnis von -1 für die Bevölkerung A: Grundbedürfnisse befriedigt und +3 für die Bevölkerung E: marginalisierte Arme. (Gesetz Nr. 2235 Gesetz zum Dialog Art. 12)

⁴² Die Berechnungen erfolgten nach dem im Dezember 2002 gültigen Wechselkurs von 7,5 Bs. pro 1 USD.

| | | | | | |
|--|------------------------|-------------------------|--|---------------------------------------|--------|
| | USD 18,6 | USD 5,6 | | Bev. 2'029471 | |
| Gruppe 2 40% - 56% | | | | | |
| Cochabamba | Bs.. 143,6 USD 19,1 | Bs. 60 USD 8 | 41,8% | Bs. 87'365383 Bev.1'455711 | 41,1% |
| La Paz | Bs. 145,60 USD19,40 | Bs. 66,64 USD 8,88 | 45,7% | Bs. 156'638525 Bev. 2'350466 | 33,9% |
| Tarija | Bs. 140,3 USD 18,7 | Bs. 78,60 USD 10,48 | 56 % | Bs. 30'753425 Bev.391226 | 36,6 |
| Gruppe 3 65%- 75% | | | | | |
| Chuquisaca | Bs. 147,6 USD 19,7 | Bs. 96,12 USD 12,81 | 65 % | Bs. 51'091193 Bev.531522 | 58,9% |
| Oruro | Bs. 148,2 USD 19,8 | Bs. 98,43 USD 13,12 | 66,2 % | Bs. 38'575315 Bev.391870 | 39,7% |
| Potosí | Bs. 150,1 USD 20 | Bs. 106,23 USD 14,16 | 70,8 % | Bs.75'325161 Bev.709013 | 66,2% |
| Beni | Bs. 143,6 USD 19,1 | Bs. 108,28 USD 14,43 | 75,5 % | Bs. 39'254361 Bev.362521 | 31,27% |
| Gruppe 4 Ausnahme mehr als 200% | | | Durchschnitt der 8 <i>Departamentos</i> 56,3 % | | |
| Pando | Bs. 141,9 USD18,9 | Bs. 325,86 USD 43,44 | 229,8 % | Bs. 17'116150 Bev. 52,525 | 60,36% |
| Gesamt | | | | Bs. 581'587191 Bev. 8'274325 | 37,5% |

Quelle: Eigene Ausarbeitung auf Grundlage folgender Daten: Mecanismo Nacional de Control Social 2003: 62 - 64 e INE 2002 Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (Nationaler Mechanismus der Sozialen Kontrolle 2003: 62 - 64 und INE 2002 Volkszählung 2001)

Tabelle 8: Prozentsatz der ländlichen Bevölkerung pro *Departamento*

| <i>Departamento</i> | Gesamtbevölkerung | Stadt | Land | Bevölkerung ländl. Raum in % |
|----------------------------|--------------------------|--------------|-------------|---|
| Santa Cruz | 2'029.471 | 1'545.648 | 483.823 | 23,8% |
| Cochabamba | 1'455.711 | 856.752 | 598.959 | 41,1% |
| La Paz | 2'350.466 | 1'552.455 | 798.011 | 33,9% |
| Tarija | 391.226 | 247.736 | 143.490 | 36,6 % |
| Chuquisaca | 531.522 | 218.126 | 313.396 | 58,9 % |
| Oruro | 391.870 | 236.110 | 155.760 | 39,7 % |
| Potosí | 709.013 | 239.083 | 469.930 | 66,2 % |
| Beni | 362.521 | 249.152 | 113.369 | 31,27 % |
| Pando | 52.525 | 20.820 | 31.705 | 60,36 % |
| Total Bolivia | 8'274.325 | 5'165.882 | 3'108.443 | 37,5% |

Quelle: Eigene Ausarbeitung auf Grundlage folgender Daten: INE 2002, Volkszählung

Da die Mehrzahl der Municipien vor dem LD (2001) lediglich über Mittel aus dem nationalen Steueraufkommen verfügten, lässt sich anhand eines prozentuellen Vergleichs der HIPC-Mittel (Konto Dialog 2000) mit den zuvor genannten Mitteln deren Bedeutung für die Dezentralisierung feststellen.

Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, sind die *Departamentos* mit der größten ländlichen Bevölkerung (Potosí, Pando und Chuquisaca) die *Departamentos*, die einen größeren Anteil der HIPC-Mittel erhalten, d.h. sie gehören zu den Gruppen 3 und 4. Es bestätigt sich die These der Beziehung zwischen Land und Armut. Ein Ausnahmefall ist der Beni, der mit nur 31% ländlicher Bevölkerung den größten Anteil an HIPC-Mitteln der Gruppe 3 bezieht. Im Falle Oruro, mit 39% ländlicher Bevölkerung, fällt ein signifikanter Prozentsatz an städtischer Bevölkerung (61%) mit Armut zusammen und im Falle Cochabambas, wo die ländliche Bevölkerung 41,1% ausmacht, was kaum über dem nationalen Durchschnitt liegt, fällt ein bedeutender Anteil an ländlicher Bevölkerung mit einem relativ niedrigen Prozentsatz an HIPC-Mitteln zusammen. In beiden Fällen werden die Regeln offensichtlich nicht eingehalten, wobei zu berücksichtigen ist, dass im Inneren der *Departamentos* bereits markante Unterschiede zwischen den städtischen und ländlichen Municipien bestehen.

Das Kriterium arme Bevölkerung legt demnach fest, dass die ländlichen Munizipien am stärksten begünstigt werden und folglich die Region sind, wo eine stärkere Wirkung erzielt wird.

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass der Prozentsatz HIPC-Mittel – Mittel aus dem nat. Steueraufkommen in 8 von 9 *Departamentos* zwischen 30% und 76% liegt (in allen *Departamentos* mit Ausnahme vom Pando), d.h., die HIPC-Mittel entsprechen in 8 *Departamentos* durchschnittlich 56% der Mittel aus dem Steuerausgleich.

Mit einer Zunahme um 56% der Mittel, die den ländlichen Munizipien zur freien Verfügung stehen, nimmt auch die Bedeutung des Munizips als Achse öffentlichen Handelns zu.

Der Fall Pando, wo die HIPC-Mittel 229% mehr ausmachen als die Mittel aus dem Steuerausgleich, ist eine Ausnahme, die sich aus der Überschneidung zweier Faktoren erklärt:

Auf der einen Seite der *Departamento*-Status von Pando, der es ihm erlaubt, mit ca. 50.000 Einwohnern gleichberechtigt mit *Departamentos* wie La Paz mit einer Bevölkerung von mehr als 2 Millionen Zugang zu 1/9 der 30% des Gesamtbetrags des “Konto Dialog 2000” zu haben. Es handelt sich um die Mittel, die als Mechanismus des departamentalen Ausgleichs verteilt werden.

Auf der anderen Seite der hohe Armutsindex seiner ländlichen Bevölkerung, der aufgrund des Kriteriums arme Bevölkerung eine Vorzugsbehandlung bewirkt.

Obwohl die Prozentsätze der restlichen 8 *Departamentos* eine relative Kontinuität aufweisen, sind bei den *Departamentos* drei Untergruppen zu unterscheiden: die Gruppe 1 mit niedriger Wirkung, die Gruppe 2 mit einer mittleren Wirkung und die Gruppe 3 mit einer hohen Wirkung der HIPC-Mittel.

Bei sämtlichen Ergebnissen ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Zahlen um departamentale Durchschnittswerte handelt, die nicht die starken Unterschiede zwischen den Munizipien der departamentalen Hauptstädte und den ländlichen Munizipien widerspiegeln, so dass bei der Analyse berücksichtigt werden muss, dass die HIPC-Mittel im Inneren der einzelnen *Departamentos* im ländlichen Raum mehr Gewicht haben.

Das *Departamento* Santa Cruz, das mit 30% den niedrigsten Prozentsatz aufweist, ist das einzige *Departamento*, das in die Gruppe mit niedriger Wirkung der HIPC-Mittel fällt.

In der Gruppe 2 (Cochabamba, La Paz und Tarija) betragen die HIPC-Mittel im Durchschnitt die Hälfte (48 %) der Mittel aus dem nationalen Steueraufkommen.

In der Gruppe 3 (Chuquisaca, Oruro, Potosí und Beni) machen die HIPC-Mittel 2/3 der Mittel aus dem nationalen Steueraufkommen (Durchschnitt 69%) aus, was einen drastischen Anstieg der zur Verfügung stehenden Mittel bedeutet.

Im Jahr 1994 sind 198 der 311 Municipien neu. Diese wurden durch das LPP geschaffen. D.h., dass 64% der Municipien neue politische Realitäten sind. Diese jungen ländlichen Gemeindeverwaltungen werden durch die HIPC-Mittel gestärkt und werden zur Achse öffentlichen Handelns.

Die neue Kraft und das neue Gewicht der ländlichen Municipien stärkt sie auch als wichtige Akteure in der Diskussion über die Struktur (unitär oder föderal, symmetrisch oder asymmetrisch), die der Staat auf Grundlage der verfassungsgebenden Versammlung übernehmen sollte.

Ein weiterer Aspekt, den die Tabelle verdeutlicht, ist, dass die HIPC-Mittel zu einem Prozess der territorialen Dezentralisierung der öffentlichen Investitionen führen. In den Municipien von La Paz, Cochabamba und Santa Cruz leben 71% der Bevölkerung, die 57% der HIPC-Mittel erhalten.

Aus der Perspektive der Diskussion über die Dezentralisierung der Mittel und des Haushaltsdefizits ist zu berücksichtigen, dass die Tatsache, dass die Mehrzahl bzw. die gesamten Mittel der ländlichen Municipien Transferzahlungen sind, einem Finanzausgleich nicht förderlich ist. Da die Gemeindeverwaltung die Mittel nicht selber eintreibt, hat sie auch wenig Interesse daran, auf die Ausgaben zu achten bzw. diese einzuschränken, auch wenn sie dazu befugt wäre.

Für die HIPC-Mittel gelten eine Reihe von Normen (Gesetz zum Dialog), die für eine transparente Verteilung der Mittel sorgen. Unterstützt wird dies durch Mechanismen zur Beteiligung an der Definition des regulierenden Rahmens (Dialogtische 2000) und die Präsenz von partizipativen Mechanismen zum Monitoring und zur Überwachung der angemessenen Verwendung dieser Mittel (Mechanismus der sozialen Kontrolle und die Aufsichtskomitees).

Die HIPC-Mittel des Konto Dialog 2000, d.h. 70% des Gesamtwerts, ist ein effektiver Ressourcentransfer in dem Maße, wie die Municipien Autonomie genießen, um über deren Verwendung im Rahmen einer breiten Aufgabenpalette zu entscheiden.

30% der Mittel des Konto Dialog 2000 zeigen eine Übereinstimmung zwischen Ressourcen und übertragenen Aufgaben, da die genannten Mittel zur Verbesserung der Dienstleistungen

im Erziehungs- und Gesundheitswesen eingesetzt werden müssen, eine Aufgabe, die zuvor dem Zentralstaat oblag.

Die übrigen 70% der Mittel sind für Aufgaben bestimmt, die zumindest für die ländlichen Munizipien neu sind, da diese Aufgaben vor der Dezentralisierung von keiner Instanz erfüllt wurden.

1. Der “*Directorio Único de Fondos*” (*DUF*) ist eine zentralisierte Instanz, die Kredite und/oder nicht rückzahlbare Mittel gewährt. Sie ist das gemeinsame Direktorium der wichtigsten Finanzquellen für Munizipien und Präfekturen, nämlich des FNDR (*Fondo Nacional de Desarrollo Regional*) und des FPS (*Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social*). Der DUF besteht aus 7 Mitgliedern: 3 werden von der Regierung ernannt, 3 von den kommunalen Bürgermeistern, wobei auf die entsprechende Repräsentation großer, mittlerer und kleiner Munizipien geachtet wird, und ein Präsident des Direktoriums, dessen Stimme bei Unstimmigkeiten entscheidend ist und der sowohl von der Öffentlichkeit als auch den politischen Parteien akzeptiert sein sollte, da er vom Präsidenten unter drei vorgeschlagenen Kandidaten, die die Zustimmung von Zweidritteln der anwesenden Mitglieder der Abgeordnetenkammer haben, ausgesucht und ernannt wird. Diese Struktur des Direktoriums sorgt für eine transparente Verwaltung der Ressourcen (LD Art. 23).
2. Der Nationale Fonds für Ländliche Entwicklung (*FNDR*) der 1987 geschaffen wurde, wird durch das LD zu einer Finanzinstitution zur Förderung der Entwicklung, die jedoch keine Bank ist und deren einzige Aufgabe die Kreditvergabe an Munizipien, Gemeindezweckverbände und die Präfekturen der *Departamentos* ist (LD Art. 20). Der Nationale Fonds für Produktive und Soziale Investition (*FPS*) wird vom LD auf Grundlage der Struktur des ehemaligen Sozialen Investitionsfonds (*Fondo de Inversión Social, FIS*) geschaffen. Der FPS ist eine gemeinnützige dezentralisierte Förderinstitution, deren Ziel nicht rückzahlbare Transferleistungen an die Munizipien sind, wobei hierfür zwei Kriterien gelten: Auf der einen Seite legt die Kompensationspolitik fest, dass von den den einzelnen Gemeindeverwaltungen zugewiesenen Mitteln sämtliche Sondertransferleistungen abgezogen werden müssen (LD Art. 18 und 19), und auf der anderen Seite gilt das Armutskriterium, dass die Zuweisungen aus dem Konto Dialog 2000 festlegt (LD Art. 21).

3. Parallel zur Einrichtung des DUF und der Fonds erlässt die Zentralregierung kein eindeutiges Verbot von Garantien und Kautionen seitens der dezentralisierten Regierungen, was zur Folge hat, dass die subnationalen Regierungen keinerlei Druck verspüren, ihre Schulden zu bezahlen. Es wurden im Vorhinein auch keine Grenzwerte festgelegt, um die Verschuldung zu kontrollieren, was auf einen möglichen Problembereich hinsichtlich der Beziehung Dezentralisierung - Haushaltsdefizit hinweist, was jedoch nicht Gegenstand dieser Untersuchung ist, allerdings Gegenstand einer anderen Studie sein sollte.

3.2.3.6 Die politische Integration des ländlichen Raums

In der nachfolgenden Tabelle werden die Informationen hinsichtlich der Dezentralisierung der Finanzmittel der Munizipien zusammengetragen und systematisiert. Dies geschieht aus einer historischen Perspektive, d.h. die Quelle der Ressourcen betrachtend, ob es sich um Eigenmittel oder Transferzahlungen handelt, was deren Bedeutung hinsichtlich des Gesamtvolumens der Finanzquelle ist und ob die Bestimmung der Ressourcen vorher festgelegt wurde.

Tabelle 9: Ressourcen - Quelle, Bedeutung und Verwendung

| Ressourcen | Gesetzliche Quelle Jahr | Eigenmittel | Transferleistung | Quantitative Bedeutung | Bestimmung vorher festgelegt | Zur freien Verfügung |
|--|--|--------------------|-------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|
| Steuern auf städtische Immobilien und Kraftfahrzeuge | 1986 Gesetz 843 Steuerreform 1994 LPP | Ja | | 66,6% 100% | | Ja |
| Patente, Gebühren und Zölle | 1994 LPP | Ja | | 100% | | Ja |
| Nat. Steuereinnahmen Verteilung: gesetzlicher Wohnsitz Verteilung Pro- | 1986 Gesetz 843 der Steuerreform 1994 | | Ja | 10% 20 % | | Ja |

| Kopf | LPP | | | | | |
|--|---|--|----|-----|--|--------------------------------------|
| HIPC-Mittel Sonderkonto Dialog 2000 Verteilung: pro Kopf | 2001 Gesetz 2235 zum Dialog 2000 | | Ja | 30% | Ja Verbes- serung Bildung 20% und Gesund- heit 10% | |
| HIPC-Mittel Sonderkonto Dialog 2000 Verteilung: Bevölkerungs- kriterium und pro Kopf- Kriterium | 2001 Gesetz 2235 zum Dialog 2000 | | Ja | 70% | | Ja (lange Liste von Bereichen) |

Zur Interpretation der Tabelle müssen zwei Elemente des allgemeinen Kontexts berücksichtigt werden: 1. 64% der Munizipien in Bolivien sind das Ergebnis des Volksbeteiligungsgesetzes. 2. Die Mehrzahl der ländlichen Munizipien verfügen seit 1994 über die Einnahmen aus dem nationalen Steueraufkommen. Auch wenn die Munizipien in einigen Fällen formal existierten, so standen ihnen jedoch keine Mittel zu Verfügung. Im ländlichen Raum existierten die Munizipien entweder nicht oder sie waren eine rein formale Instanz und keine Achse des sozialen und politischen Handelns.

Die Daten der Tabelle zeigen, dass in Bolivien eine Munizipalisierung des ländlichen Raums statt gefunden hat, wobei hierunter die Schaffung der Instanz Munizip als Institution der aktiven Organisation der sozialen Reproduktion zu verstehen ist.

Der Unterschied zwischen dem Munizipalisierungsprozess des ländlichen Raums und dem Dezentralisierungsprozess von Finanzmitteln wirkt sich auf zwei Bereiche aus:

Auf der einen Seite bedeutet die Schaffung eines Munizips gleichzeitig eine fehlende Tradition des Einzugs und der Verwaltung von Eigenmitteln. Im Falle Boliviens sind die Transferzahlungen die einzigen Mittel, die den ländlichen Munizipien in den ersten Jahren zur Verfügung stehen.

Das Fehlen einer lokalen Steuerkultur und die Bedeutung der Transferleistungen führen zu der Frage, ob dies eine angemessene Basis für die Entwicklung einer lokalen Autonomie im Sinne einer finanziellen Autonomie bzw. die Tendenz hierzu ist.

Auf der anderen Seite wurde die Mehrzahl der Aufgaben, die im ländlichen Raum traditionell vom Munizip erfüllt wurden, vor der Schaffung der kommunalen Instanz von keiner Instanz erfüllt. Dies bedeutet, dass sich zusammen mit den Transferzahlungen ein weiterer Bereich für Investitionen und die Definition von Aufgaben entsprechend der Initiative der Gemeindeverwaltungen ergibt, die auf diese Art und Weise ihr Profil autonom definieren.

Wie der Tabelle zu entnehmen ist, haben die Munizipien nur zwei Quellen der Eigenmittel: Die Steuern auf städtische Immobilien, Kraftfahrzeuge und Patente sowie Gebühren und Zölle.

Die Steuern auf städtische Immobilien und Kraftfahrzeuge sind eine wichtige Einnahmequelle für die Munizipien der großen Städte. Bis heute gibt es in Bolivien nur 18 Städte⁴³ mit mehr als 50.000 Einwohnern.

Patente, Gebühren und Zölle sind Steuern, die das Munizip mit vorheriger Genehmigung durch den Senat erhebt. Diese Einnahmequelle ist zwar in den städtischen Munizipien von Bedeutung, in den ländlichen Munizipien jedoch kaum.

Bis 1994 war der Verteilungsschlüssel für das nationale Steueraufkommen das Prinzip des gesetzlichen Wohnsitzes des Steuerzahlers, was dazu führte, dass 1993, also ein Jahr vor dem LPP, 92,1% der gesamten Mittel (interne Einnahmen und Zolleinnahmen) an die Hauptstädte der Departements gingen und nur 7,9% an den Rest des Landes. Mit der Einführung des Pro-Kopf-Kriteriums im Jahr 1994 als Verteilungsschlüssel erhalten die Hauptstädte der Departements 54,4% und der Rest des Landes 45,6%. Das Verhältnis Hauptstädte – Rest der Munizipien tendiert folglich zu einem Ausgleich.

Die Tendenz einer stärkeren Investition in den ländlichen Munizipien verstärkt sich im Jahr 1996. Die Hauptstädte der Departements erhalten 39% des nationalen Steueraufkommens und der Rest des Landes 61%. Siehe folgende Tabellen:

Tabelle 10: Steuerausgleich Hauptstädte und Rest des Landes sowie zentrale Achse und Rest des Landes im Vergleich

| Konzept | 1993 | 1994 | 1995 – 1996 |
|--------------------|-------|-------|-------------|
| Hauptstädte | 92,1% | 54,4% | 38,9% |
| Rest des Landes | 7,9% | 45,6% | 61,1% |
| Konzept | 1993 | 1994 | 1995-1996 |
| Achse LP - CB – SC | 90,9% | 73,5% | 68,1% |
| Rest des Landes | 9,1% | 26,5% | 31,9% |

⁴³ Entsprechend der Daten der Volkszählung 2001.

Tabellen: SNPP. 1996 "Bolivia la participación popular en cifras" (Bolivien, die Volksbeteiligung in Zahlen), La Paz S. 16

Die vergleichende Tabelle der Wirtschaftsachse Boliviens (La Paz, Cochabamba und Santa Cruz) zeigt die drastische Veränderung, die die Ersetzung des Kriteriums des gesetzlichen Steuerzahlers durch das Pro-Kopf-Kriterium bewirkt. Vor dem LPP erhielt die Wirtschaftsachse 91% und der Rest des Landes 10% der Finanzmittel und im Jahr 1996 verbleiben 68% in der Wirtschaftsachse und der Rest des Landes erhält 32%. Dies in Übereinstimmung mit den Daten der Volkszählung von 2001, nach denen sich 70% der Bevölkerung auf diese drei Departements konzentrieren.

Tabelle 11: Akteure der öffentlichen Investitionen vor und nach der Verabschiedung des LPP (1994) und des LDA (1995)

| Verteilung der öffentlichen Investitionen | Vor den Reformen | Nach den Reformen |
|---|------------------|-------------------|
| Zentralregierung | 75% | 25% |
| Departamentale Institutionen | 20% | 40% |
| Munizipien | 5% | 35% |

Quelle: IEB 1997:17

Aus der allgemeinen Perspektive der Dezentralisierung, d.h. kommunale Dezentralisierung und regionale/departamentale Dezentralisierung, zeigt die Tabelle, dass sich die Beziehung zwischen den 75% Investitionen der Zentralregierung und lediglich 25% departamentaler und kommunaler Investitionen umgedreht hat. Heute nimmt das Land mit dem Gesetz zum Dialog 2000 eine auf die lokale / kommunale Ebene ausgerichtete Struktur an, denn die Investitionen über das Munizip haben zugenommen und der prozentuale Anteil ist größer geworden.

In den ersten Jahren nach der Verabschiedung des LPP konzentrierten sich die Gemeindeausgaben auf städtische Bauprojekte und das Wohnungswesen, gefolgt von Investitionen im Gesundheits- und Bildungswesen (Basissanitärversorgung und Erziehung). Im Jahr 1995 flossen laut der Jahresoperationspläne (*POAs*) 46,61% der kommunalen Investitionen in städtische Bauprojekte und das Wohnungswesen (Molina 1997).

Diese Struktur der Gemeindeausgaben bestätigt die freie Verfügbarkeit von Mitteln, denn es sind gerade die Infrastrukturmaßnahmen und das Wohnungswesen, die weder Priorität der departamentalen noch der nationalen Operationspläne sind.

Es spricht für sich, dass in den kleinen und mittleren Munizipien der Bau und die Aus- bzw. Verbesserung der Plätze eine der wichtigsten Prioritäten war, die mit den neuen Mitteln finanziert wurden. Dies zeigt, wie wichtig die Zufriedenstellung des lokalen Identitätsbedürfnisses ist, wobei andere Bedürfnisse in den Hintergrund rücken.

Auf der anderen Seite spricht das Fortbestehen des starken Wunsches, es den Städten mit Hilfe der Investitionen gleich zu tun, für die identitätsgebundene Ausstrahlung der großen und mittelgroßen städtischen Zentren auf den Rest des Landes.

3.3 Kommunale Demokratisierung

3.3.1 Repräsentation der indigenen Bevölkerung

Die Frage ist, wie Bolivien in etwas mehr als 20 Jahren der Demokratie von einer minimalen indigenen Präsenz in den demokratischen Repräsentationsinstanzen zu deren eigenständigen Vertretung gelangt. Bei allen vorausgegangenen nationalen Wahlen (1979, 1980, 1985, 1989, 1993, 1997) schafften es die verschiedenen *Campesino/Indigenen*-Parteien, die das Recht auf Anerkennung und Einbindung⁴⁴ forderten, nie eine signifikante politische Kraft auf nationaler Ebene zu werden, da sie bei den Wahlen nur sehr wenig Stimmen erhielten.

Diese neue Konstellation ist die Synthese dreier Aspekte: Die Umstrukturierung des sozialen Gefüges, die die Ausschreitungen von April und September 2000 begleitet, das Auftauchen demokratischer Machtstrukturen auf lokaler und regionaler Ebene (ländliche kommunale Stadtverwaltungen und direkt gewählte Abgeordnete) und die Präsenz eines historischen Hintergrundes der Wahrung und des Wiederaufbaus der indigenen Identität durch eine mehr als 500-jährige Geschichte einfordernder Kämpfe. Behandelt wird hier der zweite Aspekt.

Das LPP und die Verfassung von 1994 beenden die Vorherrschaft der Munizipien der departamentalen Hauptstädte über die Provinzmunizipien⁴⁵. Dies bedeutet in der Praxis die Munizipalisierung des gesamten Territoriums sowie die Demokratisierung der Macht.

⁴⁴ Anmerkung: Seit 1979 nahmen an den Wahlen verschiedene indigene Parteien der kataristischen Strömung teil, die jedoch nur einen minimalen Stimmenanteil erzielten, der meistens nicht einmal ausreichte, um ins Parlament zu gelangen.

⁴⁵ Die Verfassung von 1967 besagt im Art. 202 "Die Gemeinderäte der departamentalen Hauptstädte überwachen und kontrollieren die Gemeinderäte der Provinzen, die Bürgermeister der departamentalen Hauptstädte überwachen und kontrollieren die Bürgermeister der Provinzen und diese die kantonalen Gemeindevertreter". Die Reformen von 1994 verankern im Art. 200 „Die Regierung und Verwaltung der Munizipien obliegt den autonomen Gemeindeverwaltungen der gleichen Hierarchiestufe. Dies unterstützt den Art. 12 des LPP, in dem es heißt: "I Zuständigkeit der Gemeindeverwaltung ist die Provinzsektion (und Absatz) III Die municipale Zuständigkeit in den departamentalen Hauptstädten obliegt der jeweiligen Provinzsektion".

Die Demokratisierung der Macht ermöglicht den indigenen *Campesinos* den Zugang zu den demokratischen Machtstrukturen, was in weniger als zehn Jahren graduell aber progressiv erfolgte. Es ist ein Prozess, der noch immer in Gang ist.

Dieser Prozess beginnt mit dem Zugang zu den Gemeindeverwaltungen nach den Wahlen von 1995, gefolgt vom Zugang zum Kongress über direkt gewählte Abgeordnete und findet seine ausdrücktesten institutionellen Momente in der Kongressbildung nach den Wahlen 2002, dann mit dem Sieg der MAS (54% der Stimmen, d.h. die absolute Stimmenmehrheit), im Dezember 2005 und schließlich der erneute Triumph der MAS bei den Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung im Juli 2006, wo sie 61% der Stimmen erhielt. Die Wahlsiege der MAS in den Jahren 2005 und 2006 sind nicht Gegenstand diese Untersuchung.

3.3.1.1 Präsenz von *Campesinos*/Indigenen bei den Kommunalwahlen im Dezember 1995

Nach den Wahlen im Dezember 1995 gab es in 176 der 311 Munizipien, d.h. in mehr als 56% der Munizipien, Gemeinderäte indigener bäuerlicher Herkunft.⁴⁶

500 *Campesinos* kamen in die Gemeinderäte und viele von ihnen wurden Bürgermeister. Von dieser Wahl an wurde die lokale Ebene zu einem Raum für die Beteiligung von zuvor ausgeschlossenen Gruppen. Dies ging so weit, dass Juan de la Cruz Villca in seiner Funktion als Generalsekretär der COB und Vertreter der CSUTCB 1995 erklärte: "Si ahora no sabemos manejar esos municipios, nos hemos aplazado" (ALBO 1999.13) (Wenn wir diese Munizipien jetzt nicht zu verwalten wissen, sind wir durchgefallen.)

Die Frage des Indigenen Juan de la Cruz zeigt, dass man zu Beginn des Prozesses eindeutig die Erwartung hatte, die kommunalen Machtinstanzen zu übernehmen und diese wirksam zu verwalten.

In Gegensatz dazu zeigt die historische Betrachtung einen komplexen Prozess, wo das Thema Effizienz lange Zeit nicht einmal angesprochen werden konnte. Am Anfang steht eine konfuse Phase, mit verschiedenen erfolgreichen Erfahrungen und mit vielen Fällen, wo die Parteiloyalität die ethnische Identität verwässert und die starke Legitimitätskrise der Parteien auch auf die indigenen Führungspersönlichkeiten überspringt. Später wird darauf eingegangen, wie sich das Panorama klärt und in welchem Sinne.

⁴⁶ Die Zahlen stammen aus einer Studie von Albó, Xavier 1999 "Ojotas en el poder local. Cuatro años después" CIPCA y PADER La Paz S. 21, 22 und 23.

Die Demokratisierung des ländlichen Raums bedeutet gleichzeitig die Modernisierung der traditionellen Machtstrukturen, denn die traditionellen politischen Praktiken und Autoritäten werden durch die demokratischer Autoritäten ersetzt.

Der Streit und die Dynamik um die Mittel der LPP gestalten die Machtbeziehungen zwischen den Akteuren auf dem Land neu. Das wichtigste Ergebnis in diesem Zusammenhang war, dass die demokratischen kommunalen Autoritäten dazu tendierten, die traditionellen Autoritäten zu überlagern und zu verdrängen. Eine allgemeine Meinung war bereits 1998 diesbezüglich: *"Ya no quieren ser dirigentes. Solo piensan en llegar a concejales y alcaldes"* (ALBO.1999: 110) (Sie wollen keine Gewerkschaftsführer mehr sein. Sie haben nur im Sinn, Gemeinderäte und Bürgermeister zu werden.)

Die Basis der sozialen Legitimität geht langsam von den gemeinschaftlichen traditionellen Strukturen auf die formalen politischen Strukturen, d.h. die neue Legalität, über.

Im Bereich der Beziehung Gemeindeverwaltung – Bürger ist festzustellen, dass das Bewusstsein der kommunalen Zugehörigkeit und der Bedeutung der Stimmabgabe größer wird, auch wenn die Ergebnisse der lokalen öffentlichen Verwaltung oft für Enttäuschung sorgen.

Auch die Erwartungen der Bürger nehmen im Allgemeinen zu, doch es besteht ein allgemeines Misstrauen gegenüber der Mehrzahl der Institutionen auf nationaler Ebene (Kongress, Parteien, Polizei). Dieses Panorama erlaubt zu verstehen, warum trotz der Demokratisierung der Macht auf Grundlage der Munizipalisierung, die ihren Ausdruck im Vertrauen der Bürger in das Munizip findet (vgl. Umfragen 2000, 2002, 2004 und 2006), ab dem Jahr 2000 die sozialen Bewegungen und vor allem die ländlichen sozialen Akteure den Staat als nationale Regierungsstruktur jedoch in Frage stellen. Gleichzeitig zeigt sich eine minimale Achtung der demokratischen Strukturen, was sich in der Forderung einer demokratischen Ordnung als gewünschte Lösung (Forderung der verfassungsgebenden Versammlung) äussert.

Anfangs zeigt sich die Stärkung einer lokalen Dynamik der Parteien mit der daraus resultierenden Schwächung der traditionellen zentralistischen Logik seit der Rückkehr zur Demokratie (1982). Dies bedeutet gleichzeitig eine Verlagerung der Kultur der Pfründner, Vetternwirtschaft und Personenbezogenheit der Parteien auf die lokale Ebene. Der Einzug der pluralistischen Parteienkultur wird als Bedrohung und Gefahr des Bruchs der traditionellen solidarischen Strukturen der gemeinschaftlichen indigenen Kultur erlebt.

Die traditionellen Autoritäten einer indigenen Gemeinschaft, die "Mallkus de Jesús de Machaca", bringen den Einfluss der Parteien, wie sie ihn empfinden, folgendermaßen zum Ausdruck:

“Nos están aproximando a los partidos, pero este acercamiento no es tan bueno. Sabemos que los partidos son hoy los mayores ladrones” (BLANES; und andere 2000: 99) (Man nähert uns an die Parteien an, aber diese Annäherung ist nicht so gut. Wir wissen, dass die Parteien heute die größten Diebe sind.)⁴⁷

Mit der Munizipalisierung wird die demokratische kommunale politische Dynamik langsam zur Achse der sozialen Ordnung auf dem Land.

Die Stadtverwaltungen bieten als neue öffentliche Instanzen die Möglichkeit, effektiv auf lokaler Ebene an der Macht teilzuhaben.

Der unterschiedliche Zugang zu den Mitteln aus dem nationalen Steueraufkommen hat zu einer starken desintegrierenden lokalen Dynamik geführt, die für Misstrauen und Wettbewerb unter den verschiedenen Gemeinden gesorgt hat.

Der Einfluss der Parteien auf die indigene traditionelle Kultur wird als etwas Negatives gesehen. Anfangs besteht jedoch die Tendenz, dass die Parteilogik stärker ist als die ethnische Identität. Die Analyse des Verhaltens der *Campesino*/Indigenen- Stadträte zeigt dies klar und deutlich. Als sich die *Campesino*/Indigenen-Stadträte in der Minderheit sahen, wurden sie einfacher ausgegrenzt. Gleiches gilt für den Fall, als sie sich aufgrund der Parteistreuung im Stadtrat nicht zusammengetan haben, um den Bürgermeister zu wählen, auch wenn die *Campesino*/Indigenen-Stadträte in der Überzahl gewesen wären, es gab Streitigkeiten, konstruktive Misstrauensvoten und Instabilität, was zeigt, dass die Parteiloyalität stärker ist als die ethnische Identität.

Dieser Moment der Stärke der Parteien in den ländlichen Munizipien führt zu einem Spaltungsprozess und den Ansehensverlust der indigenen Führungspersönlichkeiten, die zusammen mit den traditionellen Parteien verdrängt werden und eine Repräsentationslücke hinterlassen.

Diese Lücke wird ein angemessenes Szenarium für die Gründung neuer Parteien bilden, die von der indigenen Bevölkerung unterstützt werden und im Gegensatz zu den traditionellen Parteien in den Munizipien entstehen und erst später die nationale Ebene mit einbeziehen. Dies ist der Fall bei der MAS.

⁴⁷ Gespräch mit den "Mallkus de Jesús de Machaca", Februar 1997

3.3.1.2 Indigene Präsenz in den territorialen Parlamentssitzen bei den Wahlen 1997

Die uninominalen Wahlkreise wurden 1995 durch eine Reform der Verfassung⁴⁸ geschaffen. Dies war Teil des Modernisierungsprozesses, der diesen Zeitraum charakterisierte.

Die Legitimitätskrise der Parteien spiegelt sich bereits zu diesem Zeitpunkt in Legitimitätsmängeln der Legislative wieder. Das Ziel der direkt gewählten Abgeordneten war es, dem Kongress so zu mehr Legitimität zu verhelfen, da die direkt gewählten Abgeordneten aufgrund ihrer territorialen Verwurzelung dem Bürger näher stehen und auf diese Weise für mehr Legitimität sorgen.

1995 wurde die Partei "*Asamblea para la Soberanía de los Pueblos*" ASP gegründet, die die Gewerkschaftsbewegung der Kokabauern des Chapare und Carrasco repräsentiert. Später nennt sich diese Partei *Movimiento al Socialismo*, MAS. Als MAS wird sie auch am Nationalen Wahlgerichtshof registriert.

Bei diesen Wahlen erhält die IU (ASP)⁴⁹ 3,5% der Stimmen auf nationaler Ebene und 17,5% im *Departamento* Cochabamba. Dies zeigt, dass die Partei zwar eine bedeutende lokale Präsenz (*Departamento* Cochabamba) aufweist, im restlichen Land jedoch praktisch nicht präsent ist. Noch deutlicher wird dies unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Partei lediglich Direktmandate und keinen Listensitz erhält. Das bedeutet, dass die Parteipräsenz auf die Wahlkreise 27, 28, 29 und 31 beschränkt ist, die im Chapare liegen.

Die vier Direktmandate der IU (ASP) haben Führungspersonlichkeiten der Gewerkschaftsbewegung der Kokabauern inne: Evo Morales, Felix Sanchez, Nestor Guzman und Román Loayza. Letzterer ist außerdem Exekutivsekretär der CSUTCB.

Bei den nächsten nationalen Wahlen im Jahr 2002 sind von den 6 Parlamentssitzen, die die indigene Partei *Movimiento Indígena Pachakuti MIP* erzielt, 5 Direktmandate.

3.3.1.3 Die indigene Repräsentation im Parlament

Als die Dezentralisierungsreform bereits umgesetzt ist, bricht im ersten Halbjahr 2000 eine schwere soziale Krise in Cochabamba aus, der so genannte "Wasserkrieg", der sich im September auf La Paz ausweitet. Beide Ereignisse verändern die institutionellen Strukturen des Landes.

⁴⁸ Gesetz 1615 vom 6. Februar 1995 der Verfassungsreformen; Art. 60 der Verfassung

⁴⁹ Für die Teilnahme an den Wahlen von 1997 borgt sich die ASP das Siegel der Vereinten Linken, IU.

Die Ausschreitungen im April und September 2000 sind der Zeitpunkt für eine erneute Formierung der sozialen Akteure. Von diesem Moment an rückt der Dialog als Konfrontationsmechanismus erneut ins Zentrum des politischen Austausches.

Die Überforderung des Staates im April und September zeigen auf der einen Seite die Schwächen und noch ausstehenden Themen der bolivianischen Demokratie: Die Schwäche und fehlende Alternative des politischen Systems gegenüber der Unfähigkeit und Ineffizienz der Regierung sowie die Krise der traditionellen Parteien als Vermittlungsinstanzen zwischen Staat und Gesellschaft. Auf der anderen Seite markieren sie einen demokratischen Moment, wo die Volksmenge vor dem Hintergrund der Krise der Vermittlungsinstanzen und einer schweren Wirtschaftskrise zu einem sozialen Akteur wird.

Als Antwort auf die Ereignisse im Jahre 2000 kommt bei den Wahlen im Jahr 2002 erneut das alte Problem indigene Kulturen vs. herrschaftliche Kreolenkultur auf, aber diesmal als politischer Bruch, d.h. die politische Loyalität der Bevölkerung wird gespalten.

Vor diesem Hintergrund erlangt die MAS bei den nationalen Wahlen im Juni 2002 den zweiten Platz und erhält 35 Parlamentssitze. Eine weitere radikale indigene Partei, das "Movimiento Indígena Pachacuti" (MIP), deren Kopf der Aymara-Führer Felipe Quispe ist, erhält 6 Sitze. Zusammen erhalten die beiden Parteien 41 Parlamentssitze, was 26% der Sitze des bolivianischen Kongresses entspricht.

Die Forderung einer Indigenen/*Campesino*-Kultur mit einem sozialistisch gefärbten Diskurs wird von der MAS übernommen, während die MIP die radikale indigene Perspektive einfordert.

Zum ersten Mal in der 20-jährigen Geschichte der Demokratie bringt die Vielzahl der *Campesinos*/Indigenen im Parlament die multiethnische und multikulturelle Zusammensetzung des Landes zum Ausdruck.

Die MAS⁵⁰, an ihrer Spitze Evo Morales, wird innerhalb von wenigen Jahren zur dominierenden politischen Kraft in den Munizipien der Kokaanbauregion. Aber erst mit den Wahlen im Juni 2002 wird sie zu einer Partei mit nationaler Reichweite.

Was beiden Parteien gemeinsam sowie eine Neuheit hinsichtlich des politischen Systems und des Subsystems der Parteien ist, ist der Streit um die Repräsentation der gleichen an Bedeutung gewinnenden sozialen Schichten, welche aus dem Stadt-Land Konflikt entstanden. Der Streit zwischen MAS und MIP ist ein Streit um die Führung der *Campesino*/Indigenen-

⁵⁰ An dieser Stelle ist daran zu erinnern, dass sich die MAS bei den nationalen Wahlen von 1997 ASP nannte und unter dem Sigel IU teilnahm.

Bauernbewegung, der auch ein Streit um die Führung der CSUTCB ist, wobei hier die Idee des Pluralismus eingeführt wird, allerdings nicht ohne Schwierigkeiten.

Diese soziale Bruchlinie ist eine Folge der 20-jährigen Demokratie und des jüngeren Prozesses der Politisierung der lokalen Mikroräume, die um die Demokratisierung der bolivianischen Gesellschaft kämpfen und daher auch eine ihrer größten Herausforderungen sind.

Die Notwendigkeit der Einbindung der Ausgeschlossenen ist kein neues Problem in Bolivien. Neu ist, dass es heute ein zentrales Thema der politischen Agenda ist und es die unter der Diskriminierung leidenden Indigenen und Mestizen sind, die den Kampf aufnehmen und das Wort in den demokratischen Instanzen ergreifen, um in diesem Bereich Fortschritte zu erzielen.

3.3.1.4 Unterstützung des institutionellen Systems und Selbstidentifikation als Indigener

Bei der Betrachtung der Daten über Ethnizität der Umfrage im Jahr 2000⁵¹ und deren Vergleich mit den Daten über Ethnizität der Nationalen Volkszählung im Jahr 2001 ist festzustellen, dass die ethnische Selbsteinschätzung ein dynamischer Prozess ist, der stark davon beeinflusst wird, wie die Frage gestellt wird und welche Optionen der Interviewte bei deren Beantwortung hat.

Bei der Umfrage zur politischen Kultur im Jahr 2000 wurden 4 Variablen eingesetzt: Selbstidentifikation, Muttersprache, Sprache der Befragung und Kleidung, wobei das Hauptkriterium die Selbstidentifikation war.

Bei der Volkszählung des Nationalen Statistikamtes INE wurden 4 Variablen eingesetzt: Selbstidentifikation ebenfalls als Hauptkriterium, Muttersprache und aktuell gesprochene Sprache.

Die Umfrage im Jahr 2000 kam hinsichtlich des Indikators der Selbstidentifikation⁵² zu folgendem Ergebnis:

⁵¹ Seligson, Mitchell 2001 "La cultura política de la democracia en Bolivia" (Die politische Kultur der Demokratie in Bolivien), Universität Pittsburgh und Universidad Católica Boliviana

⁵² Die Frage der Umfrage im Jahr 2000 hinsichtlich der Zugehörigkeit zur ethnischen Gruppe wurde wie folgt formuliert: Betrachten Sie sich als Weißer, Mestize, Indigener oder Schwarzer? Im Gegensatz dazu ist die Formulierung des INE diffuser: Mit welchen der folgenden originären Völkern oder Nationen identifizieren Sie sich: Aymara, Quechua, Guarani, Guarayo, otro.

Tabelle 12

| Selbstidentifikation | Prozentsatz |
|----------------------------|-------------|
| Mestize | 57,4% |
| Weißer | 25,8% |
| Indigener | 8,5% |
| <i>Chola</i> ⁵³ | 3,0% |
| Schwarzer | 1,3% |

Quelle: Op cit S.120

Bei der Volkszählung des INE im Jahr 2001 identifizierten sich 62% der Bevölkerung mit einem der indigenen Völker. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Umfrage nicht die Option Mestize anbot, was auf der einen Seite dazu führte, dass die Gruppe der Mestizen und auf der anderen Seite die Art und Schwere der Probleme der Gruppe der Indigenen untergingen.

Bei der Umfrage im Jahr 2000 ist festzustellen, dass die Gruppe der Mestizen ganz andere Charakterzüge aufweist als die indigene Gruppe, vor allem hinsichtlich des Bildungsniveaus, Einkommenshöhe und dem Niveau der Korruption, der sie zum Opfer fallen.

Vor diesem Hintergrund wird als realitätsnähere Angabe die der Umfrage aus dem Jahr 2000 mit einem indigenen Bevölkerungsanteil von 8,5% genommen.

Laut der Daten der Umfrage wird das System von der indigenen und *Chola*-Bevölkerung in geringerem Maße unterstützt als von den Mestizen und Weißen⁵⁴.

⁵³ Chola ist die Bezeichnung für indigene Frauen, die in der Stadt leben und die traditionelle spanischen Trachten tragen.

⁵⁴ Die Skala versucht den Grad der Unterstützung des Regierungssystems einzufangen, ohne die jeweiligen amtierenden Autoritäten zu fokussieren. Die theoretische Grundlage für die Skala findet sich in Seligson, Mitchell. 1983 "On the Measurement of Diffuse Support: Some Evidence from Mexico" in: Social Indicators Research 12 (Januar 1983).

Abbildung 1: Unterstützung des Systems und Ethnizität: Vertrauensintervalle⁵⁵

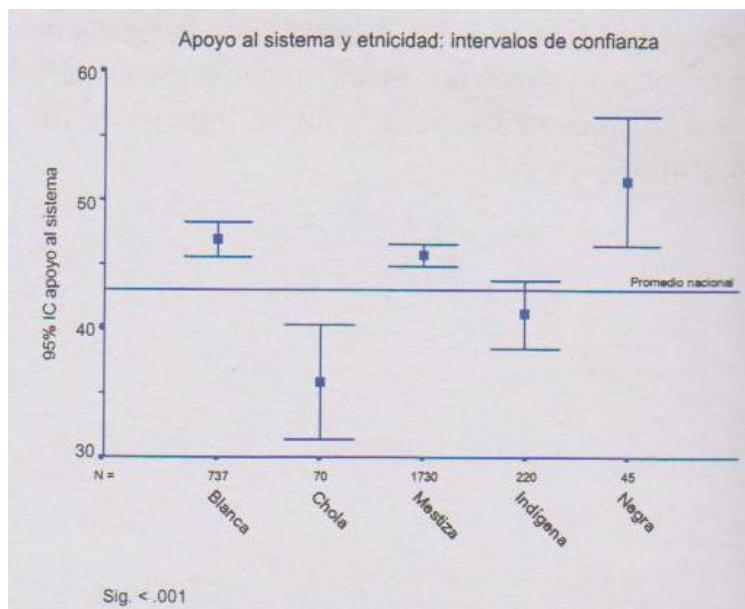


Schaubild aus: Seligson 2001:124

Die Wirkungen des Einkommens und der Bildung beiseite lassend, zeigt sich ein Fortbestehen signifikant niedrigerer Unterstützungsniveaus des Systems im Vergleich zu den Mestizen. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die Weißen das System zwar in größerem Maße unterstützen, aber nicht wesentlich mehr als die Mestizen.⁵⁶

Die geringere Unterstützung des institutionellen Systems seitens der Gruppe der Indigenen erklärt sich durch den Ausschluss, von dem die Beziehung zwischen dem bolivianischen Staat und den Indigenen historisch charakterisiert war.

Diese Geschichte des Ausschlusses ist nicht statisch, denn ab der Revolution von 1952 sind wichtige Schritte hin zur Einbindung der Indigenen und im Sinne des Aufbaus der Nation als imaginäre Gemeinschaft⁵⁷ gemacht worden. Das erfolgreiche Produkt dieses Prozesses des Aufbaus einer imaginären Gemeinschaft sind möglicherweise diese 57%, die sich als Mestizen fühlen. Dies ist jedoch ein Thema für eine andere Untersuchung.

Trotz dieser Momente der Demokratisierung blieb die ausschließende herrschaftliche Kultur als Überbleibsel in den staatlichen Institutionen und als zentraler Charakterzug der Institutionen der Elite (soziale Clubs, verschiedene Schulen und Privatschulen) bestehen.

⁵⁵ Blanca = weiß; chola = chola (siehe Fußnote 53); mestiza = mestize; indígena = indigen; negra = schwarz.

⁵⁶ Zu den Regressionsdaten s. Seligson 2001 op. cit S. 125

⁵⁷ Imaginäre Gemeinschaft s. ANDERSON, Benedict. OJO completar cita.

Die Metapher: "Wir sind alle gleich, aber manche sind gleicher", beschreibt diese doppeldeutige Situation sehr gut.

Vor allem bei der Analyse der Frage nach der staatlichen Garantie der Grundrechte der Bürger ist die Realität des Ausschlusses und die Behandlung als Minderwertige, die das System die indigene Gruppe verspüren lässt, klar zu erkennen. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die 57%, die sich im Jahr 2000 als Mestizen definieren, das institutionelle System im gleichen Maße unterstützen wie diejenigen, die sich als Weiße definieren. Letzteres spricht für eine sozial integrierte Gruppe.

Die Umsetzung des Gesetzes zu Bürgergruppierungen und indigenen Völkern⁵⁸ bedeutete einen Schritt in Richtung staatliche Anerkennung traditioneller politischer Formen, die sich jedoch hinsichtlich der Ernennung der Kandidaten von der westlichen Vorstellung unterscheiden. Bei den Kommunalwahlen von 2004 stellten die als solche eingeschriebenen indigenen Völker 105 Stadträte in 60 Munizipien (La Razón 23.12.04) von landesweit 327 Munizipien (INE 2005).

Bei der Analyse der Frage nach der Selbstidentifikation bei den Umfragen von Seligson (Seligson: 1998, 2000, 2002, 2004 und 2006), die die Option Mestize beinhalten, ist in Bolivien ein Prozess der identitätsgebundenen Indigenisierung festzustellen, der drei Charakterzüge aufweist: 1. Die breite Mehrheit der Befragten identifiziert sich als Mestize. 2. Die Selbstidentifikation als Weißer ist rückläufig. 3. Die Selbstidentifikation als Indigener oder der originären Bevölkerung Angehörigen nimmt zu.

3.3.2 Partizipativer Gemeindeentwicklungsplan (PDM) und Beziehung PDM- POA

Die bolivianische Munizipalisierung legt gleichzeitig eine Komponente der sozialen Beteiligung fest, und zwar über die systematische Beteiligung der Bevölkerung an den Entscheidungen hinsichtlich der Entwicklungsvision und der Nutzung der Finanzmittel, was seinen Niederschlag im 5-Jahres-Gemeindeentwicklungsplan (PDM) findet. Der partizipative PDM ist die Grundlage für den Jahresoperationsplan (POA) der einzelnen Munizipien.

Folgende Fragen sind zu beantworten: Erfolgt die Ausarbeitung der PDM partizipativ? Bilden die PDM die Grundlage für die Formulierung der POA?

⁵⁸ Anmerkung: Gesetz Nr. 2771 zu Bürgergruppierungen und indigene Völker, das im Juli 2004 verabschiedet wurde.

Tabelle 13: Beteiligung der Bevölkerung an der Ausarbeitung des PDM und Beziehung PDM - POA

| Interview | Munizip | Beteiligung der Bevölkerung am PDM | Beziehung PDM – POA |
|------------------|-------------------------|---|----------------------------|
| 1 | La Paz | Ja | 80% |
| 2 | La Paz | Ja | 80% |
| 3 | La Paz | Ja | 80% |
| 4 | Luribay | Ja | 40% |
| 5 | Luribay | Ja | 40% |
| 6 | Pelechuco | Ja | Keine Antwort |
| 7 | Italaque | Ja | 100% |
| 8 | San Ignacio de Velasco | Ja | 90% |
| 9 | San Ignacio de Velasco | Ja | 90% |
| 10 | San Ignacio de Velasco | Ja | 80% |
| 11 | Santa Cruz de la Sierra | Ja | 100% |
| 12 | Santa Cruz de la Sierra | Ja | 100% |
| 13 | Santa Cruz de la Sierra | Ja | 80% |
| 14 | Sucre | Ja | 100% |
| 15 | Tarabuco | Nicht bekannt | - |
| 16 | Tarabuco | Ja | - |
| 17 | Tarabuco | Ja | - |
| 18 | Yotala | Ja | 100% |
| 19 | Malla | Ja | 100% |
| 20 | Llallagua | Ja | - |
| 21 | Caranavi Workshop PDM | Ja | Keine Information |

Wie aus der Tabelle hervorgeht, kam man bei insgesamt 20 Interviews in 10 Munizipien 3 unterschiedlicher Regionen in fast allen Fällen (mit einer Ausnahme) zu dem Ergebnis, dass die PDM partizipativ erstellt wurden. Es kann also bestätigt werden, dass die Munizipalisierung mit einer signifikanten partizipativen Komponente umgesetzt wurde.

Die Ergebnisse der Umfrage im Jahr 2000⁵⁹, bei der gefragt wurde: "Haben Sie an einer Zusammenkunft zur Haushaltsdiskussion, Haushaltsplanung oder Planung des POA (Jahresoperationsplan) der Stadt- bzw. Gemeindeverwaltung teilgenommen?" haben gezeigt, dass 8,8% der Befragten an einer dieser Zusammenkünfte teilgenommen haben. Diese Zahl spricht für einen hohen Grad der sozialen Mobilisierung

Die Analyse der logistischen Regression (s. Anhang 1) kommt zu folgendem Ergebnis:

Diejenigen, die das System stärker unterstützen, beteiligen sich auch stärker an der Planung. Es ist schwierig, hier zwischen Grund und Wirkung zu unterscheiden. Möglicherweise kommt es zu einer gegenseitigen Beeinflussung in dem Sinne, dass die Beteiligung den Glauben an das System stärkt und dass ein stärkerer Glaube an das System zur Beteiligung führt. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass, obwohl der Glaube an das System institutionell gemessen wird, es sich nicht um eine Unterstützung der politischen Parteien handelt.

Männer und ältere Bürger beteiligen sich in größerem Umfang an der Planung. Die stärkere Beteiligung der Männer bestätigt die geringere Beteiligung und Führung der Frauen in den verschiedenen Bereichen.

Hinsichtlich der Jugendlichen und ihrer Beziehung zur Demokratie gibt es eine Diskussion darüber, dass ein Faktor, der die geringere Wertschätzung demokratischer Institutionen und partizipativer Instanzen seitens der Jugendlichen beeinflusst die Tatsache ist, dass diese Generationen keine Diktatur erlebt haben und daher keine Vergleichsmöglichkeit hat, die es ihr erlaubt, die demokratischen Institutionen zu bewerten.

Da es sich um eine Generation handelt, die in einer Demokratie geboren wurde, sehen die Jugendlichen lediglich die Grenzen und Probleme des demokratischen Systems, was zur Frustration führt, vor allem aufgrund der wirtschaftlichen Probleme der aktuellen Situation Boliviens.

Auf der anderen Seite sind Bildung und Einkommenshöhe keine signifikanten Variablen, um die Beteiligung an der Planung zu definieren. Diese Indikatoren der sozialen Schichtzugehörigkeit sind nicht ausschlaggebend bei der Bestimmung der Beteiligung oder Nicht-Beteiligung an der Planung, was zeigt, dass die partizipative Komponente der Munizipalisierung einen demokratisierenden Charakter hat.

Die am wenigsten entwickelten Regionen, die die höchsten Analphabetenraten haben, weisen eine stärkere Partizipation auf. „Je niedriger die Gesamtinvestitionen des Munizips sind

⁵⁹ Seligson, Mitchell 2001 "La cultura política de la democracia en Bolivia" (Die politische Kultur der Demokratie in Bolivien), Universidad Pittsburgh und Universidad Católica Boliviana La Paz.

(1997), desto stärker ist die Beteiligung“ (Seligson 2001:156). Dieses Element bestätigt den demokratisierenden Charakter der Beteiligung auf kommunaler Ebene, denn wo die geringste Entwicklung herrscht, ist die Beteiligung am stärksten.

Die Munizipalisierung durch die Beteiligung an der Planung fördert die Ausübung der Bürgerrechte in den lokalen Instanzen. Auf diese Weise werden die Bürgerrechte in der Tat als ein Recht empfunden und nicht als eine Konzession.

Bei der Beantwortung der Frage nach der Beziehung zwischen PDM und POA wird zwar immer eine Beziehung gesehen, allerdings ist diese in den meisten Fällen nicht optimal und die Situation ist sehr variabel.

In einigen Fällen zeigt sich, dass der PDM nicht respektiert wird. In Tarabuco erfolgt die Ausarbeitung des PDM zwar partizipativ, allerdings wird die Beziehung, die zwischen PDM und POA bestehen sollte, beeinträchtigt, da der PDM des letzten Geschäftsjahres ignoriert und einfach umformuliert wird. Dies bringt die Gefahr einer übermäßigen Beteiligung mit sich sowie eine Abwertung der eigenen Partizipation. Der Vorsitzende des Aufsichtskomitee des Munizips Tarabuco erklärte: *"De lo que se ha hecho (el anterior PDM), casi no estoy tan interesado, pero ahora este año estamos haciendo un reformulado del PDM....Por que no servía el PDM que hemos tenido, por que había poco presupuesto para obras, por eso estamos reformulando el PDM"* (Was gemacht wurde (der vorherige PDM), daran bin ich nicht so interessiert, aber dieses Jahr formulieren wir den PDM um Da der PDM, den wir hatten, nichts taugte, da für Baumaßnahmen nur ein geringes Budget vorgesehen war, deshalb formulieren wir den PDM um“)⁶⁰

In Llallagua ist die Situation ähnlich:

"El PDM de Llallagua ha sido participativo pero no se refleja en el POA..no hay un respeto de los PDM" (Die Ausarbeitung des PDM erfolgte partizipativ, spiegelt sich aber in den POA nicht wieder...die PDM werden nicht respektiert“)⁶¹.

Bei dem Beziehungsaspekt der Umfragen ist festzustellen, dass lediglich eine Minderheit, d.h. 10% der Befragten, eine weniger als 50-prozentige Beziehung zwischen PDM und POA sehen, so dass dies als Schwachpunkt der Beteiligung gesehen werden muss. 90% der Befragten sehen jedoch eine mehr als 50-prozentige Beziehung zwischen PDM und POA, was auf einen positiven Verlauf des Prozesses hinweist.

⁶⁰ Gespräch mit Adrian Valeriano Valeriano, Vorsitzender des Aufsichtskomitees von Tarabuco, 21.02.2002.

⁶¹ Gespräch mit Victor Villalta, Schlüsselquelle in Llallagua, 31.08.2001.

Die Umfragen zeigen, dass die aktive Beteiligung der Bevölkerung eine allgemeine Erwartungsrevolution mit sich bringt, die in einem Umfeld, dass durch eine Mittelknappheit geprägt ist, zu Frustration und einem daraus folgenden Verlust der institutionellen Legitimität führt, trotz der positiven Ergebnisse auf lokaler Ebene.

Der Vorsitzende des Aufsichtskomitees eines ländlichen Munizips sagte: *"Lo que pasa es que la gente, si hay reclamos es por que lo que se planifica o lo que se pone en el documento no se cumple muchas veces, llega un momento donde la gente dice, tantos talleres, tanta capacitación, tanta demanda nos piden y hay poco cumplimiento"*. (Wenn es Beanstandungen gibt, dann weil das, was geplant wird oder im Dokument steht, oft nicht eingehalten wird. Es kommt dann der Zeitpunkt, wo die Leute sagen, so viele Workshops, so viele Weiterbildungen, eine so große Nachfrage und ein so geringer Erfüllungsgrad⁶²).

3.3.3 LPP, Sozialkapital und Demokratisierung

Das LPP wird in den verschiedensten Regionen umgesetzt, wo unterschiedlich starke soziale Strukturen vorzufinden sind. Die erste Frage ist: In welchem Maße beeinflusst die Präsenz und Stärke der eingeführten Organisationskapazität den Verlauf und die Stärke des partizipativen Prozesses? Die zweite Frage ist: Wie fusioniert der kulturelle Hintergrund der Organisationsstrukturen mit der demokratischen Kultur, die die neuen Institutionen fördern und voraussetzen?

Ganz allgemein ist einer der Unterschiede zwischen dem Hoch- und Tiefland die Stärke und lange Tradition der sozialen Organisationen im andinen Raum, sei es in Form von Gewerkschaftsorganisationen oder originären Organisationen, und die geringere Stärke der Organisationen im Tiefland, d.h. es existiert ein größeres bzw. kleineres Sozialkapital.

Die Frage, die sich nun stellt, ist, inwieweit die vor allem in der Präsenz und Stärke der Gewerkschaftsorganisationen bzw. originären Organisationen zum Ausdruck gebrachte Organisationsstärke funktional ist bzw. demokratische Werte hervorbringt.

Es ist festzustellen, dass die traditionelle Kultur, deren Basis die Gemeinschaft und das Konsensprinzip sind, im Hochland in Frage gestellt wird, denn Munizipalisierung bedeutet die Einführung freier und kompetitiver Wahlen und damit einer pluralistischen Logik und individualistischer Werte.

⁶² Gespräch mit Dardo Añez, Vorsitzender des Aufsichtskomitees von San Ignacio de Velasco, 26.02.2002.

Die Munizipalisierung fördert die Öffnung und Reform der originären Gemeinschaften, die als erste Reaktion auf diese ihre originäre Identität stärken und die Munizipalisierung als eine Chance für Empowerment erleben. Auf der anderen Seite führt der starke Einzug der individualistischen demokratischen Logik in die Gemeinschaften zu internen Spannungen, bei denen es um die Modernisierung geht.⁶³

Wenn die sozialen Organisationen stark sind wie im Falle der indigenen Organisationen im Hochland, bedeutet die Munizipalisierung eine Chance für das Empowerment der untergeordneten Sektoren:

"Donde más confianza tenemos es en la organización originaria y después en los sindicatos... Las organizaciones originarias están bien organizadas y están enlazadas al sindicato y a la OTB. La autoridad Mallku Severino Willka Rojas es Secretario General y representante de la OTB de Malla". (Das größte Vertrauen haben wir in die indigenen Organisationen, dann in die Gewerkschaften...Die indigenen Organisationen sind gut organisiert und mit der Gewerkschaft und den OTB verbunden. Die Autorität Mallku Severino Willka Rojas ist Generalsekretär und Vertreter der OTB Malla.)⁶⁴

In manchen Fällen hat man sich sogar für eine Identifizierung zwischen der Führungsebene der OTB und der Gewerkschaft entschieden, was zeigt, dass die neue Institutionalität die zuvor bestehenden Strukturen überlagert. Auf diese Weise wird die Legitimität nicht gebrochen. Dies zeigt aber auch, dass die neue Struktur im Schoße der traditionellen Struktur

⁶³ Anmerkung: Der Fall des Munizips Ayo Ayo verdeutlicht das Spannungsverhältnis zwischen den traditionellen Werten und der Einführung modernisierender individualistischer demokratischer Parameter. Im Juni 2004 wurde der gewählte Bürgermeister von Ayo Ayo von seinen politischen Gegnern (der MIP nahe stehend) ermordet, die ihn offensichtlich nicht unbegründet der Korruption beschuldigten. Nach diesem Vorfall stand das Munizip ohne kommunale Autorität und mit eingefrorenen Konten da. Hier zeigt sich die Stärke eines Verhaltens, das sich nicht an die Rechtsordnung hält und diese beleidigt. Bei den Wahlen im Dezember 2004 werden 5 Personen aus fünf unterschiedlichen Parteien und Bürgergruppierungen gewählt, was uns zeigt, wie gespalten die politischen Loyalitäten und Meinungen sind, ein extremes Beispiel für Pluralismus und Individualismus. In Ayo Ayo hat die gemeinsam entschiedene Stimmabgabe überhaupt nicht funktioniert, sondern es haben sich individuelle Meinungen durchgesetzt. Die Presse hielt unter nachfolgender Überschrift fest, wie man aus dieser Vielfalt zur Bestimmung der Autoritäten kam: *"La gente de Ayo Ayo vigiló la posesión de su alcalde". "Los nervios eran evidentes: los papeles caían, las voces apenas se escuchaban. El primero en ser elegido fue el presidente, cargo que recayó en Armando Flores de (UN). El vicepresidente es Emeterio Chino del (MAS) y el secretario es Irineo Calle de (ASP). Al momento de elegir al alcalde... los concejales más nerviosos que antes observaban de reojo a los comunarios que tenían sus chicotes atravesando sus cuerpos. El secretario del Concejo, con voz casi apagada habló en aymara y propuso el nombre de Gabriel Calle del (MIP). Hubo un silencio de largos segundos y los aplausos se dejaron escuchar"* (Die Menschen in Ayo Ayo überwachten die Einsetzung ihres Bürgermeisters". "Die angespannten Nerven waren offensichtlich: Die Papiere fielen hinunter, die Stimmen waren kaum zu hören... Der erste, der gewählt wurde, war der Präsident. Dieses Amt übernahm Armando Flores der UN. Vizepräsident wurde Emeterio Chino der MAS und Sekretär wurde Irineo Calle der ASP. Als der Bürgermeister gewählt wurde... die nervösesten Stadträte, die zuvor die *Comunarios* aus den Augenwinkeln beobachtet hatten, die ihre Peitschen umhängen hatten. Der Sekretär des Stadtrates sprach mit fast unhörbarer Stimme in Aymara und schlug Gabriel Calle der MIP vor. Es herrschte einige Sekunden lang Stille und dann wurde applaudiert."). La Razón, 21. Januar 2005.

⁶⁴ Gespräch mit Alfredo Ochoa Acarapi, *Dirigente* der Central Agraria Malla, Prov. Loayza, 19.12.2001.

akzeptiert wird. So entscheidet die Gemeinschaft die Zusammenlegung beider Ämter. *"El dirigente de la comunidad pasa a ser dirigente de la OTB"* (Die Führungspersönlichkeit der Gemeinschaft wird Führungspersönlichkeit der OTB)⁶⁵.

Viele *Dirigentes* der Aufsichtskomitees waren vorher *Dirigentes* der Gewerkschaften, was nach und nach das traditionelle kulturelle Image in Frage stellt: Alejandro Quispe Chambi⁶⁶, Mitglied eines ländlichen Aufsichtskomitees, antwortete auf die Frage, wie er dies geworden sei, folgendes: *"Antes era secretario general del Sindicato de la Subcentral de la Comunidad. Ahora incluso, es más importante el sindicato pues desde un principio ha defendido los derechos de los comunarios"*. (Vorher war ich Generalsekretär der Gewerkschaft der Subzentrale der Gemeinschaft. Jetzt ist die Gewerkschaft sogar wichtiger, denn sie hat von Anfang an die Rechte der *Comunarios* verteidigt.) Es besteht folglich eine historische Tradition der öffentlichen Funktion, aber nicht als Vertretung von etwas, dem man angehört und daher mitverantwortlich ist, sondern mehr im Sinne einer Organisation „von uns“ zur Verteidigung und gegenüber dem anderen.

Im Tiefland, wo es weniger Sozialkapital im Sinne einer geringeren Organisationskapazität und folglich einer geringeren Organisationstradition gibt, ist das Aufsichtskomitee schwächer:

"..ahora los comités de vigilancia por ejemplo, todavía son muy débiles no tienen mucha convocatoria, no tienen respaldo para sus actividadesla iglesia esta contra la formación de asociaciones o centrales indígenas, por que las centrales indígena ahora reclaman los cabildos, como entidades tradicionales también de las comunidades por sí mismo, como sus bases, y la iglesia dice que no son nuestras bases, tienen una función religiosa....en la iglesia por ejemplo se guardan los bastones que son los signos de mando." (..die Aufsichtskomitees sind jetzt z.B. noch sehr schwach, sie haben keine große Unterstützung, ihre Aktivitäten werden nicht unterstütztdie Kirche ist gegen die Bildung indigener Verbände oder Dachverbände, denn die indigenen Dachverbände fordern nun die *Cabildos* (Versammlungen) als ihre ein, als traditionelle Einrichtungen der Gemeinschaften, und die Kirche sagt nein, sie gehören uns, sie haben eine religiöse Funktion ...in der Kirche werden z.B. die Stäbe aufbewahrt, die die Zeichen der Macht sind.)⁶⁷

⁶⁵ Gespräch mit Adrián Valeriano Valeriano, Vorsitzender des Aufsichtskomitees des Munizips Tarabuco, 21.03.2002

⁶⁶ Gespräch mit Alejandro Quispe Chamba, Vizepräsident des Aufsichtskomitees Luribay, Prov. Loayza, 18.12.2001.

⁶⁷ Gespräch mit Gaby Beckmann, Entwicklungshelferin des DED in San Ignacio de Velasco, Chiquitanía, 25.02.2002.

In den großen Städten besteht dieser Unterschied zwischen Hoch- und Tiefland nicht, allerdings gibt es Unterschiede zwischen den einzelnen *Departamentos*, die jedoch nicht Gegenstand dieser Untersuchung sind.

Die Munizipalisierung und ihre partizipativen Elemente haben einen Prozess der Demokratisierung gefördert, der zwar doppeldeutige und sogar widersprüchliche Tendenzen aufweist, die sich untereinander jedoch auf einen gemeinsamen Kern beziehen, so auf der einen Seite die Tendenz zur Einbindung ausgeschlossener Sektoren (*Campesino/Indigene*) in das staatliche System, auf der anderen Seite die Tendenz zur Förderung der Organisation und Bewusstseinsbildung der Bürger als Rechtsträger sowie die Tendenz zum Empowerment, ausgehend von der Stärkung der indigenen Identität und auf dieser Grundlage die allgemeine Infragestellung des Staates, der Ausschluss und Diskriminierung reproduziert hat.

Trotz der großen Unterschiede zwischen den Tendenzen im Allgemeinen ist eine Stärkung der kommunalen Ebenen festzustellen, was gleichzeitig eine Stärkung des grundlegenden Bindegliedes der staatlichen Ordnung bedeutet. Die allgemeine nationale Krise, die im Jahr 2000 ausbricht und bis 2005 anhält, zeigt die Munizipien als einzigen Raum der staatlichen institutionellen Stärke.

Die letzten Jahre des starken Straßenausbaus und des breiten Zugangs der ländlichen Bevölkerung zu den Medien hat vielmehr mit der Wahrnehmung der Armut als mit der Armutssituation als solche zu tun. Der Zugang zu den Medien führt dazu, dass der Vergleich zwischen der eigenen Situation und der der Eliten, vor allem der politischen Eliten, alltäglich wird, was Frustration und Hass gegenüber einer Gesellschaft nährt, die die indigene Bevölkerung ausschließt und diskriminiert.

Auf diesem Weg ist der Prozess, der in die andere Richtung führt, die Munizipalisierung. Diese ist trotz der Parteienpräsenz, die sie mit sich bringt, das Medium und System, das einen Aufbau von der lokalen Ebene her, d.h. von der eigenen Ebene aus, ermöglicht. Dies erklärt, warum sich bei den sozialen Unruhen in Bolivien seit dem Jahr 2000 und vor allem im Jahr 2003 die Proteste und Aufstände der untergeordneten Sektoren und vor allem der indigen Sektoren gegen den Zentralstaat und die dominierende Klasse richten, aber die lokale staatliche Ebene – das Munizip – nicht in Frage gestellt wird. In einigen Fällen (die Kokaanbauregionen Cochabambas) werden die Proteste sogar auf dieser Ebene organisiert.

Die politische Integration des ländlichen Raums erlaubte die Unterscheidung zwischen Zentralstaat als Instrument der herrschenden Klasse und dem bolivianische Staat bzw.

bolivianische Demokratie als Repräsentanten der Gesamtbevölkerung⁶⁸. Dadurch konnte die Krise 2000-2005 über den Weg des Elitenwechsels im Rahmen der Demokratie bewältigt werden.

3.3.4 Das LPP und die Modernisierung traditioneller Werte. Politische Parteien und Gemeinden

Nach der Rückkehr zur Demokratie Anfang der 80er-Jahre übernahmen die politischen Parteien bei der Vermittlung zwischen Staat und Gesellschaft eine zentrale Rolle und ab 1985 hatten sie sogar eine Monopolstellung. In Übereinstimmung mit der staatlichen Struktur zu diesem Zeitpunkt waren die politischen Parteien zentralistisch und vom *Caudillismus* geprägt.

Der Zentralismus der Parteien kam in zwei Elementen zum Ausdruck: Auf der einen Seite war ihre Beziehung zu den ländlichen Regionen intermittierend entsprechend des Rhythmus der nationalen Wahlen und auf der anderen Seite tendierten die Parteien statt zur Repräsentation der Interessen der ländlichen Regionen zu Wahlzeiten eher zur Vetternwirtschaft.

Der Zentralismus der Partei findet seinen Ausdruck auch in der charakteristischen Schwäche der Parteiorganisation in den peripheren Räumen und der größeren Stärke im Zentrum. In den ländlichen Regionen haben die Parteien keine Strukturen bzw. sind diese sehr schwach, was sich darin zeigt, dass es in keinem Fall regelmäßige Sitzungen der lokalen Struktur der Partei gibt.

Ab 1985 ist das Handeln der Parteien im ländlichen Raum von einer unterschiedlich stark ausgeprägten Vetternwirtschaft charakterisiert.

Die Partei MNR hatte eine *Campesino*/Indigene-Wählerschaft hinter sich und die MBL verfügte über eine organische Struktur im ländlichen Raum von Chuquisaca. Aber auch hier war die Vetternwirtschaft dominierend.

Vor dem Hintergrund der Vetterwirtschaft werden die Wahlen in den ländlichen Regionen eher als ein Geben und Nehmen als ein Streit um verschiedene Landesvisionen erlebt. Ein Mitglied des MNR eines kleinen ländlichen Munizips im Tiefland kommentierte diesbezüglich "(hace 15 años) no se llegaba a las unidades llevandoles comida para hacer un churrasco, simplemente a lo tradicional no mas, lo mas indispensable, se llevaba un poco de

⁶⁸ Diese Beobachtung verdanke ich meinem Kollegen David Egner in einem unserer Gespräche über meine Dissertation

bebida, cigarro y otra cosita mas y hablarle de lo que el partido había hechola ADN fue la que implementó eso de llevarles algo, que si no se les llevaba algo la gente poco caso hacia, entonces ahí fue que todos los partidos tuvieron que hacer lo mismo, inclusive invertir un poco mas de recursos para tener que llegarle con algo a la gente." ((vor 15 Jahren) nahm man in die Wahlkreise nichts zum Grillen mit, man ging einfach hin und nahm das Nötigste mit, etwas zu trinken, Zigaretten und eine andere Kleinigkeit und man erzählte, was die Partei gemacht hat.... die ADN hat das mit dem Mitbringen eingeführt, wenn man nichts mitbrachte, ließen die Leute sich nichts sagen, und dann mussten alle Parteien das Gleiche machen, sie mussten sogar mehr investieren, um den Leuten etwas mitzubringen.“⁶⁹

Mit der Verabschiedung des LPP änderte sich die Machtstruktur, da die Munizipalisierung die Dezentralisierung der Räume des Machtkampfs und der Schaffung von Legitimität bzw. der Zerstörung des institutionellen Ansehens bedeutete. In diesem neuen Szenarium traten die Parteien an, um bei der politischen Repräsentation eine Monopolstellung zu erlangen.

Diese Ausübung lokaler Macht durch das Munizip wird als ein radikaler Wandel erlebt. Ein Meinungsführer eines kleinen Dorfes sagte: "Y hoy, eso si la alcaldía se ha hecho la casa del pueblo, que es la casa del pueblo, queramos o no queramos, seas tú política o no política.....antes los municipios eran los poberelos de hacienda no tenían nada, franciscanos que no nos podían dar nada, ahora son los poderosos. Hoy las honorables alcaldías y sus representantes son omnia, son todo, por que todo lo canaliza el gobierno (municipal) y si se quiere meter unos caminos, mentira choca con los municipios, en las tierras, choca con los municipios, en la salud, en los medios, hasta en los transportes choca con el gobierno municipal." (Und heute ist die Stadtverwaltung das Haus des Volkes, das Haus des Volkes, ob wir wollen oder nicht, ob du Politiker bist oder nicht ...früher waren die Munizipien die Armen, sie hatten nichts, Franziskaner, die uns nichts geben konnten, jetzt sind sie die Mächtigen. Heute sind die ehrenwerten Rathäuser und ihre Repräsentanten alles, denn die (Gemeinde-)Regierung kanalisiert alles, wenn man Straßen bauen will, gibt es Probleme mit dem Munizip, beim Land gibt es Probleme mit dem Munizip, im Gesundheitswesen, bei den Medien und sogar beim Transportwesen gibt es Probleme mit der Munizipalregierung.)⁷⁰

Dies schafft zwei Tendenzen: Auf der einen Seite weitet sich der Ansehensverlust, unter dem die Parteien bereits litten, auf den ländlichen Raum aus und damit wird die Legitimitätskrise

⁶⁹ Gespräch mit Sergio Toledo Barba, Stadtrat der MNR, San Miguel de Velasco, 26.02.2002.

⁷⁰ Gespräch mit Elías Cortezón (Priester), Direktor des Rundfunksenders "Radio Juan XXIII" und ehemaliger Vorsitzender des Aufsichtskomitees von San Ignacio de Velasco, 25.02.2002.

der Parteien verschärft. Und auf der anderen Seite schafft es eine Tendenz zur Einbindung der sozialen Organisation in das System.

Die Einbindung zeigt sich zunächst in den westlichen Regionen, wo die *Campesino*/Indigene-Bevölkerung vorherrscht, über die Instrumentalisierung der Parteien durch die Zivilgesellschaft. Später, und diesmal ist der gesamte ländliche Raum Boliviens betroffen, im Verlust der Monopolstellung der politischen Repräsentation der Parteien und der Öffnung für die Präsenz von Bürgerorganisationen und indigenen Völkern.

Die Instrumentalisierung der Parteien wird möglich, da die Stärkung der Rolle der Parteien gleichzeitig eine Stärkung der Wähler als Legitimitätsquelle bedeutet. Ein ehemaliger *Apumallku* in Pelechuco sagte: *"Antes nos manejaban los partidos políticos ahora nosotros definimos"* (Früher bestimmten die politischen Parteien über uns, jetzt bestimmen wir.)⁷¹

Aus der Sicht der Parteien bewirkt die Munizipalisierung eine Spannung zwischen den traditionell zentralistischen Strukturen und der Notwendigkeit, dass die Partei in den 311 Munizipien Wurzeln schlägt, um Präsenz und nationale Stärke zu wahren bzw. wiederherzustellen.

Die neue Präsenzform der Parteien im ländlichen Raum erweckt zweideutige Gefühle. Auf der einen Seite neigen die wichtigsten sozialen Führungspersonlichkeiten der Gemeinschaften zu einer Beteiligung an den Wahlen über verschiedene Parteien und gleichzeitig zeigt diese Teilnahme die Tendenz, sie zu disqualifizieren:

"ahora último, recién por ejemplo la federación de campesinos del departamento, ha sido intervenida por las centrales provinciales de todo el departamento por que la dirigencia de esta federación se comprometió con algunos partidos políticos y así los distinguieron a nivel de uninominales, es gente ya totalmente metida, corrompida por la política, que no representa a sus bases y trabaja mayormente por sus propios intereses." (kürzlich erfolgte z.B. eine Intervention des Bauerndachverbands des *Departamento* seitens der Provinzverbände des gesamten *Departamento*, da die Führungsebene sich gegenüber verschiedenen Parteien verpflichtet hatte, und so wurden sie für Direktmandate vorgesehen, das sind Leute, die völlig involviert, korrupt sind, die nicht ihre Basis repräsentieren und meistens lediglich ihre eigenen Interessen vertreten.)⁷²

Ebenso ein Meinungsführer in Sucre: *"Yo creo que el hecho de que el partido sea el único que pueda ser el nexo entre la sociedad civil y el estado, o sea ha cambiado, ha cambiado*

⁷¹ Gespräch mit Ricardo Huanca Yquise, ehemaliger *Apumallku*, Prov. Franz Tamayo, Agua Blanca, 03.01.2002.

⁷² Gespräch mit Juan Pablo Chumacera, Researcher TIERRA, Sucre, 19.03.2002.

sustancialmente que nada se puede hacer sin el partido.....la gente ha empezado a desconfiar del sistema digamos de partidos, entiendo que también ha habido muchos, muchos, muchos compromisos que al final no se los ha cumplido, es por esa razón la gente no confía en la gente cuando hablan de partidos. Entonces inclusive entre ellos ha empezado la desconfianza, es el caso por decirte si una persona de la comunidad o de un municipio X ha ido como candidato para concejal y no ha salido esa persona, ya no es de confianza del resto de la gente o sea pierde la confianza al identificarse con un partido." (Ich glaube, dass die Tatsache, dass nur die Partei das Bindeglied zwischen der Zivilgesellschaft und dem Staat sein kann, zu grundlegenden Veränderungen geführt hat, nichts geht ohne die Partei.....die Leute haben angefangen, dem Parteiensystems zu misstrauen, soweit ich weiß gab es sehr, sehr viele Versprechen, die letztendlich nicht eingehalten wurden, und daher vertrauen sie den Leuten nicht, wenn sie von Parteien sprechen. Sogar untereinander gibt es bereits Misstrauen. Dies ist z.B. der Fall, wenn jemand aus einer Gemeinde oder einem Munizip X Stadtratskandidat war und nicht gewählt wurde, dann vertrauen die andern ihm nicht mehr, d.h. er verliert seine Vertrauenswürdigkeit sobald er sich mit einer Partei identifiziert.)⁷³

Im Gegensatz dazu besteht im ländlichen Raum des Tieflands zwar einerseits eine größere Offenheit gegenüber den Parteien⁷⁴, andererseits werden diese aber zunehmend als Spalter des Volkes gesehen, eine Teilung, die zuvor nicht existierte: "*... en realidad antes del 96 no había muchos problemas aquí, por ejemplo aquí la política se la ha tomado muy a pecho antes no teníamos problema todo el mundo éramos amigos, no habían esos problemas que existen ahora, que hay enfrentamientos hasta entre familias a veces por nada mas que la política, y eso no es bueno.*" (... vor 96 gab es hier eigentlich kaum Probleme. Hier hat man sich die Politik jetzt sehr zu Herzen genommen. Vorher hatten wir keine Probleme, wir waren alle Freunde. Es gab diese Probleme, die es heute gibt, nicht, wie Auseinandersetzungen sogar zwischen Familien, manchmal nur aufgrund der Politik, und das ist nicht gut.)⁷⁵

Die strukturelle Kraft, die die Parteien zur Territorialisierung führt, wird eine Herausforderung sein, die von den verschiedenen Parteien mit unterschiedlichen Strategien sowie unterschiedlich stark angegangen wird. Im Allgemeinen haben sich jedoch mehr frustrierende Erfahrungen bei den Parteien des alten Parteiensystems gezeigt, im Gegensatz zu der erfolgreichen Einbindung neuer Parteien.

⁷³ Gespräch mit Mario Torrez, regionaler Geschäftsführer von ACLO Sucre, 20.03.2002.

⁷⁴ Anmerkung: Diese organischere Beziehung könnte damit zu tun haben, dass in den ländlichen Regionen des Tieflandes eindeutig eine westliche Kultur vorherrscht, so dass Institutionen, die diesem Schema entsprechen, stärker angenommen werden. Dieser Aspekt sollte jedoch in anderen Studien tief greifender untersucht werden.

⁷⁵ Gespräch mit Guisela Bauer, Stadträtin der MIR, San Ignacio de Velasco, 25.02.2002.

Ein gemeinsamer Charakterzug der verschiedenen Prozesse, die alle Parteien durchleben, ist die Einführung eines hohen Autonomiegrades bei der lokalen Entscheidungsfindung und geht bis zu dem Extrem, die Idee von der Partei als Sammelbecken für Forderungen und Träger einer (unitären) politischen Vision als zentraler Aufruf in Frage zu stellen.

"Nosotros nos relacionamos con la dirección central del partido pero nosotros tomamos las decisiones aquí, ellos de lo alto no nos pueden decir tienes que cumplir. Ellos del central nos dan algunas guías. Ellos no pueden decidir este tiene que ser el candidato ellos no conocen la persona entonces aquí decidimos."

(Wir stehen mit der zentralen Führung der Partei in Verbindung, aber wir treffen die Entscheidungen hier. Sie können uns von oben nicht sagen, was wir zu tun haben. Die von der Zentrale geben uns ein paar Leitlinien. Sie können nicht sagen, das muss der Kandidat sein, sie kennen die Person nicht, also entscheiden wir hier.)⁷⁶

"Lo que se ve es que ellos (dirección central o departamental del partido) nos tienen que apoyar a lo que dice la base, siempre partimos de un principio que nosotros nos debemos a la base.....Como ahora para las diputaciones uninominales teníamos previsto nosotros otro nombre, pero el nombre que hemos elegido estaba bien y nos aceptaron pero ahora resulta que nuestra elegida se ha ido como ministra y nos están obligando a aceptar de arriba."

“Sie (zentrale oder departamentale Parteiführung) müssen uns in dem unterstützen, was die Basis sagt. Wir gehen von dem Prinzip aus, dass wir der Basis etwas schulden... Wie jetzt für die Direktmandate hatten wir jemand anderen vorgesehen, aber die Person, die wir gewählt haben, war o.k. und sie wurde akzeptiert. Allerdings ist es jetzt so, dass unsere Gewählte Ministerin geworden ist und wir von oben gezwungen werden, andere Kandidaten zu akzeptieren.)⁷⁷

Die Territorialisierung der Parteien des alten Systems war kein erfolgreicher Prozess, förderte jedoch einen Prozess der internen Demokratisierung und Öffnung hin zur lokalen Ebene.

Die Antwort der Parteien auf die Herausforderung, auf lokaler Ebene Wurzeln zu schlagen, war sehr unterschiedlich und geht von der territorialen Demokratisierung der Parteien über ein Verlassen der lokalen Ebene, eine fehlende Antwort und die daraus folgende Ausweitung und Vertiefung der Krise der Parteien im ländlichen Raum bis hin zur Bildung neuer Parteien aus der lokalen Ebene heraus. Letzteres war der erfolgreichste Prozess.

⁷⁶ Gespräch mit Santiago Quina, Bürgermeister von Curva, UCS 2.01.2002.

⁷⁷ Gespräch mit Primitiva Echalar Cardozo, Stadträtin der MBL, Yotala, 21.03.2002.

Im Falle des MNR wurde ein relativ erfolgreicher interner institutioneller Demokratisierungsprozess⁷⁸ umgesetzt, der sich in der Durchführung erster interner Wahlen der Partei widerspiegelt: *"Antes se reunía un grupo de compañeros no mas, y a dedo se elegía a los candidatos primero, segundo, tercero y así sucesivamente sin embargo ahora ya con las elecciones internas que tuvimos dentro del partido, cuando se lo democratizó entonces ahí prácticamente el candidato ganador en esas elecciones era indiscutiblemente el primer candidato a concejal, si el lo deseaba."* (Früher traf sich einfach nur eine Gruppe von Genossen und die Kandidaten wurden einfach ausgesucht, erstens, zweitens, drittens und so weiter. Jetzt, nach den internen Wahlen der Partei, als diese demokratisiert wurde, da war der Gewinner dieser Wahlen praktisch indiskutabel der erste Stadtratkandidat, wenn er wollte)⁷⁹

Im Falle der ADN ist festzustellen, dass die zentralistische *Caudillo*-Struktur der Partei im Prozess überwog: *"...todo ha sido una designación mas que todo del jefe del partido a nivel departamental ...pero no obedece a una toma de decisiones de una estructura partidaria ...A nivel departamental deberían funcionar lo que es el comité político y el comité ejecutivo, está establecido como debe funcionar el comité político y está conformado el comité ejecutivo pero ninguna de las instancias funciona, no funcionan para definir candidatos, no funcionan para definir un posicionamiento del partido.."* (...alles war vor allem eine Ernennung des Parteichefs auf departamentaler Ebene ...entspricht aber nicht der Entscheidungsfindung einer Parteistruktur... auf departamentaler Ebene sollten das politische Komitee und das Exekutivkomitee funktionieren. Es ist festgelegt, wie das politische Komitee funktionieren soll und das Exekutivkomitee ist gebildet, aber keine der Instanzen funktioniert. Sie funktionieren nicht, um Kandidaten zu definieren, sie funktionieren nicht, um die Position der Partei zu definieren.)⁸⁰

Im Falle des MIR kommentierte ein Stadtrat aus Sucre hinsichtlich der Struktur der Partei und der Beziehung der Partei zur Bevölkerung "(respecto a si se realizan reuniones periódicas del partido) A demanda de la coyuntura, a veces hay reuniones ampliadas, a veces hay reuniones del comité ejecutivo reuniones por distrito.....todos esperamos que llegue la época de la campaña, no hacemos un trabajo sistémico y eso es lo que observa la gente no hacemos un trabajo sistematizado un trabajo ordenado un trabajo de relacionamiento permanente que es probablemente lo que está faltando al partido político" (hinsichtlich dessen, ob regelmäßige Sitzungen der Partei abgehalten werden) Wenn es die Konjunktur erfordert, gibt es manchmal

⁷⁸ Anmerkung: Der Prozess richtete sich nach dem Statut "Sorensen".

⁷⁹ Gespräch mit Sergio Toledo Barba, Stadtrat der MNR, San Miguel de Velasco, 26.02.2002.

⁸⁰ Gespräch mit Carol Carlo Durán, Stadträtin der ADN, Cobija, 01.03.2002.

erweiterte Sitzungen, manchmal finden Sitzungen des Exekutivkomitees statt, Distriktsitzungen.....wir alle warten auf die Zeit des Wahlkampfes. Wir arbeiten nicht systemisch und das sehen die Leute, systematisieren und ordnen nicht, wir betreiben keine permanente Kontaktpflege und das ist möglicherweise das, was der Partei fehlt.)⁸¹

Die MBL ist eine kleine Partei mit verhältnismäßig geringer Bedeutung im alten Parteiensystem, weist allerdings eine solide lokale Verwurzelung im Departamento Chuquisaca auf. Der Bürgermeister der Partei in Tarabuco – Chuquisaca, die Hochburg der Partei, sagte "....en el MBL nosotros estamos acostumbrados a elegir, la militancia del partido en el municipio elige a sus candidatos.....Bueno el MBL siempre ha mantenido la relación con las organizaciones del pueblo mas que todo con la organización del área rural, yo también represento a la organización del área rural, que es la organización sindical del campesinado" (...im MBL sind wir es gewohnt, zu wählen. Die Mitglieder der Partei des Munizips wählen ihre Kandidaten....Die MBL hat immer die Beziehung zu den Organisationen des Volkes aufrechterhalten, vor allem zu den Organisationen im ländlichen Raum. Ich vertrete auch die Organisation des ländlichen Raums und das ist die Bauerngewerkschaft)⁸². In Bezug auf Sucre sagte er: "Se ha consultado al pueblo, han votado por una lista de 30 y los más votados en la lista de 30 han sido designados candidatos a alcalde y candidatos a concejales....una primaria pero no abierta a los militantes sino abierta a la sociedad civil...Esta apertura nos permitió tener cerca a 4000 personas que votaronversus a los menos de 500 militantes." (Das Volk wurde konsultiert. Es hat aus einer Liste von 30 Kandidaten gewählt und die mit den meisten Stimmen wurden Kandidaten für das Bürgermeisteramt und den Gemeinderat ...eine Vorwahl, die jedoch nicht für die Parteimitglieder sondern die Zivilgesellschaft offen war. Diese Öffnung hat es erlaubt, dass etwa 4.000 Menschen gewählt haben ...gegenüber weniger als 500 Parteimitgliedern.)⁸³

Die MBL zeigt, dass die Stärke der Partei auf departamentaler Ebene die nationale Führung und die traditionelle zentralistische Führungsform der Partei in Frage stellt: "Hay avances democráticos de renovación de la nueva dirección del MBL que se ha dado hace escasos 6 meses y en el que todavía, sin embargo, si bien hay renovación, hay una vieja lógica centralista de tal suerte que hoy por hoy el liderato emergente de Fidel Herrera ya no es solo como alcalde, sino como dirigente regional. Prácticamente esta enfrentando la visión de la nueva estructura orgánica del MBL pero vieja en su filosofía y en su pensamiento.....Por que

⁸¹ Gespräch mit Mario Oña, Stadtrat der MIR, Munizip Sucre, 20.03.2002.

⁸² Gespräch mit Juan Sandoval Céspedes, Bürgermeister von Tarabuco, 21.03.2002

⁸³ Gespräch mit Fidel Herrera, Bürgermeister von Sucre, 20.03.2002.

donde ha pervivido y ha triunfado el MBL es gracias a un nivel de estructura orgánica que tienen como es Chuquisaca donde además de una buena estructura no solo local sino departamental ha tenido la capacidad de convivir 2 generaciones de dirigentes." (Es gibt demokratische Fortschritte bei der Erneuerung der neuen Führung der MBL, zu der es vor knapp 6 Monaten gekommen ist und wo trotz der Erneuerung noch immer eine alte zentralistische Logik verfolgt wird. Die Führungsrolle von Fidel Herrera ist nicht nur die eines Bürgermeisters, sondern auch die einer regionalen Führungspersönlichkeit. Er stellt sich der Vision der neuen organischen Struktur des MBL, ist aber veraltet in seiner Philosophie und in seiner Denkweise...Wo die MBL überlebt und triumphiert hat, ist es ihrer organischen Struktur zu verdanken, wie in Chuquisaca, wo sie nicht nur eine gute lokale sondern auch eine departamentale Struktur hat und außerdem ihre Führung erneuert wurde.)⁸⁴

Die MAS ist eine neue Partei, die auf lokaler Ebene entsteht und später landesweit an politischer Bedeutung gewinnt. Bei der MAS kommt es häufig vor, dass von den sozialen Organisationen ernannte Kandidaten die Partei auswählen, damit diese die Kandidatur unterstützt: "Bueno realmente a la vez nosotros salimos de las organizaciones de bases, organizaciones sindicales por lo cual a través mediante ampliados a nivel de subcentralías, al mismo tiempo al nivel del municipio, bueno pues salimos en esos lugares para poder ser candidatos nombrados para poder representar..... Antes yo era secretario de hacienda de la subcentral de Nujcho..... Bueno realmente en esas veces no teníamos un frente como un partido pero a la vez también estábamos viendo un partido, que es uno de la izquierda y por la decisión de la mayoría bueno designaron la candidatura de mi nombre al Movimiento al Socialismo" (Wir kommen aus den Basisorganisationen oder Gewerkschaftsorganisationen und daher werden wir in Versammlungen auf Ebene der Subzentralen gewählt, oder des Munizips. Wir kommen aus diesen Organisationen, um als Kandidaten ernannt werden zu können, um dann die Interessen zu vertreten ... Ich war vorher Finanzsekretär der Subzentrale Nujcho...Zu der Zeit hatten wir keinen Zusammenschluss in Form einer Partei, aber wir hatten eine Partei im Auge, eine linksgerichtete, und die Mehrheit entschied meine Kandidatur für die Bewegung zum Sozialismus.)⁸⁵ Dies zeigt, dass die MAS vor allem das Produkt der politischen Organisation der korporativen Instanzen der Gesellschaft ist.

Auf der anderen Seite ist bei den indigenen Campesino-Sektoren ein Aufeinanderprallen der Idee der direkten Demokratie, die ihren Ausdruck in der Generalversammlung als Entscheidungs- und Konsultationsinstanz findet, mit der Idee der repräsentativen Demokratie,

⁸⁴ Gespräch mit Fidel Herrera, Bürgermeister der MBL in Sucre, 20.03.2002.

⁸⁵ Gespräch mit Avelino Cerrudo Arancibia, Stadtrat der MAS, Yotala, 20.03.2002.

die einer Person Autorität verleiht und in die man Vertrauen setzt, damit sie im Namen der Gemeinschaft handelt, festzustellen.

Die FSB (Falange Socialista Boliviana) ist eine alte Partei aus den 30er- und 40er-Jahren, die es fast nicht mehr gibt, da sie auf der einen Seite zwar eine gewisse Präsenz in einigen Munizipien im Tiefland zeigt, auf der anderen Seite aber keine Parteieinheit aufweist, d.h. wirtschaftliche und Entscheidungsautonomie der lokalen Führungspersonlichkeiten steht die Schwäche bzw. das fast Nicht-Vorhandensein einer nationalen Struktur gegenüber: "Eso es lo bueno en nuestro partido, que no nos imponen como en otros partidos, ustedes tienen que votar por este, el consejero departamental se les impone a los partidos políticos, entonces en nuestro partido, en mi partido la falange socialista boliviana no se nos impone por que nosotros ponemos la plata para la campaña eso es lo lindo, lo hermoso que tenemos en nuestro partido." (Das Gute an unserer Partei ist, dass man uns nichts vorschreibt wie in anderen Parteien, z.B. ihr müsst den wählen. Der Departamentalrat wird in anderen Parteien vorgeschrieben. In unserer Partei, in meiner Partei, der Falange Socialista Boliviana, wird uns nichts vorgeschrieben, denn wir geben das Geld für die Kampagne und das ist das Schöne, das Wunderschöne an unserer Partei.)⁸⁶

Dieser Fall zeigt auch, dass die Munizipalisierung den lokalen Raum für die Stärkung der lokalen Eliten öffnet, die weder eine solide Beziehung zu einer nationalen Partei haben noch sich gegenüber dieser verantworten müssen.

Die starke Parteienpräsenz im ländlichen Raum hat zu einer Ausweitung der Legitimitätskrise der Parteien und damit zu einer Verschärfung des Problems geführt. Für die Bevölkerung haben die Parteien zwei Charakterzüge: Auf der einen Seite eine fehlende demokratische Führung innerhalb der Parteien und daher das Image der Institutionen als Organe, die nicht für eine demokratische Repräsentation geeignet sind, und auf der anderen Seite die Ausübung der öffentlichen Funktion als Quelle der unrechtmäßigen Bereicherung.

"Bueno la importancia de los partidos políticos para la gente hasta ahora es negativa mas que todo, por que ya no quieren participar incluso en las elecciones, habla la gente que es un engaño, siempre es lo mismo, se da cuenta la gente un poco que se esta aprendiendo algo más en la participación popular."

⁸⁶ Gespräch mit Candelaria Cuellar, Stadträtin der FSB, San Miguel de Velasco, 26.02.2002.

(Die Bedeutung der politischen Parteien ist für die Leute bis jetzt vor allem negativ belegt, denn sie wollen nicht einmal mehr wählen. Die Leute sagen, dass es ein Betrug ist, immer das Gleiche. Sie merken ein bisschen, dass man etwas mehr durch die Volksbeteiligung lernt.)⁸⁷

Zur Schwere der Legitimitätskrise sagte ein Nachbarschaftsführer wörtlich: "*Mire allá en las comunidades la confianza en los partidos políticos ha muerto*" (Sehen Sie in den Gemeinschaften, da ist das Vertrauen in die politischen Parteien gestorben.)⁸⁸ und ein hoher Parteiführer erzählte: "*...(durante) movilización del Mallku en la Paz tienes municipios en manos del MNR donde la gente participa, pero el municipio no es tocado, por que pese a ser movimientistas son representativos de sus comunidades, y otros donde nuestros alcaldes y nuestros concejales junto con los de ADN y el MIR y UCS y NFR han tenido que escapar por que si no los limpiaban*" (...(während) der Mobilisierung des Mallku in La Paz hast du Munizipien in Händen der MNR, wo die Leute mitmachen, aber das Munizip wird nicht angefasst, denn obwohl sie vom MNR sind, vertreten sie ihre Gemeinschaften, und andere, wo unsere Bürgermeister und unsere Gemeinderäte zusammen mit denen der ADN, der MIR, UCS und NRF sich davonmachen mussten, denn sonst hätten sie sie umgebracht.)⁸⁹

Nach der Munizipalisierung können bei der Betrachtung des Prozesses als Gesamtheit drei zeitlich voneinander unabhängige Prozesse identifiziert werden, die sowohl gleichzeitig als auch hintereinander eintreten. Ein erster Prozess ist der Eintritt sozialer Führungspersönlichkeiten in die Parteien bzw. deren Kandidatur für eine Partei, was einen Verlust der Legitimität und Führungsrolle mit sich bringt.

Ein weiterer Prozess ist der der Instrumentalisierung der politischen Parteien durch die traditionelle Gemeinschaft, die z.B. mit einer Partei ein Abkommen schließt, bei den Kommunalwahlen eine traditionelle Autorität als Kandidaten aufzustellen, so dass sich eine Überlagerung der pluralistischen Logik (individuelle Entscheidung durch die eigenen Wahlstimme) durch den Gemeinschaftssinn (kollektive Entscheidung durch Konsens der Kommune) zeigt.

Der Prozess der Instrumentalisierung der Parteien bringt die Verbindung des Gemeinschaftssinns mit der pluralistischen Logik, basierend auf der Freiheit des Individuums, mit sich. Zentrale politische Entscheidungen (z.B. Wen wähle ich?) werden gemeinsam in einem langen Prozess und auf unterschiedlichen Ebenen der Konsensbildung

⁸⁷ Gespräch mit Adrián Valeriano Valeriano, Vorsitzender des Aufsichtskomitees des Munizips Tarabuco, 21.03.2002.

⁸⁸ Gespräch mit Martha Moreno, Mitglied des Aufsichtskomitees von Santa Cruz de la Sierra, 26.02.2002.

⁸⁹ Gespräch mit Roberto Moscoso, Stadtrat der MNR für das Munizip La Paz, 30.01.2002.

getroffen. Ist diese Ebene einmal erreicht, gewinnt die Entscheidung an sozialer Kraft und wird als gemeinschaftliche Entscheidung unter sozialem Druck im Gedächtnis bleiben. Trotz allem bleibt ein subjektiver individueller Freiraum bestehen, der es dem Einzelnen erlaubt, zu evaluieren, ob die gemeinschaftlich getroffene Entscheidung legitim ist oder aufgezwungen wurde und berechtigt ihn, „nicht zu gehorchen“ und eine andere Entscheidung zu treffen. Dies stellt die individuelle Freiheit als Hintergrund der Verpflichtungen (immer individueller Natur), die er gegenüber der Gemeinschaft eingeht, wieder herstellt.

“Mira, lo que pasa es esto no, que antes de las elecciones, en la organización sindical, en este caso, a nivel de la subcentral, los sindicatos se reúnen, van con una idea, a quien apoyar, se reúnen a uno y otro nivel, qué es la subcentral, entonces ahí deciden por quién, ó a quién van a dar el voto, y ahí hacen un acuerdo.....hay casos en el que hay desobediencia.....donde mas desobediencia hemos visto es cuando el candidato no era digamos del campo, ahí la gente lo toma muy libremente, o sea como no hay una confianza, no han construido estas relaciones digamos de reciprocidad...Es el caso por ejemplo, hubo un acuerdo a nivel departamental, que dijeron vamos a apoyar a tal partido, instrucciones a todos los sindicatos no?, todo, bueno con eso piensa que el partido va a ganar en todo Chuquisaca, piensa que la gente va a obedecer una instrucción sindical, pero no es así.”

(Schau, die Sache ist die. Vor den Wahlen, in der Gewerkschaftsorganisation, in diesem Fall auf Ebene der Subzentrale, kommen die Gewerkschaften zusammen, haben eine Idee, wen sie unterstützen, treffen sich auf der ein und anderen Ebene, der Subzentrale, und da entscheiden sie, wen sie wählen, und einigen sich...es gibt Fälle, wo nicht Folge geleistet wird...das kam am häufigsten vor, wenn der Kandidat sagen wir mal nicht vom Land war, da nehmen die Leute es sehr liberal, d.h., da kein Vertrauen besteht, man hat nicht diese reziproke Beziehung aufgebaut...Es gab z.B. ein Übereinkommen auf departamentaler Ebene, es hieß, wir werden jene Partei unterstützen, Anweisung an alle Gewerkschaften, nicht? Damit glauben die Gewerkschaftsorganisationen, dass die Partei in ganz Chuquisaca gewinnen wird, dass die Leute einer Gewerkschaftsanweisung Folge leisten werden, aber so ist das nicht.)⁹⁰

Ein dritter Prozess, der am spätesten eintritt, ist der der direkten Wahlbeteiligung⁹¹ der indigenen Völker. Dieser Prozess ist das Ergebnis des Ansehensverlusts der Parteien und fällt mit der Demokratiekrise zusammen, die in Bolivien im Jahr 2000 ausbricht.

⁹⁰ Gespräch mit Mario Torrez, regionaler Geschäftsführer von ACLO Sucre, 20.03.2002.

⁹¹ Anmerkung: Über eine Verfassungsreform wurde die Aufhebung der Monopolstellung der politischen Repräsentation, die die politischen Parteien genossen, festgelegt sowie die Öffnung dieses Raumes für die

3.4 Wahrnehmung und Vertrauen in das Munizip⁹²

3.4.1 Legitimität des Munizips

Die diversen Regierbarkeitskrisen, die das Land in den letzten 5 Jahren erlebt hat, haben die Unsicherheit zu einem wichtigen Aspekt des Bildes, das die öffentliche Sphäre aufzeigt, gemacht, was für einen allgemeinen Verlust der Glaubwürdigkeit der Institutionen sorgte. Als Teil dieses Kontextes, allerdings gleichzeitig als Gegenpol, taucht das Munizip als Institution auf, in die die Bürger Vertrauen haben, d.h., dass sich die Glaubwürdigkeit des Munizips als Sammelbecken des Vertrauens in die Demokratie abzeichnet.

Der partizipative Charakter der Munizipalisierung hat zu einem Prozess des Empowerment der Gemeinschaft geführt, der über die Erbringung von Dienstleistungen hinausgeht. Er initiiert einen Prozess der eigenverantwortlichen Regierungsführung auf lokaler Ebene, „*urban governance*“, die mit der Zeit auch das Vertrauen in höhere politische Ebenen des Staates, „*governance relationship*“, (Osborne u. Gaebler 1992), fördern könnte.

Das größere Vertrauen in die Munizipalregierungen im ländlichen Raum gegenüber dem städtischen Raum, aber auch hinsichtlich des nationalen Durchschnittwertes spricht für den demokratisierenden Charakter der Munizipalisierung.

Die Munizipalisierung ist ein Dezentralisierungsmechanismus, der den Zugang zum Staat als Institution auf der einen Seite Sektoren öffnet, die hinsichtlich der Machtkonzentration auf La Paz und die departamentalen Hauptstädte als peripher zu bezeichnen sind, und auf der anderen Seite Sektoren, die wirtschaftlich und soziokulturell nur sehr wenig integriert sind, denn Armut und Ausschluss haben sich historisch auf ländliche Sektoren konzentriert.

Auf nationaler Ebene ist festzustellen, dass die absolute Mehrheit der Befragten (52%) die Rathäuser - bzw. Gemeinderäte als die Institution sieht, die die Probleme der Gemeinde am

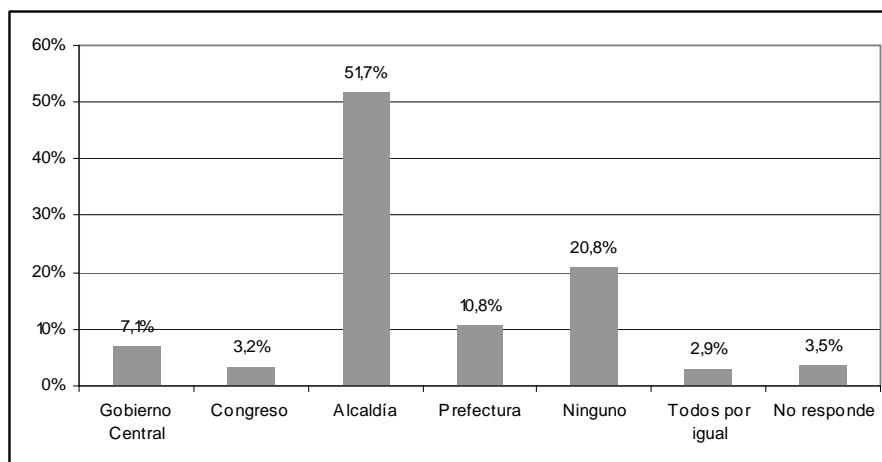
Präsenz von Bürgergruppierungen und indigenen Völkern. Die ersten Wahlen, bei denen Bürgergruppierungen und indigenen Völker präsent waren, waren die Kommunalwahlen im Dezember 2004.

⁹² Im Rahmen der Untersuchung wurden Daten der Umfrage von USAID und LAPOP (Latin American Public Opinion Project) aus dem Jahr 2004 mit der entsprechenden Genehmigung von USAID wieder aufbereitet und analysiert. Die genannte Umfrage wurde ebenfalls analysiert von: Seligson und andere 2005. Siehe Bibliographie. Die lateinamerikanische Meinungsumfrage *Opinión Pública Latinoamericana* (LAPOP) wird geleitet von Professor Mitchell Seligson und zu Beginn von der Universität Pittsburgh aus geleitet. Mittlerweile ist sie an der Universität Vanderbilt beheimatet. Die erste Umfrage von LAPOP wurde 1998 durchgeführt und initiierte eine respektable halbjährige Serie an Umfragen. Die in der vorliegenden Dissertation verwendete und analysierte Umfrage wurde im Oktober 2004 mit 3070 Teilnehmern auf Grundlage einer repräsentativen Auswahl aus der bolivianischen Bevölkerung durchgeführt unter Verwendung eines Umfragebogens in den drei von der Verbreitung bedeutendsten Sprachen Boliviens (Spanisch, Quechua und Aymara).

besten löst.⁹³ 20% sind der Meinung, dass keine Instanz die Probleme der Gemeinde entsprechend angegangen ist. An dritter Stelle steht mit 11% die Präfektur und an letzter Stelle der Kongress mit 3%.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Munizip als eine Instanz auftaucht, die die Legitimität wieder herstellt.

Schaubild 2: Legitimität der Institutionen und des Munizips⁹⁴



Diese Zahlen zeigen eine positive Bewertung der Stadt- bzw. Gemeindeverwaltung und des Munizipalisierungsprozesses, der im Land erfolgte.

Dass 2 von 10 Befragten die Meinung vertreten, dass keine Institution in der Lage war, ihren Bedürfnissen entsprechend nachzukommen, ist ein Spiegelbild der vielen Regierbarkeitskrisen, die das Land in den letzten 5 Jahren durchlebte. Diese sorgten für Unsicherheit und den Ansehensverlust der Institutionen und somit für eine Distanzierung zwischen Staat und Gesellschaft als zentraler Aspekt des institutionellen politischen Bereichs.

Die vielen aufeinander folgenden Regierbarkeitskrisen erklären auch die geringe Wertschätzung der zentralen Exekutive, die sogar noch weniger geschätzt wird als die Präfekturen.

Die positive Bewertung der Präfekturen von einem unter zehn Befragten (4 Prozentpunkte über der Evaluierung der Zentralregierung) steht für aufkommende departamentale Identitäten.

⁹³ Die Frage war folgendermaßen formuliert: „Von den Institutionen, die ich Ihnen nachfolgend nenne, welche hat die Probleme dieser Gemeinde am besten gelöst? Zentralregierung, Kongress, Rathäuser - bzw. Gemeinderäte oder Präfektur?“

⁹⁴ *Gobierno Central* = Zentralregierung; *Congreso* = Parlament; *Alcaldía* = Rathaus; *Prefectura* = Präfektur; *Ninguno* = Keine; *Todos por igual* = alle gleiche; *no responde* = keine Antwort.

Die geringe Wertschätzung des Kongresses (3%) gibt zum einen die Repräsentativitätskrise der Parteien zu erkennen und zum anderen die soziale Wahrnehmung der traditionellen Parteien und der Politiker als Verantwortliche der Krise und des allgemeinen Misstrauens.

Bei einem Vergleich der drei Regionen zeigt sich, dass die Glaubwürdigkeit der Stadt- bzw. Gemeindeverwaltungen im Tiefland geringfügig niedriger ist (50%) als im Hochland. Auch wenn drei Prozentpunkte signifikant sind, ist die Spanne jedoch nicht groß.

Das größere Vertrauen in die Rathäuser / Gemeinderäte im Hochland zeigt, dass vor allem im Hochland, wo eine alte, aus dem ländlichen Raum stammende Organisationstradition besteht, die Munizipalisierung mit mehr Nachdruck einen Prozess der Demokratisierung des Machtzugangs bedeutet. Allerdings müssen zwei Gruppen unterschieden werden: Die Aymara-Migranten⁹⁵, die offen für einen Wandel sind, und die konservativeren Nicht-Migranten, die das Munizip mit Misstrauen betrachten. Hierauf wird später eingegangen.

Es muss allerdings auch berücksichtigt werden, dass die Antwort auch eine Evaluierung der Gemeindeführung ist, denn das quantitative Gewicht der großen Städte ist entscheidend und kann dazu führen, dass die Evaluierung der amtierenden Gemeindeführung mit der Evaluierung der Institution auf lokaler Ebene verwechselt wird.

Bei einem Vergleich der *Departamentos* untereinander zeigt sich, dass die *Departamentos* mit einer besseren Bewertung des Munizips Tarija (60%, 8 Prozentpunkte über dem nationalen Durchschnitt) und Potosí (57%, 5 Prozentpunkte über dem nationalen Durchschnitt) sind. In beiden Fällen fällt auf, dass es sich um Gesellschaften mit langjährigen Organisationstraditionen handelt. In Potosí ist die Gesellschaft im gesamten ländlichen Raum stark von der Quechua-Kultur geprägt, die eine alte Organisationskultur hat und wo das Munizip Öffnung bedeutet im Sinne eines effektiven Zugangs zur Ebene der Entscheidungsfindung.

Zur zweiten Gruppe gehören die *Departamentos*, die in etwa dem nationalen Durchschnitt entsprechen, d.h. La Paz, Chuquisaca, Pando und Beni.

Santa Cruz und Cochabamba liegen leicht unter dem nationalen Durchschnitt. Cochabamba liegt mit 48% 4 Prozentpunkte unter dem nationalen Durchschnitt und Santa Cruz mit 49% 3 Prozentpunkte unter dem nationalen Durchschnitt.

⁹⁵ Aymara-Migranten sind Aymara, die aus dem ländlichen Raum in die Städte gezogen sind, d.h. interne Migration.

Oruro liegt mit 39% 13 Prozentpunkte unter dem nationalen Durchschnitt, was ein signifikanter Unterschied ist, der die Krise der Rathäuser / Gemeinderäte der departamentalen Hauptstadt in den letzten Jahren zum Ausdruck bringt.

Die Unterscheidung zwischen städtisch und ländlich ist in diesem Fall signifikant. Im ländlichen Raum liegt die Bewertung der Gemeindeverwaltung sechs Prozentpunkte über dem nationalen Durchschnitt sowie über der Bewertung der Befragten aus dem städtischen Raum. Hier zeigt sich eine positive Wechselwirkung zwischen den beiden Indikatoren für die Präsenz von Sozialkapital, der assoziativen Aktivität und dem Vertrauen in die lokale Regierung (Petro NN.2001).

Dies zeigt, dass das Munizip auf dem Land aus verschiedenen Gründen besser bewertet wird. Es ist Ausdruck einer allgemeinen Wertschätzung des Wandels, des Munizips als Raum für Empowerment, der Rathäuser / Gemeinderäte als Raum staatlicher Präsenz und als Instanz der bürgernahen politischen Repräsentation.

Das Munizip in nicht städtischen Räumen als neuer politischer Bereich bildet ein Subsystem mit einem bedeutenden Legitimitätsgrad, das aus dem Inneren des allgemeinen politischen Systems, das sich in einer Krise befindet, hervorgeht.

Bei einer Vertiefung der Analyse des Vertrauens in das Munizip im ländlichen Raum zeigt sich, dass von allen, die sich selbst als Aymara identifizierten, nur 2,1% die Rathäuser / Gemeinderäte als die Institution sehen, die den Bedürfnissen der Gemeinde am besten nachkommt. Dies spricht für Spannung zwischen der Gemeindeverwaltung als moderne demokratische Institution und einer Sphäre traditioneller gemeinschaftlicher Werte und Kulturen, die bei den Aymara im ländlichen Raum wesentlich stärker verwurzelt sind. Im städtischen Raum sahen 52% derjenigen, die sich selbst als Aymara identifizierten, die Rathäuser / Gemeinderäte als die Institution, die den Bedürfnissen der Gemeinde am besten nachkommt. Der genannte Prozentsatz entspricht dem nationalen Durchschnitt.

Dieser Bruch zwischen Tradition - assoziativer Kapazität und Vertrauen in die Rathäuser / Gemeinderäte seitens der auf dem Land lebenden Aymara und Guaraní drückt die Präsenz von Sozialkapital unter Gleichartigen aus, die jedoch kein Sozialkapital schafft, das Brücken schlägt⁹⁶, was seinen Ausdruck im Vertrauen in das Munizip finden würde.

⁹⁶ Anmerkung: Zur Überprüfung der verschiedenen Arten von Sozialkapital siehe Putnam, Robert.2001 Gesellschaft und Gemeinsinn: Sozialkapital im Internationalen Vergleich V. Bertelsmann Stiftung Gütersloh

Tabelle 14: Ethnische Identität und Bewertung des Munizips im ländlichen Raum

| Indigene Volksgruppen-zugehörigkeit | Institution, die den Bedürfnissen der Gemeinde am besten nachkommt | | | | | | |
|--|---|-----------------|----------------------------|-------------------|--------------------------|----------------------|---------------|
| | Zentral-regierung | Kongress | Municipal-regierung | Prä-fektur | Keine Institution | Keine Antwort | Gesamt |
| Aymara | 30,6% | 15,3% | 2,1% | 34,7% | 17,4% | | 100,0% |
| Quechua | | | 82,8% | 14,5% | | 2,7% | 100,0% |
| Guaraní | | | | 88,1% | 11,9% | | 100,0% |
| Andere indigene Volksgruppe | | 8,7% | 32,0% | 11,1% | 30,8% | 17,4% | 100,0% |
| Keiner | 11,0% | | 39,7% | 38,3% | 8,8% | 2,2% | 100,0% |
| NS/NR | | | 16,1% | 75,8% | | 8,1% | 100,0% |
| Gesamt | 4,2% | 3,1% | 58,2% | 21,1% | 8,3% | 5,1% | 100,0% |

Im Gegensatz dazu betrachteten 82% derjenigen, die sich im ländlichen Raum als Quechua identifizierten, die Stadt- bzw. Gemeindeverwaltung als die Institution, die den Bedürfnissen der Gemeinde am besten nachkommt. Im städtischen Raum vertraten diese Meinung lediglich 52%, was fast dem nationalen Durchschnitt entspricht.⁹⁷

Die Quechua-Bevölkerung im ländlichen Raum weist eine eindeutig positive Korrelation zwischen dem Sozialkapital unter Gleichartigen und dem Vertrauen in die staatlichen Institutionen.

Im Falle der Guaraní im ländlichen Raum identifizierten 0% die Rathäuser / Gemeinderäte als die Institution, die ihren Bedürfnissen am besten nachkommt, während dies für 57% der Guaraní im städtischen Raum (5 Prozentpunkte über dem nationalen Durchschnitt) gilt.

Bei der Gruppe „andere indigene Volksgruppen“, unter der verschiedene kleine ethnische Gruppen zusammengefasst sind, wiederholt sich das Schema. Im ländlichen Raum identifizieren lediglich 32% die Rathäuser / Gemeinderäte als die Institution, die den

⁹⁷ Die entsprechende Tabelle für den städtische Raum ist folgende:

| Indigene Volksgruppe, der sie angehören | Rathäuser / Gemeinderat als Institution, die den Bedürfnissen der Gemeinde am besten nachkommt |
|---|--|
| Aymara | 52,3% |
| Quechua | 52% |
| Guaraní | 57,1% |
| Andere indigene Volksgruppe | 48,5% |

Bedürfnissen der Gemeinde am besten nachkommt, während die anderen indigenen Volksgruppen im städtischen Raum zu 49% (leicht unter dem nationalen Durchschnitt) die Stadt- bzw. Gemeindeverwaltung als die Institution bezeichnen, Rathäuser / Stadträte so sehen.

Von denjenigen, die sich mit keiner indigen Volksgruppe identifizieren, bezeichneten 51% sowohl im ländlichen als auch im städtischen Raum die Rathäuser / Gemeinderäte als die Institution, die den Bedürfnissen der Gemeinde am besten nachkommt.

Eine erste Schlussfolgerung aus der Analyse der genannten Daten ist, dass das Leben in der Stadt dazu neigt, den Visionshorizont und die politische Kultur der Migranten zu verändern. Dies ist in der akademischen Debatte auf internationaler Ebene jedoch nichts Neues.

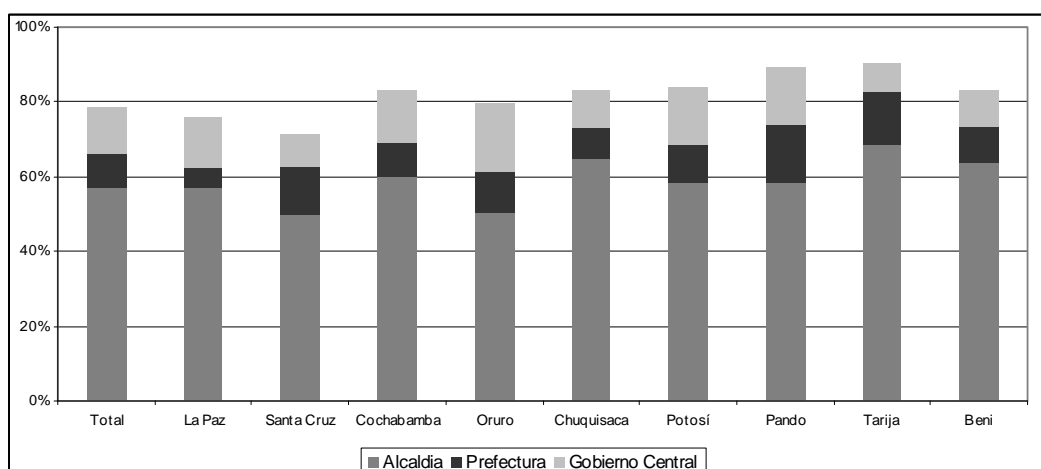
Ein zweiter Aspekt ist, dass auch wenn das Munizip vor allem im ländlichen Raum sehr geschätzt wird, was für den demokratisierenden Charakter der Munizipalisierung spricht, dies nicht gleichförmig geschieht, sondern Zweideutigkeit erzeugt, vor allem in den Sektoren, die sich als Guaraní und Aymara identifizieren. Dies gilt dagegen nicht für die Quechua-Bevölkerung.

Wie auch bei der vorherigen Frage ist die alcaldía / das Rathaus die Institution, die mit 57% die größte Unterstützung für die Erweiterung der Verantwortlichkeiten und Mittel erhält.

An zweiter Stelle steht "keine Institution". Dies zeigt, dass der Pessimismus zwar heute sehr groß ist, sich jedoch nuanciert, wenn der Befragte in eine zukünftige Situation versetzt wird.

An zweiter Stelle steht die Zentralregierung, gefolgt von "keine Institution", und schließlich die Präfektur.

Die für den nationalen Durchschnitt beschriebene Reihenfolge trifft in drei Fällen nicht zu: Santa Cruz, Tarija und Pando.

Abbildung 2: Institution, die mehr Mittel und Verpflichtungen erhalten sollte⁹⁸

In Santa Cruz liegt die Bewertung der Munizipalregierung 7 Prozentpunkte unter dem nationalen Durchschnitt, was die geringere Wertschätzung in Santa Cruz bestätigt. An zweiter Stelle liegt die Präfektur mit 13% (4 Prozentpunkte über dem nationalen Durchschnitt).

Auch Tarija weist eine größere Wertschätzung der Präfektur (5 Prozentpunkte über dem nationalen Durchschnitt) auf. Im Unterschied zu Santa Cruz weist Tarija von den 9 *Departamentos* mit 69% (12 Prozentpunkte über dem nationalen Durchschnitt) die größte Wertschätzung des Munizips auf.

In Pando sieht es sehr ähnlich aus. Die Wertschätzung des Munizips liegt knapp unter dem nationalen Durchschnitt, wobei die Wertschätzung der Präfektur sehr hoch ist. 16% der Befragten sind der Meinung, dass die Präfektur mehr Verpflichtungen übernehmen sollte, womit Pando 7 Prozentpunkte über dem nationalen Durchschnitt liegt.

Hinsichtlich der Erweiterung der Funktionen einer der Instanzen gibt es keine signifikanten Unterschiede zwischen dem städtischen und dem ländlichen Raum. In beiden Fällen sind etwa 56% der Meinung, dass das Munizip seine Funktionen erweitern sollte. Unterschiede gibt es jedoch im Hinblick auf die Erweiterung der Funktionen der zentralen Exekutive. Im ländlichen Raum sind 17% der Meinung, dass die Zentralregierung ihre Funktionen erweitern sollte, während diese Meinung im städtischen Raum nur 12% vertreten.

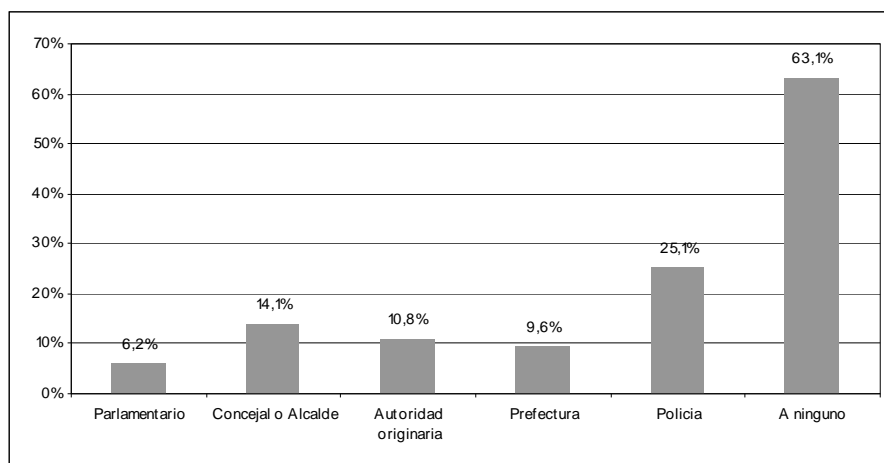
3.4.1.1 Evaluierung der Leistungen des Munizips

Vor allem in den ländlichen Regionen wird das Munizip langsam Teil der institutionellen Vorstellung der Menschen, ja sogar als eine Instanz, an die man zur Lösung von Problemen

⁹⁸ *Alcaldía* = Rathaus; *Prefectura* = Präfektur; *Gobierno Central* = Zentralregierung.

herantritt. Hier überlagert das Munizip die indigenen Autoritäten, was für die kulturelle Veränderung spricht, die die Munizipalisierung im ländlichen Raum bedeutet.

Abbildung 3: Institution, an die man sich zur Lösung von Problemen wendet⁹⁹¹⁰⁰



Landesweit hat sich die Mehrzahl der Bevölkerung (63%) noch nie an irgendeine Instanz gewandt, um Hilfe zu erbeten. Weit unter dieser Ziffer befinden sich diejenigen, die sich an die Polizei wandten (25%), an dritter Stelle liegen diejenigen, die sich an den Bürgermeister oder einen Stadt- bzw. Gemeinderat gewandt haben (14%), gefolgt von den 11%, die an eine indigene Autorität herantraten.

Die 63% der Befragten, die sich noch nie an irgendeine Instanz gewandt haben, bringen verschiedene Dinge gleichzeitig zum Ausdruck. Auf der einen Seite das Misstrauen, das den Institutionen entgegengebracht wird. Allerdings kann es auch bedeuten, dass der Befragte nie Probleme hatte, die ihn gezwungen hätten, um Hilfe zu bitten. Im Grunde ist die Zahl nicht klar.

Der Prozentsatz derjenigen, die sich an die Polizei wandten (25%), ist stark vom städtischen Raum beeinflusst, denn ein Vergleich des städtischen und ländlichen Raums zeigt, dass es hier klare Unterschiede gibt. Im städtischen Raum wird die Polizei als eine Institution gesehen, die zur Konfliktlösung beiträgt, während es im ländlichen Raum die indigenen Autoritäten sind, denen man die Erfüllung dieser Aufgaben zuschreibt.

⁹⁹ Anmerkung: Die Frage war folgendermaßen formuliert: Manchmal haben die Leute und die Gemeinden Probleme, die sie nicht selbst lösen können. Manche versuchen die Probleme zu lösen, indem sie einen Staatsangestellten oder eine staatliche Stelle um Hilfe bitten. Haben Sie einmal einen Abgeordneten oder Senator, Bürgermeister oder Stadtrat, eine indigenen Autorität oder die Autorität einer indigenen Gemeinschaft, die Präfektur oder die Polizei um Hilfe oder Unterstützung gebeten?

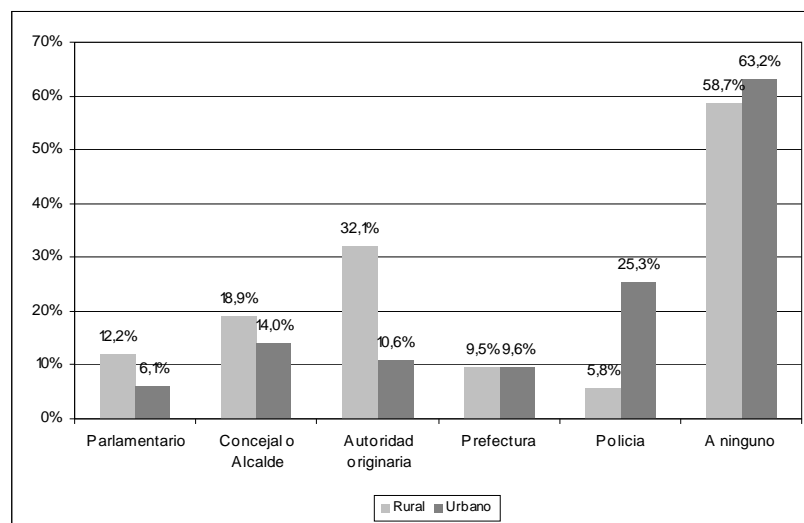
¹⁰⁰ *Parlamento* = Parlament; *Concejal o Alcalde* = Abgeordneter oder Bürgermeister; *Autoridad originaria* = indigene Autorität; *Prefectura* = Präfektur; *Policia* = Polizei; *A ninguno* = Niemanden.

Im ländlichen Raum nennen 32% der Befragten die indigene Autorität als die Instanz, an die man sich im Falle von Problemen wendet.

Wesentlich geringer als der letzt genannte Prozentsatz ist der Prozentsatz derjenigen, die sich an den Bürgermeister oder einen Stadt bzw. Gemeinderat wandten (14%), um ein Problem zu lösen. Dennoch zeigt diese Zahl, dass sich die lokale Regierung langsam als volksnahe institutionelle Realität etabliert.

Bei einem Vergleich der im Hochland und im Tiefland gelegenen Regionen ist festzustellen, dass die Zahlen etwa dem nationalen Durchschnitt entsprechen und untereinander keine signifikanten Abweichungen aufweisen.

Abbildung 4: Vertrauen in das Munizip in ländlichen und städtischen Räumen¹⁰¹



Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, dass auch wenn die Zahl derjenigen, die im ländlichen Raum keine Instanz oder Institution um Hilfe baten (59%), geringer ist als der nationale Durchschnitt (63%), uns diese Zahl eine Mischung aus einer langjährigen staatlichen Abwesenheit und aktuellem Misstrauen in die Institutionen vor allem in ländlichen Regionen zeigt, wenn auch weniger ausgeprägt als in den städtischen Räumen. Offen bleibt jedoch die Frage, ob diese 59% der Befragten, die sich an keine Instanz wandten, bedeuten, dass im ländlichen Raum auch den indigenen Autoritäten misstraut wird.

Diese Zahlen zeigen, dass die Munizipalisierung im ländlichen Raum eine Erweiterung der staatlichen Reichweite bedeutet, was die These der Präsenz des Zentralismus in Frage stellt.

¹⁰¹ *Parlamento* = Parlament; *Concejal o Alcalde* = Abgeordneter oder Bürgermeister; *Autoridad originaria* = indigene Autorität; *Prefectura* = Präfektur; *Policia* = Polizei; *A ninguno* = Niemanden; *rural* = ländlich; *urbano* = urban.

Hinsichtlich der Beziehung Stadt-Land bestätigt sich bis 1994 die These der chronischen Schwäche des Staates, im gesamten Territorium präsent zu sein.

3.4.1.2 Beteiligung im Munizip und in lokalen Organisationen

Nach den Erfahrungen im brasilianischen Porto Alegre war die partizipative Planung des bolivianischen Munizipalisierungsmodells häufig Gegenstand der Debatte und Analyse. Diesbezüglich bringt die analysierte Umfrage etwas mehr Klarheit, vor allem aber erlaubt sie einige Präzisionen.

Es ist festzustellen, dass landesweit eine überwältigende Mehrheit von 84% an keiner der vom Rathaus / Stadt- bzw. Gemeinderat in den letzten 12 Monaten einberufenen Gemeindesitzungen teilgenommen hat, während eine Minderheit von 16% ihre Teilnahme bestätigte. Dies spricht für ein größtenteils passives Bürgertum, wobei jedoch berücksichtigt werden muss, dass die Fragstellung „Gemeindesitzung oder andere Sitzung“¹⁰² bei den Befragten, die an der Ausarbeitung des Gemeindeentwicklungsplans (PDM) beteiligt waren, zu Verwirrung geführt haben könnte, da sie diese Zusammenkunft möglicherweise nicht als „Gemeindsitzung oder andere, vom Rathaus / Stadt- bzw. Gemeinderat einberufene Sitzung identifiziert haben“.

Die Analyse der drei Kernregionen des Landes, d.h. Hochebene, Täler und Tiefland, ergibt keine wesentlichen Unterschiede. Die Zahlen der drei genannten Regionen entsprechend in etwa dem nationalen Durchschnitt.

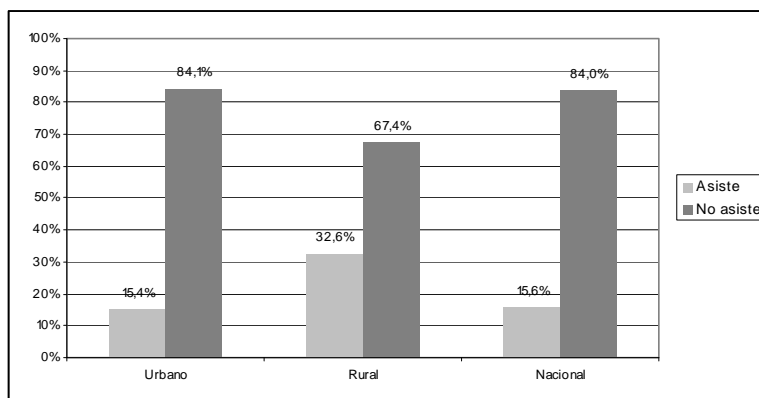
Bei einem Vergleich der *Departamentos* ist festzustellen, dass 6 der 9 *Departamentos* in etwa dem nationalen Durchschnitt entsprechen. Zu den genannten 6 *Departamentos* zählen die drei *Departamentos* der Wirtschaftsachse, die gleichzeitig quantitativ die wichtigsten *Departamentos* des Landes sind.

In 3 *Departamentos* liegt die Beteiligung an Sitzungen der Gemeindeverwaltung signifikant über dem Durchschnitt. Pando liegt mit 28% 12 Prozentpunkte über dem Durchschnitt, gefolgt von Potosí und Chuquisaca. Diese drei *Departamentos* liegen in verschiedenen Regionen, so dass sich bestätigt, dass es keine regionalen Unterschiede hinsichtlich der Beteiligung auf kommunaler Ebene gibt.

¹⁰² Frage 26 Es geht jetzt um die Gemeindeverwaltung dieses Munizips. Hatten Sie Gelegenheit, an einer Gemeindesitzung oder einer anderen von der Gemeindeverwaltung oder dem Stadtrat in den letzten 12 Monaten einberufenen Sitzung teilzunehmen?

Bei einem Vergleich des städtischen und ländlichen Raums zeigt sich, dass es Unterschiede gibt und dass die Zahlen signifikant vom Durchschnitt abweichen. Während im ländlichen Raum 33% der Befragten erklärten, dass sie kürzlich an einer vom Munizip einberufenen Sitzung teilgenommen haben, waren es im städtischen Raum nur 15%. Die Nicht-Beteiligung auf kommunaler Ebene liegt im ländlichen Raum mit 67% 17 Prozentpunkte unter dem nationalen Durchschnitt.

Abbildung 5: Größere Beteiligung im ländlichen Raum¹⁰³



Zunächst ist festzustellen, dass die partizipative Komponente des bolivianischen Modells einen bedeutenden Mobilisierungs- und Beteiligungsprozess im ländlichen Raum¹⁰⁴ hervorgebracht hat. Dies gilt nicht für den städtischen Raum, zumindest nicht mit der gleichen Intensität.

Weiterhin ist festzustellen, dass die Munizipalisierung zur sozialen Mobilisierung der Bürger über die Beteiligung der Bevölkerung, die die im ländlichen Raum vorherrschenden Gemeinschaftslogik in Frage stellt, geführt hat.

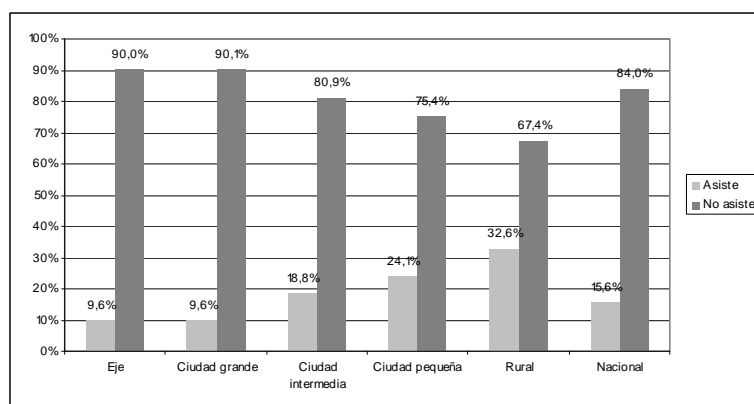
Mit der Implementierung des Volksbeteiligungsgesetzes wird das Munizip zum institutionellen Raum für die politische Diskussion im ländlichen Raum.

Bei der Analyse der Beziehung zwischen großen, mittleren und kleinen Städten und ländlichen Raum ist festzustellen, dass je kleiner die Gemeinde (ländlicher Raum), desto größer die Beteiligung ist, und je größer die Stadt, desto geringer ist der Prozentsatz der Bürger, die an den genannten Aktivitäten teilnehmen.

¹⁰³ *Urbano* = urban; *rural* = ländlich; *nacional* = national; *asiste* = nimmt teil; *no asiste* = nimmt nicht teil.

¹⁰⁴ In Bolivien wird die Bevölkerung normalerweise in vier Gruppen eingeteilt: 1) Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern; 2) Städte und Dörfer zwischen 2.000 und 20.000 Einwohnern; 3) „kompakte ländliche“ Regionen zwischen 500 und 1.999 Einwohnern und 4) „zerstreute ländliche“ Regionen mit weniger als 500 Einwohnern. Das Beispiel USAID - LAPOP wurde auf diese Weise unterteilt. Siehe: Seligson und andere. 2005:26

Abbildung 6: Je ländlicher der Raum, desto größer die Beteiligung¹⁰⁵



Diese Zahlen zeigen, dass die Wirkung der sozialen Mobilisierung durch das Volksbeteiligungsgesetz in direktem Zusammenhang mit den kleinen Munizipien steht. Dies erlaubt die Behauptung, dass die bolivianische Munizipalisierung einen Demokratisierungsprozess, vor allem in den peripheren Räumen, auf Grundlage der Förderung der Beteiligung ausgelöst hat.

Das Munizip ist als Teil der institutionellen Struktur des Staates zum Kanal der politischen Integration der peripheren Räume geworden.

Weiterhin untersuchte die Umfrage, wie die Bürger ihre erste Annäherung an die kommunale institutionelle Realität evaluieren. Diesbezüglich wurde gefragt: Wenn Sie um Hilfe gebeten haben, waren sie dann mit der Antwort zufrieden? Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sich diese Frage nur an die partizipativen bzw. aktiven Bürger richtete.

Der nationale Durchschnitt zeigt eine allgemein negative Bewertung der kommunalen Leistung. 51% der Befragten waren nicht zufrieden, gegenüber 34%, die zufrieden waren.

Bei einem Vergleich der Regionen und *Departamentos* zeigen sich jedoch bedeutende Unterschiede. La Paz, Cochabamba und Santa Cruz erweisen sich als Achsen der regionalen Ordnung und weisen drei unterschiedliche Szenarien auf.

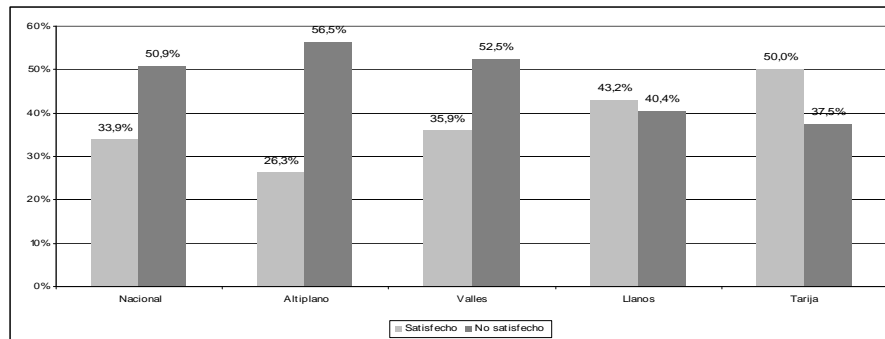
Die stärkste Unzufriedenheit herrscht in La Paz (58%) und dem *Altiplano* (57%). In Santa Cruz ist die Situation genau umgekehrt, d.h. dass mehr Menschen zufrieden als unzufrieden sind, auch wenn die Prozentsätze fast ausgeglichen sind (zufrieden 43% und unzufrieden

¹⁰⁵ *Eje* = Städtische Achse aus La Paz/El Alto, Cochabamba und Santa Cruz; *ciudad grande* = große Stadt; *ciudad intermedia* = mittelgroße Stadt; *ciudad pequeña* = kleine Stadt; *rural* = ländlich; *nacional* = national; *asiste* = nimmt teil; *no asiste* = nimmt nicht teil.

41%). Gleiches gilt für das Tiefland. Cochabamba liegt dazwischen und ist dem nationalen Durchschnitt von 56% Unzufriedenen sehr nah. Gleiches gilt für die Region der Täler.

Bei dem Vergleich der *Departamentos* zeigt sich, dass ein *Departamento* nicht dem regionalen Parameter folgt. In Tarija bilden die Zufriedenen mit 50% die Mehrheit.

Abbildung 7: Die Regionen und Tarija¹⁰⁶



Der Vergleich von städtischem und ländlichem Raum schliesslich zeigt, dass auf dem Land 75% zufrieden und nur 23% nicht zufrieden sind. Im ländlichen Raum fällt die Bewertung folglich überwiegend positiv aus.

Durch die Beteiligung an der partizipativen Planung hat die Bürgerbeteiligung in Bolivien Gestalt angenommen.

Ein Großteil der Bevölkerung (85%) erklärte, dass sie an keiner Sitzung des POA teilgenommen hat, was für eine mehrheitlich nicht aktive bzw. „stumme Mehrheit“¹⁰⁷ der Bürger spricht.

Auf der anderen Seite haben landesweit durchschnittlich 11% erklärt, dass sie am POA teilgenommen haben.

Wichtig für diese Untersuchung sind die Zahlen hinsichtlich der aktiven Minderheiten, denn diese erlauben uns, die partizipative Ader des bolivianischen Munizipalisierungsmodells kennen zu lernen und zu analysieren.

¹⁰⁶ *Nacional* = national; *altiplano* = bolivianisches Hochland; *valles* = bolivianische Täler; *llanos* = bolivianisches Tiefland; *satisfecho* = zufrieden; *no satisfecho* = unzufrieden.

¹⁰⁷ Anmerkung: An dieser Stelle ist zu berücksichtigen, dass entsprechend des normativen Rahmens des LPP (Volksbeteiligungsgesetz) die Beteiligung der Bürger am PDM und nicht am POA vorgesehen ist, was bei manchen Befragten zu Verwirrung geführt haben könnte.

Die Analyse der Daten nach *Departamento* ergibt, dass Santa Cruz und La Paz die niedrigsten Beteiligungsindexe am POA aufweisen, die allerdings nur 3 bzw. 4 Prozentpunkte unter dem nationalen Durchschnitt liegen, so dass dies bedeutungslos ist.

Cochabamba (12%), Tarija und Beni liegen nahe am nationalen Durchschnitt. Leicht über dem nationalen Durchschnitt liegen Chuquisaca (13%), Pando (14%) und Oruro (16%), wobei die Unterschiede im Hinblick auf den Durchschnittswert verhältnismäßig signifikant sind.

Potosí ist das *Departamento*, wo eine größere Beteiligung (20%) am POA registriert wurde, die bedeutend (10 Prozentpunkte) über dem nationalen Durchschnitt liegt. Dies spiegelt den ländlichen Charakter des *Departamentos* wieder. Das Gewicht des ländlichen Raums spiegelt sich folglich in den departamentalen Daten wieder.¹⁰⁸

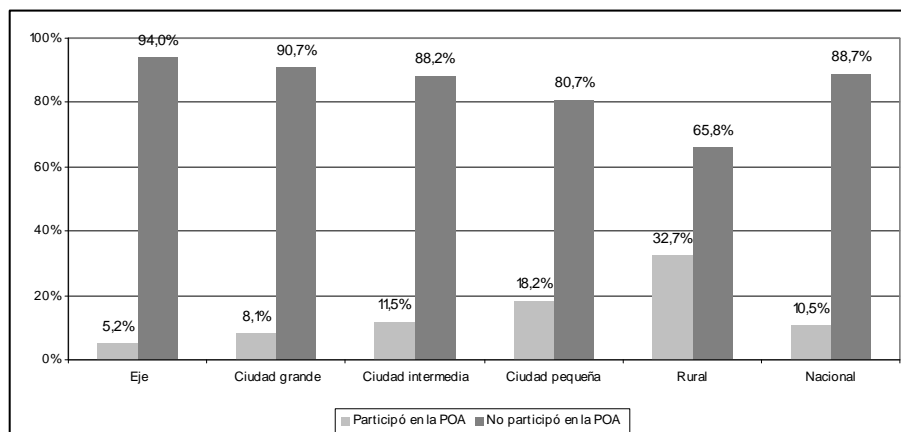
Der Datenvergleich unter den *Departamentos* zeigt, dass es keinen regionalen Unterschied hinsichtlich der Beteiligung bzw. Nicht-Beteiligung an der partizipativen Planung gibt.

Die drei Makroregionen des Landes weisen mit 11% für die Hochebene, 12% für die Täler und 8% im Tiefland ähnliche Prozentsätze wie der nationale Durchschnitt auf.

Der einzige relevante Unterschied, der gleichzeitig die These der Munizipalisierung als treibende Kraft der Beteiligung im ländlichen Raum bestätigt, ist der Unterschied zwischen städtisch und ländlich, der zeigt, dass der Unterschied hinsichtlich dieses Indikators signifikant ist: Im ländlichen Raum erklärten 33%, dass sie am POA beteiligt waren, während dieser Prozentsatz im städtischen Raum nur bei 10% lag.

¹⁰⁸ Laut der Volkszählung von 2001 macht die städtische Bevölkerung in Potosí 33,72% aus und die ländliche Bevölkerung 66,28%. Dieses Verhältnis zwischen städtischer und ländlicher Bevölkerung ist im nationalen Durchschnitt genau umgekehrt sowie auch in 6 der 9 Departamentos Boliviens. Der nationale Durchschnitt an städtischer Bevölkerung liegt bei 62,43% gegenüber 37,57% ländlicher Bevölkerung. Quelle: INE. 2001 Bolivia Distribución de la Población. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (Bolivien Bevölkerungsverteilung Volkszählung 201). INE La Paz.

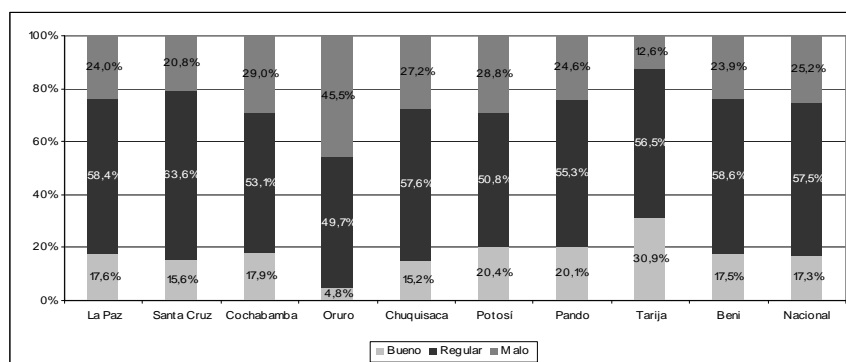
Abbildung 8: Der ländliche Charakter des bolivianischen Modells der partizipativen Munizipalisierung¹⁰⁹



Auf der anderen Seite bestätigt sich die These, dass je ländlicher die Region, desto größer die Beteiligung ist. Die Beteiligung in großen Städten liegt bei 8%, in mittelgroßen Städten bei 12%, in kleinen Städten bei 18% und im ländlichen Raum bei 33%.

Die Evaluierung der Dienstleistungen, die die Munizipalregierungen erbringen, fällt anders aus als bei den Fragen zur Beteiligung auf kommunaler Ebene. Auch wenn die drei Fragen auf die Bewertung des kommunalen Bereichs abzielen, ist zu berücksichtigen, dass die Bewertung der Dienstleistungen eine Evaluierung der Verwaltungsführung ist und daher einer konjunkturellen Evaluierung gleichkommt, während die Beteiligung auf kommunaler Ebene eine mittel- und langfristige Evaluierung ist, die zeigt, dass Vertrauen in das Munizip als institutionelle Struktur besteht. Trotz des genannten Arguments ist es jedoch wichtig zu berücksichtigen, dass beide Sphären ineinander greifen, denn das Vertrauen, das langfristig aufgebaut wird, findet seine Bezugspunkte in der Aufeinanderfolge gegenwärtiger Realitäten.

¹⁰⁹ *Eje* = Städtische Achse aus La Paz/El Alto, Cochabamba und Santa Cruz; *ciudad grande* = große Stadt; *ciudad intermedia* = mittelgroße Stadt; *ciudad pequeña* = kleine Stadt; *rural* = ländlich; *nacional* = national; *participo en la POA* = nimmt teil am POA; *no participo en la POA* = nimmt nicht teil am POA.

Abbildung 9: Evaluierung der Dienstleistungen der Stadt- bzw. Gemeindeverwaltung¹¹⁰

Aus dem Schaubild geht hervor, dass die Dienstleistungen der Munizipalregierungen im landesweiten Durchschnitt überwiegend als befriedigend bewertet werden (58%). In allen *Departamentos* vertreten diese Meinung mindestens 50% oder mehr der Befragten. Die Bewertung der beiden übrigen Punkte zeigt, dass die Bewertung mit „schlecht“ von einem bedeutend größeren Prozentsatz (25%) der Befragten vorgenommen wird als die Bewertung mit „gut“ (18%). Die Daten zeigen, dass die kommunale Instanz bei der Mehrzahl der Fragen im Allgemeinen sehr positiv bewertet wird, die Wurzeln dieser Bewertung jedoch nicht in einer eindeutig positiven Evaluierung der derzeitigen kommunalen Leistung liegen.

Der Vergleich der *Departamentos* zeigt, dass die *Departamentos*, die eine negative Bewertung aufweisen, die über dem departamentalen Durchschnitt liegt, Oruro mit besorgniserregenden 45%, Cochabamba und Potosí sind. Knapp über dem Durchschnitt liegen La Paz, Chuquisaca, Pando und Beni. Unter dem Durchschnitt liegen Santa Cruz und Tarija mit dem niedrigsten Prozentsatz.

Eine positive Einschätzung der Dienstleistungen der Rathäuser bzw. Verwaltungen der Städte, die über dem nationalen Durchschnitt liegt, wird lediglich in Tarija registriert. Knapp über dem nationalen Durchschnitt liegen Santa Cruz, Cochabamba, Potosí, La Paz, Pando und Beni, darunter Oruro und Chuquisaca.

Die Fälle Tarija und Oruro verdienen als Extremfälle, die völlig gegensätzlich sind, einen gesonderten Kommentar, auf den später noch eingegangen wird.

Ein Vergleich der Regionen zeigt, dass es keine signifikanten Unterschiede gibt, mit Ausnahme des Tieflandes, das sehr von dem einwohnerstarken Santa Cruz beeinflusst wird, wo ein größerer Anteil der Bevölkerung die Dienstleistungen der Stadtverwaltung als befriedigend bewertet. Dies zeigt eine bessere Evaluierung der Arbeit des Munizips im

¹¹⁰ *Bueno* = gut; *regular* = durchschnittlich; *malo* = schlecht.

Vergleich zum restlichen Land, was zusammen mit der äußerst positiven Bewertung in Tarija für eine erfolgreiche Munizipalisierung steht und die öffentliche Verwaltung als Legitimitätsquelle als einen der Charakterzüge der Region des so genannten „Halbmondes“ sieht.

In Tarija sind 31% (13 Prozentpunkte über dem nationalen Durchschnitt) der Meinung, dass die Dienstleistungen des Munizips gut sind und nur 13% (12 Prozentpunkte unter dem nationalen Durchschnitt) sind der Meinung, dass sie schlecht sind. Diese positive Bilanz, die von den nationalen Durchschnittswerten relativ stark abweicht, bringt verschiedene Aspekte zum Ausdruck: Die positive Verbindung zwischen fehlender extremer Armut und einer sozialen Organisationsstruktur, d.h. eine relativ stabile Wirtschaftslage plus Sozialkapital.

Diese beiden positiven Aspekte haben auf der einen Seite die effektive Umwandlung des ländlichen Munizips in einen Raum der Öffnung hin zur Demokratie, der der Bevölkerung Zugang zur staatlichen Struktur bietet, erlaubt. Auf der anderen Seite haben sie die Strukturierung der Gemeindeverwaltung als einen für Transparenz relativ offenen Raum (*accountability*) ermöglicht.

Mit der Möglichkeit des Zugangs zur staatlichen Struktur für die *Campesinos* in Tarija bedeutet die Munizipalisierung eine Öffnung im Sinne von Einbindung, was insgesamt für eine integriertere Gesellschaft spricht.

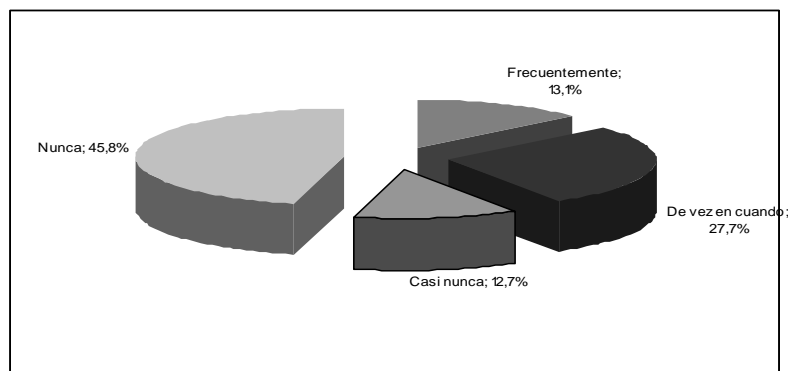
Das andere Extrem ist Oruro, wo 45% (20 Prozentpunkte über dem Durchschnittswert) der Befragten die Qualität der Dienstleistungen der Stadt- bzw. Gemeindeverwaltung als schlecht bezeichnen. Dieser extrem negative Prozentsatz bringt die Krise der Stadtverwaltung der Hauptstadt des *Departamentos* in den letzten Jahren zum Ausdruck.

Die schwankende Teilnahme an den Zusammenkünften der Nachbarschaftsvereinigungen¹¹¹ vermittelt ein Bild von der Zusammensetzung der Bevölkerung hinsichtlich ihrer Einteilung in die folgenden drei Gruppen: „stumme Mehrheit“, aktive Minderheiten und aktive Bürger im Hinblick auf ihre Meinungskundgebung.

Landesweit erklärt die Mehrzahl (46%) der Befragten, dass sie nie an Zusammenkünften der Nachbarschaftsvereinigungen teilnehmen, wobei es sich jedoch lediglich um etwas weniger als die Hälfte der Befragten handelt.

¹¹¹ Die Frage war folgendermaßen formuliert: ”Ich lese Ihnen nun eine Reihe von Gruppen und Organisationen vor. Sagen Sie mir bitte, ob sie an deren Sitzungen regelmäßig, manchmal, fast nie oder nie teilnehmen. Nachbarschaftsvereinigung?”

Abbildung 10: Teilnahme an Zusammenkünften der Nachbarschaftsvereinigungen¹¹²



Auf der anderen Seite stehen die aktiven Minderheiten (13%), die sagen, dass sie häufig an Zusammenkünften der Nachbarschaftsvereinigungen teilnehmen. Zwischen diesen beiden Polen befinden sich diejenigen, die wir aktive Bürger genannt haben, deren Meinung geteilt ist und die sich in zwei Gruppen aufteilen lassen: Diejenigen, die eher zu einer Teilnahme neigen und die Frage mit manchmal beantworteten (28%) und diejenigen, die weniger geneigt sind, teilzunehmen, es in bestimmten Fällen jedoch tun, und die Frage mit fast nie beantworteten (13%).

Aus dem Schaubild geht hervor, dass auf der einen Seite der Prozentsatz der Bevölkerung, die der so genannten “stummen Mehrheit” angehört, bedeutend größer ist als der der aktiven Minderheiten. Auf der anderen Seite ist festzustellen, dass die aktiven Bürger im Hinblick auf die Meinungskundgebung ein sehr wichtiger Sektor sind, der manchmal die Präsenz einer stark partizipativen Gesellschaft bestimmt, die über die Institutionen hinausgeht und die Straßen einnimmt.

Widersprüchlich ist, dass die Region des “östlichen Halbmondes”, wo ein größeres Vertrauen festgestellt werden konnte, der Sektor ist, wo die “stumme Mehrheit” größer ist. Dies hängt möglicherweise mit dem verhältnismäßig größeren wirtschaftlichen Wohlstand der Region zusammen. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass sich die Frage auf die Beteiligung an einer spezifischen Organisation (Nachbarschaftsvereinigung) bezieht und die Möglichkeit, dass die Person an einer anderen Organisation teilnimmt, demnach nicht mit einbezieht.

¹¹² *Nunca* = nie; *casi nunca* = fast nie; *de vez en cuando* = manchmal; *frecuentemente* = regelmässig.

Die Analyse nach *Departamentos* ergibt, dass Tarija, Santa Cruz und Beni die *Departamentos* mit dem größten Prozentsatz derjenigen sind, die nie an einer Sitzung der Nachbarschaftsvereinigungen teilnehmen.

Nahe am Durchschnitt liegen Cochabamba, Oruro, Potosí und Pando und unter dem Durchschnitt La Paz und Chuquisaca.

Hinsichtlich der aktiven Minderheiten liegen Chuquisaca, Oruro und Pando über dem Durchschnitt, d.h. jeweils ein *Departamento* der einzelnen Regionen.

Ziemlich nah am nationalen Durchschnitt liegen La Paz, Cochabamba, Potosí, Tarija und Beni. Unter dem Durchschnitt liegt Santa Cruz mit dem geringsten Prozentsatz (9%) hinsichtlich der aktiven Minderheit.

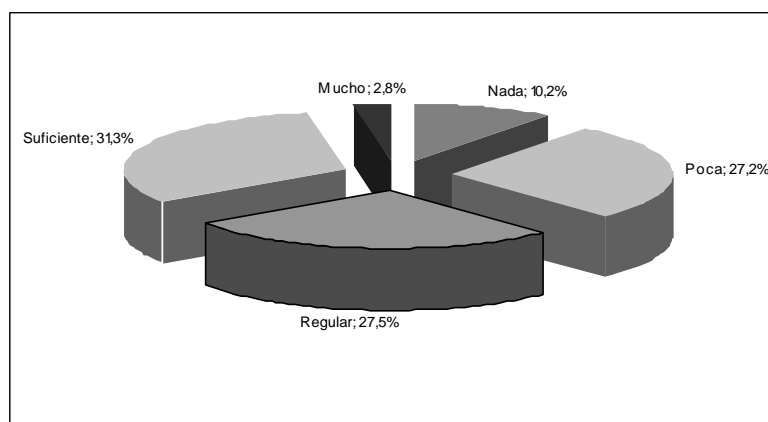
Bei einem Vergleich der drei Regionen zeigt sich, dass die regionalen Muster gebrochen werden, da sich Tarija hinsichtlich der stummen Mehrheit ähnlich verhält wie Santa Cruz und das östliche Muster nicht für das Departement Pando gilt.

Bei dem Vergleich städtisch / ländlich zeigt sich, dass sich die Zahlen des ländlichen Raums dem nationalen Durchschnitt sowie den Zahlen des städtischen Raums nähern. Der einzige signifikante Unterschied ist, dass unter der aktiven Bevölkerung der Prozentsatz derjenigen, die eher zu einer Beteiligung neigen, im ländlichen Raum größer (33%) ist als im städtischen (28%) Raum. Dies lässt sich dadurch erklären, dass das ländliche Munizip aufgrund seiner Größe dem Bürger seit der Munizipalisierung sehr viel näher ist.

Ein anderer wichtiger Aspekt ist, dass der Prozentsatz der stummen Mehrheit im ländlichen Raum so groß ist (48%) wie im städtischen Raum (45%) bzw. leicht größer.

3.4.1.3 Sozialkapital, Legitimitätsbaum und Munizip

Abbildung 11: Vertrauen in das Munizip (national)¹¹³¹¹⁴



Auf nationaler Ebene ist das Misstrauen größer als das Vertrauen. Diejenigen, die kein bzw. wenig Vertrauen haben, machen 37% der Befragten aus, und diejenigen, die ausreichend bzw. viel Vertrauen haben, machen 34% aus, so dass 28% übrig bleiben, die dazwischen liegen. Schließt man die beiden Extreme kein und viel Vertrauen aus, ergibt der Vergleich von wenig und ausreichend Vertrauen, dass die Tendenz eher zu ausreichendem Vertrauen (31%) geht (wenig Vertrauen 27%).

Die Extrembewertung mit kein Vertrauen machen im nationalen Durchschnitt 10% der Befragten aus. Das zeigt, dass ein bedeutender Prozentsatz der Bürger dem politischen System misstraut, das Munizip inbegriffen, obwohl dieses in Bolivien eigentlich die Institution ist, die Vertrauen genießt.

Ein Vergleich der Regionen ergibt, dass die Hochebene und die Täler relativ ähnliche Zahlen aufweisen. Der Unterschied zum nationalen Durchschnitt besteht darin, dass dem Rathaus / Stadt- bzw. Gemeinderat in geringerem Maße vertraut wird. Im Falle der Hochebene wurde die Bewertung wenig Vertrauen in das Rathaus / den Stadt- bzw. Gemeinderat von 32% der Befragten vorgenommen, d.h. sie lag 8 Prozentpunkte über dem Durchschnitt, und in den Tälern lag diese 6 Prozentpunkte über dem Durchschnitt.

Ausreichend Vertrauen haben in der Hochebene 27%. Diese Bewertung liegt 4 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt und in den Tälern lag der Prozentsatz 3 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt. In der Region der Täler bildet Tarija die Ausnahme. Die Zahlen ähneln hier

¹¹³ Die Frage lautete: ¿Inwieweit vertrauen Sie der Gemeindeverwaltung?

¹¹⁴ Nada = keines; poca = geringes; regular = mässiges; suficiente = ausreichendes; mucho = viel.

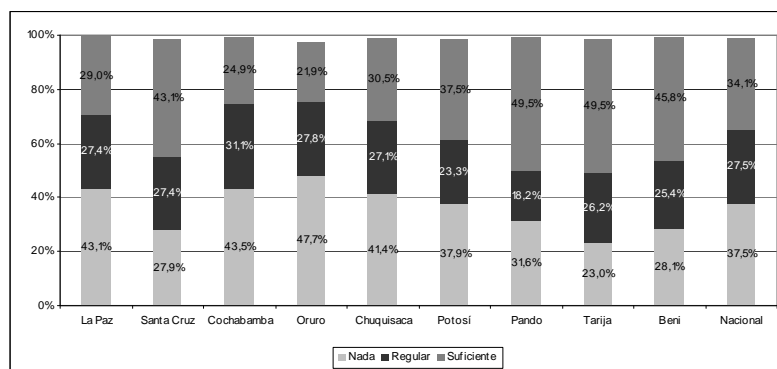
sehr denen des Tieflandes und erinnern an die Charakteristika der Region des „Halbmondes“. Auf den Fall Tarija wird später detailliert eingegangen.

Im Tiefland ist das Vertrauen in die Rathäuser / Stadt- bzw. Gemeinderäte größer. Wenig Vertrauen in die Rathäuser / Stadt- bzw. Gemeinderäte haben 20% (vier Prozentpunkte unter dem nationalen Durchschnitt) und 42% haben ausreichend Vertrauen (11 Prozentpunkte über dem nationalen Durchschnitt, was bedeutet, dass in dieser Region mehr Vertrauen in die municipale Institutionalität gesetzt wird.

Dies ist darauf zurückzuführen, dass die genannte Region eher für einen Wandel offen ist. Als eine Gesellschaft, die das Ziel vieler Emigranten ist, ist es eine Gesellschaft, die für die Akzeptanz neuer Werte und Kulturen offener ist.

Der Vergleich der *Departamentos* untereinander ergibt bei einer Berücksichtigung der Logik der Regionen tief greifende Unterschiede zwischen den einzelnen *Departamentos*.

Abbildung 12: Vertrauen in das Munizip nach *Departamento*¹¹⁵



Im Tiefland und Tarija ist das Munizip die Gelegenheit das Vertrauen der Bürger zu erlangen. Tarija, Pando, Santa Cruz und Beni weisen den höchsten Vertrauensprozentsatz auf, der in allen Fällen mehr als neun Prozentpunkte über dem nationalen Durchschnitt liegt. Dies zeigt die municipale Instanz als eine Instanz, die zuvor existierende traditionelle Logiken nicht in Frage stellt und als eine Chance erlebt wird und daher wird auch Vertrauen in sie gesetzt.

Oruro, Cochabamba, La Paz, Chuquisaca und in geringerem Maße Potosí sind die *Departamentos*, in denen dem Munizip das größte Misstrauen entgegen gebracht wird. Die Säule, die die Bewertungen wenig und kein Vertrauen zusammenfasst, zeigt, dass sie hier über dem Durchschnitt liegen.

¹¹⁵ Nada = keines; regular = mässiges; suficiente = ausreichendes.

Bei der Evaluierung der Dienstleistungen der Stadt- bzw. Gemeindeverwaltung wurde festgestellt, dass die durchschnittliche nationale Mehrheit (58%) der Befragten diese mit befriedigend bewertet, während 17% sie mit schlecht bewertet. Bei dieser Frage lagen La Paz und Chuquisaca nahe am Durchschnitt.

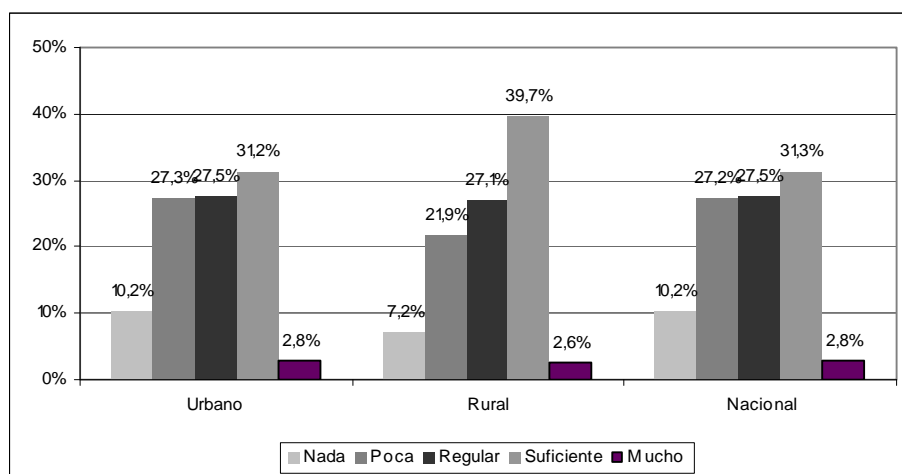
Obwohl die Evaluierung der Munizipalregierungen in vielen Fällen positiv ausfällt, spiegeln die Zahlen der *Departamentos* der Hochebene und Täler, mit Ausnahme von Tarija, die Stärkung des Munizips in einem Umfeld wieder, in dem ihm Misstrauen entgegengebracht wird.

Durch die Präsenz der Parteien und die Bedeutung der Stimmabgabe impliziert die Institution Munizip die Stärkung der freien individuellen Logik. Wenn dies in Regionen mit verwurzelten uralten gemeinschaftlichen Kulturen und Traditionen geschieht, wie im Fall der Hochebene und der Täler, mit Ausnahme von Tarija, kommt es zu Veränderungen und einer Öffnung, gleichzeitig aber auch zu Widerstand. Es werden also ambivalente Gefühle und Bewertungen hervorgerufen.

Aus diesem Grund weisen diese *Departamentos* (mit Ausnahme von Potosí) hinsichtlich der Bewertung "ausreichendes Vertrauen in die Rathäuser bzw. Gemeinderäte" einen unterdurchschnittlichen Prozentsatz auf.

Der Fall Oruro verdient zusätzliche Anmerkungen, denn es ist das einzige *Departamento*, wo besorgniserregende 21% gar kein Vertrauen haben. Dies liegt zusammen mit der Bewertung der Dienstleistungen, die die Stadt- bzw. Gemeindeverwaltung erbringt, im negativen Bereich. Die Evaluierung der Verwaltung beeinflusst hier stark die mittel- und langfristige institutionelle Evaluierung.

Abbildung 13: Vertrauen in das städtische und ländliche Munizip¹¹⁶



Im ländlichen Raum hat ein bedeutender Prozentsatz (40%) ausreichend Vertrauen in die Rathäuser bzw. Gemeinderäte (9 Prozentpunkte über dem nationalen Durchschnitt und dem städtischen Raum). Dies erklärt sich durch die unterschiedliche Auswirkung dieser Politik in beiden Bereichen.

Im ländlichen Raum bedeutet Munizipalisierung Öffnung eines institutionellen politischen Raumes, Anerkennung der traditionellen Institutionalität und eine stärkere Bürgernähe des Munizips, als dies in den großen Städten der Fall ist, was als Chance gesehen und so aufgenommen wird.

Ein weiterer wichtiger Aspekt bezüglich des ländlichen Raums ist, dass dort 22% wenig und 7% überhaupt kein Vertrauen in das Munizip haben. Das bedeutet, dass es konservativere ländliche Sektoren gibt, die Veränderungen als eine Bedrohung der uralten Traditionen ansehen.

Die Schlussfolgerung, die aus dem ländlichen Szenarium gezogen werden kann, ist, dass es sich um einen heterogenen Bereich handelt, in dem um Traditionen, Werte und Kulturen gestritten wird, die sich in einem Prozess der Veränderungen befinden. Aus diesem Grund handelt es sich um einen Raum, der nicht frei von Widersprüchen ist.

Wer misstraut der Munizipalregierung:

¹¹⁶ *Urbano* = städtische; *rural* = ländlich; *nacional* = national; *nada* = keines; *poca* = geringes; *regular* = mässiges; *suficiente* = ausreichendes; *mucho* = viel.

Abbildung 14: Vertrauen in die Munizipalregierung nach indigener Volksgruppe

| Indigene Volksgruppe | Vertrauen in die Gemeindeverwaltung | | | | | | |
|-----------------------------|--|---------------------|--------------|--------------------------|-------------|----------------------|---------------|
| | Kein | 2und3: wenig | Mäßig | 5und6:ausreichend | viel | Keine Antwort | Gesamt |
| Aymara | 11,5% | 31,9% | 28,9% | 25,0% | 1,9% | 0,9% | 100,0% |
| Quechua | 10,5% | 29,8% | 27,6% | 28,3% | 3,3% | 0,5% | 100,0% |
| Guaraní | 10,6% | 23,1% | 28,6% | 33,7% | 0,5% | 3,5% | 100,0% |
| andere Volksgruppe | 8,1% | 18,5% | 28,4% | 41,2% | 1,9% | 1,9% | 100,0% |
| Keine | 9,5% | 24,2% | 25,5% | 36,4% | 3,6% | 0,8% | 100,0% |
| NS/NR | 1,0% | 10,9% | 34,5% | 50,7% | 1,9% | 1,0% | 100,0% |
| Gesamt | 10,2% | 27,2% | 27,5% | 31,3% | 2,8% | 1,0% | 100,0% |

Am wenigsten Vertrauen in die Munizipalregierung haben die über 55-Jährigen, Menschen ohne Bildung, diejenigen, die sich selbst als Aymara identifizieren mit einem etwas höheren Prozentsatz, aber auch die Quechua und Guaraní-Bevölkerung.

Diejenigen, die sich selbst als indigen bezeichnen, wiesen eine stärkere Tendenz auf, wenig bzw. kein Vertrauen in die Gemeindeverwaltung zu haben.

Bei der Analyse der Beschäftigungsart der Befragten, sind zwei Gruppen zu unterscheiden: Diejenigen, die wenig bzw. kein Vertrauen haben, sind die Viehbesitzer (die gleichzeitig Großgrundbesitzer sind) - möglicherweise aufgrund des demokratisierenden Charakters hinsichtlich des Zugangs zur Macht der Munizipalisierung – gefolgt von Führungskräften der höheren Ebene, Besitzern großer Geschäfte, Besitzern kleiner Geschäfte und Freiberuflern.

Auf der Seite derjenigen, die ausreichend Vertrauen in die Gemeindeverwaltung haben, stehen die Führungskräfte der mittleren Ebene, Arbeiter, Festangestellte, Händler und Kunsthandwerker, Studenten und Hausfrauen.

Eine Gegenüberstellung der Variablen Einkommensniveau und Vertrauen in die Gemeindeverwaltung ergibt, dass die Einkommensgruppen der beiden Extreme, d.h. diejenigen, deren Familieneinkommen über 2.000 Bolivianos (im Monat) liegt und diejenigen, deren Familieneinkommen unter 250 Bolivianos (im Monat) liegt, die sind, die wenig oder gar kein Vertrauen in die Gemeindeverwaltung haben.

Es ist verständlich, dass am unteren Ende der Einkommensskala die finanzielle Unsicherheit Misstrauen schafft, das sich auf ein Misstrauen gegenüber der Munizipalregierung überträgt. Am oberen Ende der Einkommensskala ist es das demokratisierende Potential, vor allem im

ländlichen Raum, das die Munizipalisierung entfesselt hat, das zu Misstrauen gegenüber der Munizipalregierung geführt hat.

Das Vertrauen / Misstrauen gegenüber den Munizipien ist nicht umgekehrt proportional zum Vertrauen / Misstrauen gegenüber indigenen Autoritäten. Im Gegenteil, es gibt Bevölkerungssektoren, die offener für Vertrauen sind als andere, aber gleichzeitig gibt es auch modernere Sektoren, die offen für Vertrauen in die Munizipien sind sowie traditionellere Sektoren, wo die traditionellen Loyalitäten überwiegen.

Die Präsenz der Institution des Munizips in der sozialen Vorstellung zeigt, dass es sich um eine neue Institution handelt, die innerhalb von 7 Jahren eine bedeutende nationale Reichweite erzielt hat. Aus diesem Grund dient sie als Vergleichsparameter, um zu messen, welche städtische Reichweite die Institution der traditionellen indigenen Autorität hat und wie stark sie in indigen geprägten ländlichen Räumen präsent ist.

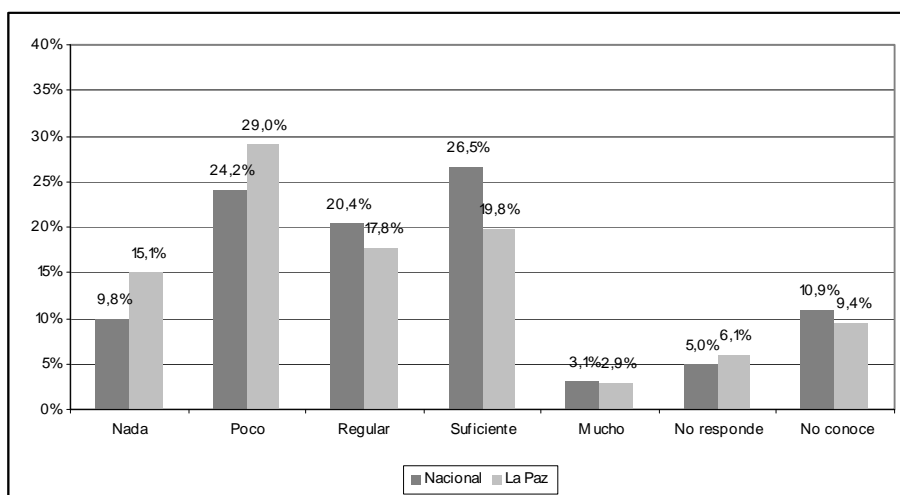
Es ist davon auszugehen, dass ihre Reichweite im städtischen Raum wesentlich geringer ist. Dies aufgrund der Veränderung, die die Verstädterung für Kultur und Glauben mit sich brachte. Der Vergleich mit dem Munizip ist jedoch ein guter Indikator, um die institutionelle Reichweite dieser nicht formalen traditionellen Institution zu messen.

Im Unterschied zum Vertrauen in das Munizip ist das Vertrauen in die indigenen Autoritäten landesweit schwach und etwa gleich groß wie das Misstrauen. 20% der Befragten erklärten, dass sie mittelmäßiges Vertrauen in die indigenen Autoritäten hätten, 25% wenig Vertrauen und 27% ausreichend Vertrauen.

Bei einem Vergleich der *Departamentos* ist ein ausgeprägter Unterschied festzustellen.

La Paz und Cochabamba weisen das größte Misstrauen gegenüber indigenen Autoritäten auf und liegen unter dem nationalen Durchschnitt.

Abbildung 15: Vertrauen in die indigene Autoritäten, landesweit und in La Paz¹¹⁷



La Paz unterscheidet sich vom Rest der Hochebene insofern, dass ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber indigenen Autoritäten besteht. Im Gegensatz zu Oruro und Potosí, die den höchsten Prozentsatz derjenigen aufweisen, die ausreichend Vertrauen in indigene Autoritäten haben. In La Paz erklärten 15%, dass sie überhaupt kein Vertrauen haben (5 Prozentpunkte über dem nationalen Durchschnitt), 29% erklärten wenig Vertrauen zu haben und nur 20% hatten ausreichendes Vertrauen (7 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt).

Diese Ergebnisse zeigen, dass sich La Paz in einer Übergangsphase befindet, die von der Migration geprägt ist. Auf der einen Seite ist La Paz ursprünglich von indigenen Aymara-Sektoren geprägt und auf der anderen Seite bedeuten die Migrationsrealität und das Zusammenleben in der Stadt wichtige kulturelle Veränderungen und die Aufgabe von Traditionen, vor allem politischer Traditionen.

Das andere Extrem ist Potosí, d.h. das *Departamento* mit dem stärksten Vertrauen in indigene Autoritäten. Dort haben 38% der Befragten ausreichendes Vertrauen (11 Prozentpunkte über dem Durchschnitt) und nur 20% wenig Vertrauen.

Den größten Prozentsatz der Befragten, die ausreichend Vertrauen in die indigenen Autoritäten haben, weisen Potosí, Oruro, Pando und Tarija auf. Diese Gruppierung der *Departamentos* zeigt, dass es keinen regionalen Unterschied hinsichtlich des Vertrauens in indigene Autoritäten gibt.

¹¹⁷ *Nada* = keines; *poca* = geringes; *regular* = mässiges; *suficiente* = ausreichendes; *mucho* = viel; *no responde* = keine Antwort; *no conoce* = nicht bekannt.

Nahe am nationalen Durchschnitt liegen Santa Cruz und Chuquisaca. Hinsichtlich Santa Cruz, wo 25% der nationalen Bevölkerung lebt, ist zu erwähnen, dass 19% der Befragten erklärten, keine indigenen Autoritäten zu kennen (9 Prozentpunkte über dem nationalen Durchschnitt). Dies ist der größte Prozentsatz derjenigen, die die Beziehung zu traditionellen Strukturen verloren haben, wobei Santa Cruz eine Art zweite Migrationsplattform ist, wo traditionelle Kulturen und Werte weit weg sind. Aus diesem Grund ist Santa Cruz als Gesellschaft ein Raum, der offener für Veränderungen ist.

Ein Vergleich des städtischen und ländlichen Raums zeigt, dass es hier einen bedeutenden Unterschied gibt. Während 52% der Befragten im ländlichen Raum erklärten, dass sie ausreichend Vertrauen in indigene Autoritäten haben, vertraten diese Meinung im städtischen Raum lediglich 27%.

Im ländlichen Raum erklärten 10% (15 Prozentpunkte unter dem städtischen Durchschnitt), dass sie den indigenen Autoritäten misstrauen. 8% erklärten, dass sie überhaupt kein Vertrauen in indigene Autoritäten haben, was nahe am nationalen Durchschnitt liegt. Dieser letzte Prozentsatz spricht für einen Entwurzelungsprozess traditionaler Strukturen im ländlichen Raum.

Die unterschiedliche Bewertung der politischen Institutionen im ländlichen Raum kann aus zwei Perspektiven gesehen werden. Auf der einen Seite aus der Sicht der Präsenz homogener Elemente im gesamten Territorium, die ländlichen Räume eingeschlossen, und auf der anderen Seite aus einer mikrolokalen Perspektive als Präsenz von Diversität, die Unstimmigkeiten hervorruft. Die weit verbreitete Idee der Präsenz einer Homogenität in traditionellen ländlichen Räumen wird auf jeden Fall in Frage gestellt.

Das Vertrauen in das Aufsichtskomitee spiegelt die Widersprüche und Doppeldeutigkeiten wieder, denen sich die Bevölkerung angesichts des Prozesses der Veränderungen, den die Munizipalisierung mit sich brachte, gegenüber sieht.

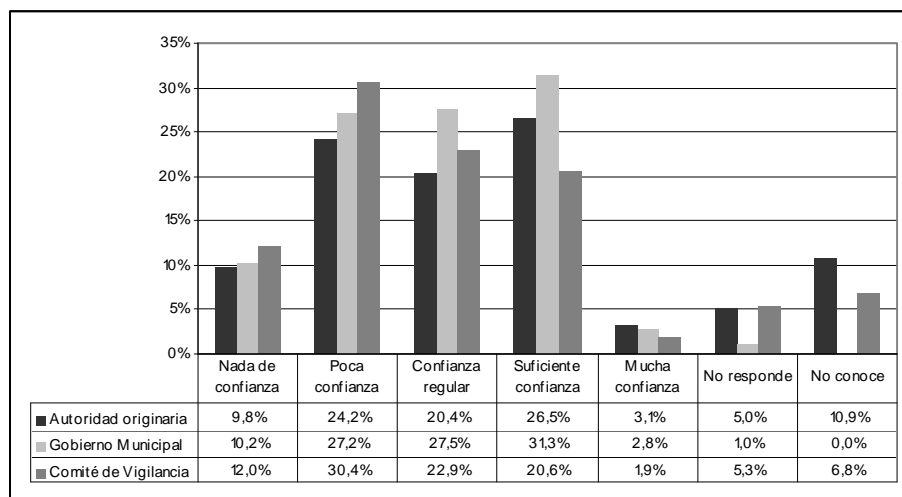
Das Aufsichtskomitee bietet auf der einen Seite die Möglichkeit, die indigene traditionelle Institutionalität innerhalb der kommunalen staatlichen Institutionalität wiederzugewinnen und auf der anderen Seite bedeutet es die Annäherung der politischen Parteien an eine Institution, die vorher ausschließlich der Gesellschaft zugänglich war.

Beides zeigt sich unterschiedlich stark und auf verschiedene Weise in ländlichen und städtischen Räumen. In den ländlichen Regionen ist die Annäherung bzw. Identität zwischen

der indigenen und staatlichen Institutionen¹¹⁸ stärker und die Annäherung der Parteien schwächer. Die Bewertung der Befragten zeigt jedoch, dass beide Dimensionen präsent sind.

Auf nationaler Ebene haben mehr Menschen wenig Vertrauen in das Aufsichtskomitee (31%) als ausreichendes Vertrauen (22%). 12 % der Befragten haben überhaupt kein Vertrauen in das Aufsichtskomitee.

Abbildung 16: Vertrauen in die Munizipalregierung, indigene Autoritäten und Aufsichtskomitees¹¹⁹



Der Vergleich des Vertrauens in die Munizipalregierung, in die indigenen Autoritäten und in das Aufsichtskomitee ergibt, dass dem Aufsichtskomitee am wenigsten Vertrauen entgegengebracht wird.

Das Vertrauen in die Munizipalregierung und das relativ geringe Vertrauen in das Aufsichtskomitee stehen für ein Panorama der Veränderungen, wo eine Situation des Aufbaus institutionellen Vertrauens, der institutionellen Destrukturierung und des institutionellen Übergangs (derjenigen, die Vertrauen haben) zusammenkommen.

Trotz dieser negativen Bewertung des Aufsichtskomitees lassen sich jedoch bedeutende Unterschiede in den einzelnen *Departamentos* feststellen.

Das *Departamento* La Paz steht dem Aufsichtskomitee am misstrauischsten gegenüber. 17% der Befragten vertrauen dem Aufsichtskomitee überhaupt nicht (5 Prozentpunkte über dem

¹¹⁸ Anmerkung: Das Aufsichtskomitee besteht oft aus indigenen Autoritäten, die nach traditionellen Sitten und Gebräuchen gewählt werden.

¹¹⁹ *Nada de confianza* = kein Vertrauen; *poca confianza* = wenig Vertrauen; *confianza regular* = mässiges Vertrauen; *suficiente confianza* = ausreichendes Vertrauen; *mucha confianza* = viel Vertrauen; *no responde* = keine Antwort; *no conoce* = nicht bekannt; *autoridad originaria* = indigene Autorität; *gobierno municipal* = Munizipalregierung; *comité de vigilancia* = Aufsichtskomitee.

Durchschnitt), 37% vertrauen ihm wenig (6 Prozentpunkte über dem nationalen Durchschnitt) und nur 14% haben ausreichend Vertrauen in das Aufsichtskomitee (7 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt).

Dieses starke Misstrauen im *Departamento* La Paz bringt die doppeldeutigen Gefühle zum Ausdruck, mit denen die Munizipalisierung in diesem *Departamento* erlebt wird, das aufgrund der Land-Stadt-Migration und der Dynamik der Veränderungen in kurzen Zeitabständen, die diese mit sich bringt schnellen kulturellen und identitätsgebundenen Veränderungen der sozialen Gruppen ausgesetzt ist.

Die *Departamentos*, die hinsichtlich ihres Misstrauens nahe am nationalen Durchschnitt liegen, sind Cochabamba, Chuquisaca und Potosí.

Unter dem nationalen Durchschnittswert im Hinblick auf ihr Misstrauen liegen Tarija, Santa Cruz, Pando, Beni und Oruro. Tarija, Santa Cruz, Pando und Beni sind im Allgemeinen offener für Vertrauen, denn der Prozentsatz derjenigen, die wenig Vertrauen haben, entspricht entweder dem Durchschnitt oder liegt darunter. Dies bestätigt, dass einer der Charakterzüge des so genannten "Halbmondes" die Präsenz von Sozialkapital ist, das für Vertrauen offen ist.

Von denjenigen, die Vertrauen haben, liegen die *Departamentos* Pando, Potosí und Beni über dem Durchschnitt.

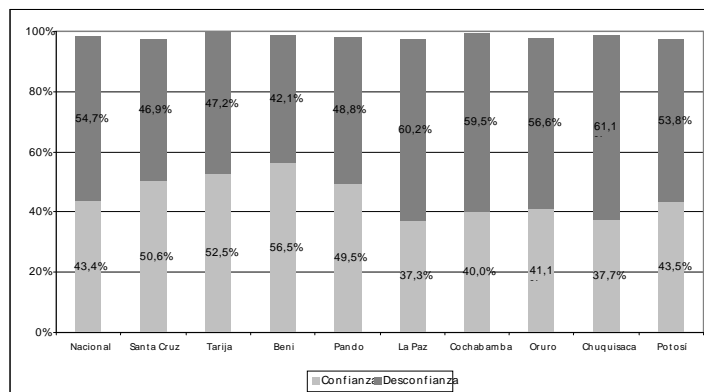
Recht nahe am Durchschnitt liegen Santa Cruz, Cochabamba, Oruro und Tarija. Das einzige *Departamento*, das unter dem Durchschnitt liegt, ist La Paz.

Bei dem Vertrauen in das Aufsichtskomitee ist kein klarer regionaler Unterschied zu erkennen. In der Hochebene ist der Misstrauensprozentsatz zwar höher, allerdings wird dieser Prozentsatz stark von der hohen Bevölkerungskonzentration in La Paz beeinflusst.

Der Unterschied zwischen städtischen und ländlichen Räumen sticht hervor. Während die städtischen Regionen genau dem nationalen Durchschnitt entsprechen, neigen die ländlichen Räume etwas mehr zum Vertrauen. Im ländlichen Raum hatten 24% (nahe am Durchschnitt) wenig Vertrauen und 28% (7 Prozentpunkte über dem Durchschnitt) ausreichend Vertrauen. Dieses Ergebnis steht für die Identität in vielen ländlichen Regionen vom Aufsichtskomitee mit traditionellen Autoritäten, seien es indigene Autoritäten oder Bauerngewerkschaften. Die 24% derjenigen, die im ländlichen Raum wenig Vertrauen haben, spiegelt die bereits erwähnte Doppeldeutigkeit wieder.

Landesweit überwiegt das Misstrauen. Zu den 41%, die erklärten, nur wenig Vertrauen in die Menschen ihrer Gemeinde¹²⁰ zu haben, kommen noch die 14% derjenigen, die überhaupt kein Vertrauen haben, d.h., dass mehr als die Hälfte der Bolivianer wenig bzw. gar kein Vertrauen in ihr näheres soziales Umfeld hat. Im Gegensatz dazu erklärten 31%, etwas Vertrauen zu haben und 12% erklärten, viel Vertrauen zu haben. Das bedeutet, dass weniger als 50% wenig bis viel Vertrauen in ihr näheres soziales Umfeld haben.

Abbildung 17: Vertrauen und Misstrauen in das nähere soziale Umfeld¹²¹



Ein Vergleich der *Departamentos* zeigt zwei relativ homogene Blöcke. Auf der einen Seite der „östliche Halbmond“, wo zwischen etwas und viel Vertrauen besteht, wobei die Zahlen über dem Durchschnitt liegen. Hierzu gehören die *Departamentos* Beni, Tarija, Santa Cruz und Pando.

Und auf der anderen Seite die *Departamentos*, die dem nationalen Durchschnitt entsprechen oder darunter liegen. Weniger als die Hälfte der Befragten haben zwischen wenig und viel Vertrauen in die Menschen ihrer Gemeinde. Hierzu zählt der Rest des Landes, wobei La Paz, Cochabamba und Chuquisaca die beunruhigendsten Prozentsätze aufweisen, gefolgt von Oruro und Potosí.

Die Prozentsätze zu den Indikatoren wenig und kein Vertrauen bestätigen das beschriebene Panorama. Der Vergleich städtisch / ländlich ergibt, dass das Vertrauen im ländlichen Raum etwas größer ist (4 Prozentpunkte über dem Durchschnitt). Im Hinblick auf das Misstrauen entspricht der ländliche Raum dem nationalen Durchschnitt.

¹²⁰ Die Frage war: Nun zu den Menschen hier. Würden Sie sagen, dass die Menschen ihrer Gemeinde.....1 sehr vertrauenswürdig, 2 etwas vertrauenswürdig, 3 wenig vertrauenswürdig, 4 überhaupt nicht vertrauenswürdig sind?

¹²¹ *Confianza* = Vertrauen; *Desconfianza* = Misstrauen.

Die Aufteilung des Landes in zwei Regionen hinsichtlich des Vertrauens und der Unterschied zwischen städtisch und ländlich zeigen das Bestehen von Problemen des Vertrauensverlustes und damit des Verlustes an Sozialkapital in den Regionen, wo quantitativ gesehen bedeutende indigene ethnische Wurzeln bestehen.

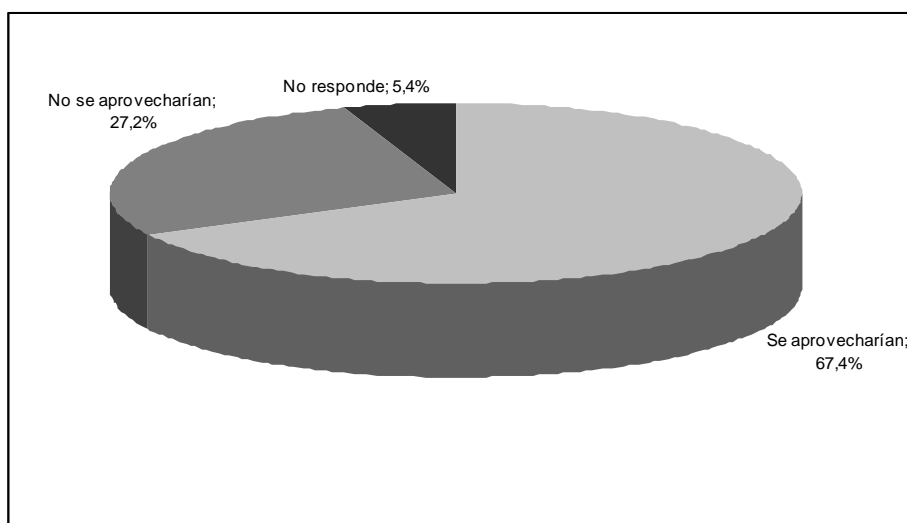
Das relativ größere Vertrauen im ländlichen Raum spricht für relativ homogenere soziale Räume, wo Sozialkapital zwischen Gleichwertigen besteht, das allerdings Probleme hat, zu Sozialkapital zu werden, das Brücken schlägt. Die Ergebnisse der Umfrage zeigen, dass das Misstrauen über den positiven Weg geschaffen wird. Im ländlichen Raum funktioniert der Mechanismus genau umgekehrt, denn es handelt sich hier nicht um ein soziales Umfeld, das eine ausschließende Politik verfolgt, die Misstrauen schafft, sondern auf positive Weise führt die Präsenz des Munizips als neue Institution, die für alle offen ist und in diesem Sinne Brücken schlägt und Zugang zu staatlicher institutionellen Macht ermöglicht, dazu, dass die alten politischen Bezugspunkte in Frage gestellt werden.

Die Präsenz der Parteien führt auf lokaler Ebene zu einer Polarisierung zwischen dem durch die Parteiform eingeführten Wertepluralismus und den alten gemeinschaftlichen Werten hinsichtlich der Verwaltung des Öffentlichen, die früher nicht in Frage gestellt wurden.

Die Frage zur Wahrnehmung des Individuums hinsichtlich der Vertrauenswürdigkeit gegenüber seinen Mitbürgern¹²² dient als Kontrollvariable zur Frage des Vertrauens in die Menschen der eigenen Gemeinschaft, denn sie erlaubt dem Befragten, seine Meinung zu Vertrauen und Misstrauen gegenüber den anderen klar zum Ausdruck zu bringen.

¹²² Die Frage lautete: Glauben Sie, dass die Mehrzahl der Leute Sie ausnützen würde, wenn sie die Chance dazu hätten, oder glauben Sie, dass sie Sie nicht ausnützen würden?

Abbildung 18: Vertrauen in das nähere soziale Umfeld, landesweit¹²³



Auf nationaler Ebene misstraut die große Mehrheit der Befragten (67%) anderen, während nur 27% Vertrauen in andere hat.

Dieses Panorama gilt für die Mehrheit der *Departamentos*: Oruro, Potosí, Chuquisaca, Tarija, Beni und Pando. Die Ausnahme bilden die drei großen *Departamentos* der Wirtschaftsachse.

Cochabamba ist das *Departamento* mit dem geringsten Vertrauen und dem geringsten Sozialkapital. In Cochabamba glauben 77% der Befragten (10 Prozentpunkte über dem Durchschnitt), dass andere, wenn sie die Chance hätten, einen ausnutzen würden, und nur 21% haben Vertrauen. Auf der gleichen Linie liegt La Paz, auch wenn die Prozentsätze etwas niedriger sind. 73% (6 Prozentpunkte über dem Durchschnitt) sind misstrauisch und nur 21% (6 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt) haben Vertrauen. Diese Zahlen für La Paz und Cochabamba bestätigen die Analyse der vorherigeren Frage.

In Santa Cruz ist das Vertrauen größer. Während das Vertrauen bei 40% (13 Prozentpunkte über dem Durchschnitt) liegt, liegt das Misstrauen bei 53% (14 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt). Auch wenn Santa Cruz eindeutig das *Departamento* ist, wo das Misstrauen am wenigsten stark verankert ist, zeigen die Zahlen, dass das Misstrauen auch in diesem *Departamento* stärker ist als das Vertrauen.

Bei einem Vergleich der Regionen ist das Misstrauen in der Hochebene und in den Tälern überdurchschnittlich groß und das Vertrauen unterdurchschnittlich. Im Tiefland liegen die

¹²³ *Se aprovecharían* = sie würden es ausnutzen; *no se aprovecharían* = si würden es nicht ausnutzen; *no responde* = keine Antwort.

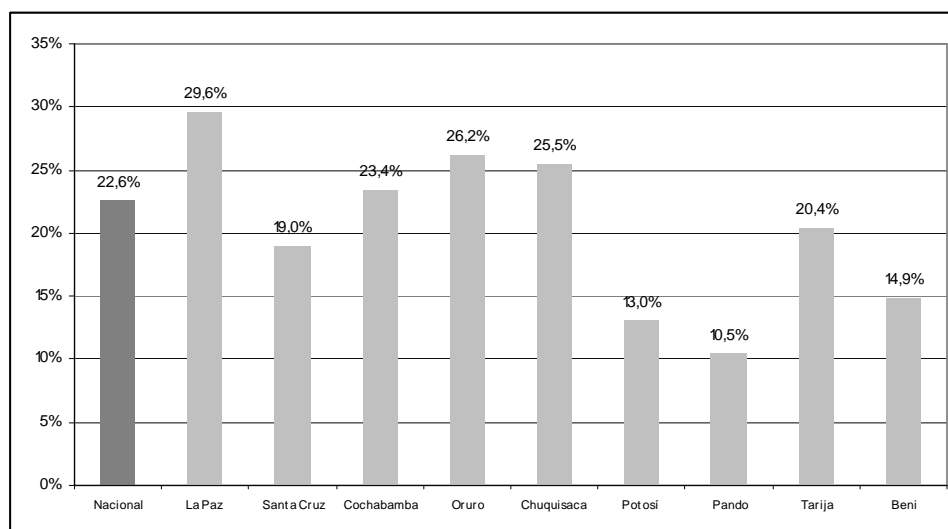
Misstrauensprozentsätze unter dem nationalen Durchschnitt und die Vertrauensprozentsätze über dem nationalen Durchschnitt.

Der Vergleich städtisch / ländlich ergibt, dass das Misstrauen im ländlichen Raum geringer ist als im städtischen Raum und das Vertrauen im ländlichen Raum größer ist als im städtischen Raum. Je größer die Stadt ist, desto größer das Misstrauen und desto geringer das Vertrauen.

Bei einem Vergleich der Fragen zum Vertrauen in das nähere soziale Umfeld bestätigt sich die Analyse, dass im “Halbmond” eine verhältnismäßig größere Öffnung hin zum Vertrauen besteht, wobei sich dies allerdings relativiert, wenn der Befragte sein Vertrauen bzw. Misstrauen klar definieren soll: Insgesamt überwiegt im gesamten Land das Misstrauen, wenn dies auch in Santa Cruz weniger stark ausgeprägt ist und im restlichen Halbmond eine größere Öffnung hin zum Vertrauen besteht, was seinen Ausdruck in der Aussage „etwas vertrauenswürdig“ findet, was noch nicht als Vertrauen zu bezeichnen ist.

3.4.1.4 Korruption im Munizip

Abbildung 19: Korruption im Munizip, departamentaler Vergleich



Die Korruptionswahrnehmung ist landesweit für das Munizip relativ niedrig. 77,4% derjenigen, die irgendeinen Behördengang machen mussten, erklärten, dass sie kein Schmiergeld zahlen mussten im Gegensatz zu 23%, die erklärten, dass sie Schmiergeld zahlen mussten.

Diese Zahl widerspricht den Daten des Korruptionswahrnehmungsindex, bei dem Bolivien im Jahr 2005 Platz 117 der 159 befragten Länder¹²⁴ belegte und damit zu den 70 Ländern mit schwerwiegenden Korruptionsproblemen zählt.

Bei dem Vergleich beider Informationen ist zu berücksichtigen, dass der „Transparencia Internacional“-Index eine Korruptionswahrnehmung ist, die auf Interviews von Unternehmern und Meinungsführern beruht. Im Gegensatz dazu ist die analysierte Umfrage präziser. Sie bezieht sich nur auf das Munizip und als Bezugsgröße werden nur die Personen genommen, die Behördengänge unternommen haben, wobei untersucht wurde, ob es zwischen der kommunalen öffentlichen Institution und dem Individuum zu Korruption gekommen ist.

Die unterschiedlichen und wenig übereinstimmenden Informationen beider Quellen zeigen auf der eine Seite, dass es notwendig ist, die Untersuchungen in diesem Bereich zu vertiefen. Auf der anderen Seite zeigen sie aber auch, dass die munizipale Institution im Vergleich zu anderen staatlichen Einrichtungen möglicherweise transparenter ist.

Ein Vergleich der *Departamentos* zeigt, dass die Korruption im Munizip in La Paz, Oruro und Chuquisaca überdurchschnittlich groß ist. Nahe am Durchschnitt liegen Cochabamba und Tarija und unter dem Durchschnitt Pando, Potosí, Beni und Santa Cruz.

3.5 Schlussfolgerungen für Bolivien

Die zeitgenössische Geschichte Boliviens weist hinsichtlich der Entwicklung der Demokratie drei Zeitabschnitte auf, die mit drei Zeitpunkten der Dynamik Zentralismus – Dezentralisierung übereinstimmen.

Der erste Zeitabschnitt der Zensus- oder eingeschränkten Demokratie von 1880 bis 1938 steht für einen bescheidenen Prozess des institutionellen Aufbaus und als Teil dieses Prozesses für die Gründung einer elitären munizipalen Tradition, die nur für die departamentalen Hauptstädte gilt.

Der zweite Zeitabschnitt beginnt mit der Revolution von 1952 als revolutionärer Prozess der sozialen Einbindung und in diesem Sinne der Demokratisierung. Gekennzeichnet ist er durch das Ende aller Elemente der vorherigen institutionellen Tradition. Im Hinblick auf die Dynamik Zentralismus – Dezentralisierung begründete die Revolution von 1952 eine

¹²⁴ Quelle: www.transparency.org Korruptionswahrnehmungsindex 2005. Bolivien belegt zusammen mit Ekuador, Afghanistan, Guatemala, Guyana, Libyen, Nepal, Philippinen und Uganda Platz 117. Unter den amerikanischen Ländern belegt Bolivien zusammen mit Ekuador, Guatemala und Guyana Platz 22. In Südamerika belegt Bolivien zusammen mit Ekuador Platz 8.

zentralistische Ordnung und initiierte eine solche Tradition, die bis zur Rückkehr der Demokratie in den 80er Jahren vorherrschte.

Die Einsetzung der modernen Demokratie in Bolivien 1982 ist der Beginn des dritten Zeitabschnitts und repräsentiert das Zusammenlaufen zweier Achsen. Auf der einen Seite die Notwendigkeit des Aufbaus eines einbindenden Staates, der die 1952 begründete Tradition aufnimmt, und auf der anderen Seite die Herausforderung der Dezentralisierung, die über den elitären Charakter der kommunalen Tradition des 19. Jahrhunderts hinausgeht.

In diesem dritten Zeitabschnitt der modernen Demokratie bzw. Präsenz des Volkes in der Politik, werden aus der Sicht der Dezentralisierung drei Unterphasen unterschieden: Die erste beginnt mit der Gültigkeit der alten Verfassung und der Wahl der kommunalen Autoritäten 1987. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass diese ersten Kommunalwahlen kommunale Autonomie für die 9 Hauptstadtmunizipien bedeuten.

Die zweite Phase bildet die Munizipalisierung, die mit der Verabschiedung des Volksbeteiligungsgesetzes im Jahr 1994 beginnt. Diese löst durch die Zersplitterung des politischen Lebens in Bolivien in 302 neue Diskussionszentren der Macht einen Prozess der „Verländlichung“ der Macht im Land aus.

Die dritte Phase beginnt im Dezember 2005 mit der demokratischen Direktwahl der Präfekten, die eine Dezentralisierung auf der mittleren bzw. departamentalen Ebene bedeutet und deren Ausgestaltung hinsichtlich der staatlichen Struktur seit August 2006 in der verfassungsgebenden Versammlung diskutiert wird.

Die Munizipalisierung, die in die zweite Unterphase fällt, hat durch die Multiplikation von Wahlprozessen und politischen Bereichen, die zusammen neue Akteure auf lokaler und später auf regionaler und nationaler Ebene hervorbrachte, im Land ein noch nie dagewesenes Potential an politischer Integration freigesetzt.

Die Beziehung zwischen dem kommunalen Dezentralisierungsprozess und der Demokratisierung wurde auf Grundlage folgender Fragen untersucht: Trägt die bolivianische Munizipalisierung zur Autonomie der bolivianischen Munizipien bei? Hat die Einführung der kommunalen Autonomie zu einem Prozess der Politisierung des lokalen sozialen Raums geführt? Hat dieser Prozess der Politisierung des lokalen Raums eine Tendenz der Entwicklung eines Bürgerengagement auf lokaler Ebene ausgelöst?

Anhand der genannten Fragen wurde die Dezentralisierung zunächst auf drei Ebenen untersucht: Aufgaben, Ressourcen und Legitimation, um dann die Einführung der lokalen Autonomie zu thematisieren und zu analysieren.

Bei der Analyse der Einführung der lokalen Autonomie (Punkt 2.2) zeigte sich, dass zwischen dem Prozess der Munizipalisierung der „ländlichen“ Munizipien und dem Prozess der Munizipalisierung der „städtischen“ Munizipien unterschieden werden muss. In den Munizipien der 9 departementalen Hauptstädte bewirkte die Wahl der kommunalen Autoritäten 1987 bereits kommunale Autonomie, da die genannten Munizipien schon über Ressourcen verfügten. Dieser Prozess war jedoch nicht Gegenstand der Untersuchung.

Die Munizipalisierung im Sinne einer Dezentralisierung der Aufgaben auf munizipaler Ebene im ländlichen Raum in Bolivien bedeutete eine Stärkung des Staates durch die Bestimmung kommunaler Aufgaben, die vor der Munizipalisierung von keiner Instanz wahrgenommen wurden.

Die Dezentralisierung der Aufgaben war ein zweideutiger Prozess, bei dem eine fehlende Präzisierung der übertragenen Aufgaben auch zu einer Verantwortungslosigkeit bei der Erfüllung von Aufgaben führte und sogar der Grund für die Nichterfüllung von Aufgaben war. Diese Verantwortungslosigkeit schwächt die munizipale Institutionalität und führte dazu, dass die Dezentralisierung der Aufgaben in manchen Bereichen als diskursiv wahrgenommen wird.

Im Gesundheits- und Erziehungswesen war die Dezentralisierung ein zögerlicher Prozess, der sich auf die Verantwortlichkeiten im Infrastrukturbereich beschränkte, vor allem aufgrund des effizienten defensiven korporativen Handelns der in diesen Bereichen angesiedelten Gewerkschaftsorganisationen.

Die Dezentralisierung im Erziehungswesen schaffte es nicht, die Effizienz des Systems zu verbessern, da das starke Bindeglied in dieser Kette – das Personal – weder von Transparenzprozessen, Informationsfluss noch Ergebnisverantwortung betroffen war bzw. diesen unterworfen wurde.

Im Bereich der Dezentralisierung der Ressourcen wurde festgestellt, dass bei der Evaluierung der Dezentralisierung von Ressourcen zwischen Ländern mit lokaler Tradition, so der Fall der föderativen Staaten, und Ländern ohne lokale Tradition, wo die erste Aufgabe der Dezentralisierung in Wahrheit die Schaffung der munizipalen Instanz als institutionelle Realität ist, unterschieden werden muss.

In Bolivien, wo es kaum bzw. gar keine kommunale Autonomie im ländlichen Raum gab, führte die Dezentralisierung der Ressourcen über Transferzahlungen zur Schaffung der lokalen Regierungsinstanzen. Die Untersuchung zeigte, dass die subnationalen Regierungen Investitionsmittel brauchten, um erst einmal ihre Existenz zu schaffen.

Als noch ausstehende Aufgabe und Forschungsfrage zukünftiger Arbeiten bleibt die Frage, ob Transferzahlungen ausreichend sind, um die kommunale Autonomie in Zukunft beibehalten zu können, oder ob eine Ressourcenautonomie zwingend ist, d.h. Ressourcen, die das Munizip erwirtschaftet, um die kommunale Autonomie zu stärken.

In ländlichen Räumen ist die Erwirtschaftung von Eigenmitteln schwach und daher ist auch die Entwicklung der kommunalen Autonomie im Sinne einer Fiskalautonomie schwach. In den städtischen Räumen und vor allem in den Munizipien der departamentalen Hauptstädte ist genau das Gegenteil der Fall. Dort besteht eine bedeutende Kapazität zur Erwirtschaftung von Eigenmitteln und daher auch zur Erreichung einer Fiskalautonomie.

Die Dezentralisierung der Finanzmittel hatte drei wichtige Auswirkungen: 1. Einen Umverteilungseffekt auf regionaler Ebene, der die Tendenz der Mittelkonzentration auf die drei *Departamentos* der bolivianischen Wirtschaftsachse, d.h. La Paz, Cochabamba und Santa Cruz, veränderte. 2. Die Munizipalisierung des gesamten Territoriums durch die Schaffung von 198 neuen Munizipien, die 64% der insgesamt 311 Munizipien ausmachen. 3. Die Einführung der Institution Munizip als neuer Hauptakteur im ländlichen Raum aufgrund seiner Bedeutung im lokalen Kontext.

Die Struktur der kommunalen Ausgaben ländlicher Munizipien in den ersten Jahren bestätigt auf der einen Seite die freie Verfügbarkeit über die Mittel, die den Munizipien zur Verfügung stehen, denn es werden Infrastrukturmaßnahmen wie der Wohnungsbau priorisiert, was lokale Prioritäten sind. Gleichzeitig zeigt sich aber auch eine fehlende Artikulation zwischen der nationalen, departamentalen und kommunalen Ebene, denn Infrastrukturmaßnahmen und Wohnungsbau sind weder eine Priorität der departamentalen noch der nationalen Entwicklungspläne.

Ein wichtiger Aspekt des Prozesses der Dezentralisierung der Finanzmittel über Transferzahlungen war die Verabschiedung des Gesetzes zum Dialog, das den Umverteilungscharakter der Ressourcen durch die Munizipalisierung vertiefte, da das Kriterium "arme Bevölkerung" die ländlichen Munizipien zu den Hauptbegünstigten machte und die Wirkungen der Mittel dort folglich am größten waren. Weiterhin führten diese Mittel

zu einem Prozess einer noch stärkeren territorialen Dezentralisierung der öffentlichen Investitionen

Der Dezentralisierungsprozess der Ressourcen durch die Umverteilung an die ländlichen Munizipien über Transferzahlungen der Regierung, ermöglichte die politische und administrative Unabhängigkeit der Munizipalregierungen, die in drei Bereichen zum Ausdruck kommt: 1. Die Wahl der Bürgermeister und Stadträte bzw. Gemeinderäte hat eine ganz neue und ungewohnte Bedeutung. 2. Die „ländlichen“ Munizipien verfügen zum ersten Mal über Ressourcen, über die sie frei verfügen können. 3. Die lokale Autonomie wird durch die Dezentralisierung von Aufgaben gestärkt. Dies bedeutet für eine Vielzahl ländlicher Munizipien eine staatliche Präsenz durch die Erfüllung von Aufgaben, die zuvor von keiner Instanz wahrgenommen wurden.

Die Munizipalisierung und der partizipative Charakter des bolivianischen Modells haben den indigenen/*Campesino*-Sektoren den Zugang zum Staat auf lokaler Ebene, d.h. dem Munizip, erlaubt. Dies war der Anfang eines Demokratisierungsprozesses der Macht, der noch immer in Gang ist.

Der Demokratisierungsprozess begann mit dem Zugang der *Campesinos*/Indigenen zu den Gemeindeverwaltungen, gefolgt vom Zugang zum Kongress über direkt gewählte Abgeordnete (regionale Ebene). Einer der wichtigsten Momente dieses Prozesses war die Zusammensetzung des Kongresses nach den Wahlen von 2002, der zu einem Drittel aus *Campesino*/indigenen Parlamentariern besteht. Der letzte Meilenstein in diesem Prozess ist die Wahl des MAS mit absoluter Mehrheit bei den Wahlen im Dezember 2005 und die Ratifizierung dieses Triumphs bei der Wahl der Vertreter der verfassungsgebenden Versammlung im Juli 2006.

Nach den ersten lokalen Wahlen nach dem LPP gab es in mehr als 56% der Munizipien *Campesino* / indigene Stadträte. Außerdem besteht die Tendenz, dass die kommunalen Autoritäten traditionelle Autoritäten verdrängen.

Der Anfang der Munizipalisierung bringt zunächst eine Parteistärke in den ländlichen Munizipien mit sich, die später zu einem Zerfall und Ansehensverlust der indigen Führungspersonlichkeiten führt, die zusammen mit den traditionellen Parteien verdrängt werden und eine Repräsentationslücke hinterlassen.

Diese Lücke erlaubt das Aufkommen neuer Parteien, die von der indigenen Bevölkerung unterstützt werden. Im Unterschied zu den traditionellen Parteien entstehen die neuen Parteien

in den Munizipien und sind das Ergebnis der Organisation ihrer eigenen korporativen Instanzen.

Die Krise und Überforderung des Staates im April und September 2000 haben die Bedingungen für das Auftauchen dieser neuen Parteien geschaffen, denn sie haben die institutionelle Schwäche des Staates, die Repräsentationskrise der traditionellen Parteien und die Probleme der Ungleichheit und Diskriminierung, in der sich die bolivianischen Demokratie entwickelt hat, zur Sprache gebracht.

Bei den Wahlen im Jahr 2002 erreichten MAS und MIP, die beiden neuen Parteien, die aus der korporativen lokalen Ebene hervorkommen und von der indigenen Bevölkerung unterstützt werden, zusammen 26% der Sitze im bolivianischen Parlament, und zum ersten Mal in der 20-jährigen Demokratie bringt die Zahl der *Campesinos*/Indigenen im Parlament die multiethnische und plurikulturelle Zusammensetzung des Landes zum Ausdruck.

Entsprechend der zentralistischen Machtstruktur in Bolivien hatten auch die alten Parteien eine zentralistische Struktur. Die neue politische Dynamik, die mit der Einführung des Munizips als neuen Raum der Machtdiskussion, die die Munizipalisierung und der partizipative Charakter des bolivianischen Modells bedeuteten, einsetzt, stellt die zentralistische Struktur vor eine Herausforderung.

Der Zentralismus der Parteien kam in zwei Elementen zum Ausdruck: Auf der einen Seite war die Beziehung zu den ländlichen Räumen eine intermittierende Beziehung, die von den nationalen Wahlen abhing, und auf der anderen Seite widmeten sich die Parteien zu Wahlzeiten mehr der Vetternwirtschaft, als das sie die Interessen der ländlichen Räume repräsentiert hätten.

In den ländlichen Regionen hatten die traditionellen Parteien keine Parteistruktur oder diese war sehr schwach. In dem neuen Szenarium hatten die Parteien jedoch eine Monopolstellung bei der politischen Repräsentation. Dies führt zu zwei Tendenzen: Auf der einen Seite breitet sich die Legitimitätskrise der Parteien auf den ländlichen Raum aus und auf der anderen Seite kommt es zu einer Integration der sozialen Organisationen in das System.

Die Munizipalisierung brachte eine strukturelle Kraft mit sich, die die Parteien dazu antrieb, auf lokaler Ebene Wurzeln zu schlagen. Dies ist eine Herausforderung, die von den verschiedenen Parteien mit unterschiedlichen Strategien angegangen wird, wobei frustrierende Erfahrungen der traditionellen Parteien zu beobachten sind. Die Antwort der Parteien auf die Herausforderung, Wurzeln zu schlagen, war sehr unterschiedlich. Sie reichte von Versuchen der territorialen Demokratisierung der Parteien, Verlassen der lokalen Ebene,

keine Antwort und als Konsequenz daraus eine Erweiterung und Vertiefung der Krise der Parteien im ländlichen Raum bis hin zum erfolgreichen Auftauchen neuer Parteien aus der lokalen Ebene heraus.

Die derzeit wichtigste Partei in der Parteienlandschaft, die MAS, ist vor allem das Ergebnis der politischen Organisation der korporativen Instanzen der Gesellschaft auf kommunaler Ebene.

Bei dem Auftauchen und der Stärkung der MAS in den Municipien zeigt sich ein Aufeinanderprallen der Wahrnehmung einer direkten Demokratie in den indigenen/*Campesino*-Sektoren, die ihren Ausdruck in der Generalversammlung als Entscheidungs- und Konsultationsinstanz findet, mit der Idee der repräsentativen Demokratie, bei der einer Person Autorität übertragen wird und der man vertraut, dass sie im Namen der Gemeinschaft handelt.

Nach der Kommunalisierung, wobei der Prozess als Ganzes betrachtet wird, können drei zeitlich voneinander unabhängige Prozesse identifiziert werden, die sowohl gleichzeitig als auch nacheinander erfolgen. Ein erster Prozess ist der Eintritt sozialer Führungspersonlichkeiten in die Parteien bzw. als Kandidaten für bestimmte Parteien, was einen Verlust an Legitimität sowie der Führungsrolle nach sich zieht.

Ein weiterer Prozess ist die Instrumentalisierung der politischen Parteien seitens der sozialen Organisationen, wobei sich eine Art Überlagerung der freien demokratischen Logik durch den Gemeinschaftssinn zeigt.

Ein dritter Prozess, der als letzter eintritt, ist die direkte Wahlbeteiligung der indigenen Völker. Dieser Prozess ist das Ergebnis des Ansehensverlusts der Parteien und fällt mit der Demokratiekrise zusammen, die im Jahr 2000 ausbricht.

Die Politisierung des lokalen Raums, der der geeignete Raum für den Zugang zu lokalen Machtinstanzen für Indigene/*Campesino*-Sektoren sowie unter erschwerten Bedingungen für Frauen ist, führt zu Veränderungen des Entwicklungsprozesses des Engagements der Bürger vor allem in ländlichen Sektoren. Dieser Prozess wurde mit Hilfe einer landesweiten öffentlichen Meinungsumfrage Ende 2004 untersucht, d.h. kurz nach den Krisen im Februar und Oktober 2003.

Die Umfrage zeigt, dass das Municipio in einem Umfeld, in dem die für die landesweite Wahrung der demokratischen Ordnung wichtigsten Institutionen (Kongress, Parteien, Polizei, etc.) extrem schwach sind, als eine Institution hervortritt, der die Bürger vertrauen. Die

Glaubwürdigkeit der Munizipalregierung zeichnet sich als Sammelbecken für den Glauben an die Demokratie und als Instanz für die Wiederherstellung der Legitimität der Demokratie ab.

Vor allem in ländlichen Regionen und weniger in städtischen Räumen bildet die Munizipalregierung als neue politische Instanz ein Subsystem mit einem bedeutenden Legitimitätsgrad, das inmitten des sich in der Krise befindenden nationalen politischen Systems auftaucht. Ab 1994 wird das Munizip langsam zum legalen und legitimen politischen Diskussionsraum in ländlichen Regionen.

Ein Vergleich der drei Regionen Boliviens, d.h. Hochebene, Täler und Tiefland, ergibt, dass im Tiefland und im *Departamento* Tarija das größte Vertrauen in die Munizipalregierung besteht. Die Gesellschaften, die dort leben, sind das Ziel vieler Migranten und daher offener für Veränderungen und die Akzeptanz neuer Institutionen.

In der Hochebene, die eine alte Organisationstradition hat, die aus dem ländlichen Raum stammt, bedeute die Munizipalisierung eine demokratisierende Form des Zugangs zu Macht. Im Bereich des Vertrauensaufbaus weist sie einen komplexen und von Widersprüchen geprägten Prozess auf.

Die Erstellung eines Profils derjenigen, die der Munizipalregierung misstrauen, ergibt, dass zwischen Aymara und Guaraní ein Bruch zwischen assoziativer Tradition - Kapazität und Vertrauen in die Munizipalregierung besteht. Auf Grundlage dieser Aussage lässt sich die Hypothese aufstellen, dass sich die Präsenz von Sozialkapital unter Aymara und Guaraní, die nicht migriert sind, nicht auf Vertrauen in die munizipale Institution niederschlägt, d.h., sie schafft kein Sozialkapital, das die Demokratie unterstützt.

Aus einer globalen Perspektive ist das Munizip als Teil der institutionellen Struktur des Staates zu einem Kanal der politischen Integration der peripheren Räume geworden.

Die partizipative Planung war der Weg, auf dem die Beteiligung der Bürger in Bolivien Gestalt angenommen hat, vor allem im ländlichen Raum, wie unter Punkt 2.3 ausgeführt.

Die Umfrage zeigt jedoch auch eine stark partizipative Gesellschaft, die auf die Institutionen übergreift und die Straßen in den Krisenmomenten, die Bolivien seit 2000 erlebt hat, einnimmt. Ein für die Untersuchung wichtiger Aspekt ist, dass der Prozentsatz der Bevölkerung, die aktiv wird, im ländlichen Raum größer ist.

Aufgrund dieser Daten kann man sagen, dass die Munizipalisierung im ländlichen Raum einen Prozess des sozialen Empowerment mit einem bedeutenden Demokratisierungspotential der institutionellen Strukturen der Demokratie ausgelöst hat.

Ab 2000 führten der Prozess des Empowerment zusammen mit der fehlenden Effizienz der Zentralregierung und der Frustration, die die Regierung Banzer/Quiroga schafften, sowie die regionale Wirtschaftskrise zu einem bedeutenden Protest der ländlichen Bevölkerung, die entsprechend ihrer historischen Traditionen und Gewohnheiten handelten, d.h. mit einer starken sozialen und gemeinschaftlichen Organisation, um Straßen zu blockieren und territoriale Belagerungen durchzuführen, womit sie zur Entfesselung der Krise, die das Land in seiner ländlichen Komponente erlebte, beitrugen.

Durch die Präsenz der Parteien und die Bedeutung, die die Stimmabgabe erhielt, brachte die Institution des Munizips eine Stärkung der pluralistischen Logik mit sich. Als dies in Regionen geschah, in denen die uralten Traditionen und Kulturen der Gemeinschaft stark verwurzelt sind, wie im Falle des Hochlandes, kam es zu Veränderungen und einer Öffnung, aber gleichzeitig auch zu Widerstand, d.h., die Ergebnisse waren ambivalent.

Das zwischenmenschliche Vertrauen kann eine wichtige Stütze der Demokratie sein. In diesem Bereich hat es das Land schwer, denn 50% der Bolivianer haben von wenig bis gar kein Vertrauen in ihr näheres soziales Umfeld. Die vergleichende Analyse der *Departamentos* ergibt die Präsenz zwei relativ homogener Blöcke. Auf der einen Seite der „östliche Halbmond“, wo das zwischenmenschliche Vertrauen größer ist, und auf der anderen Seite die Hochebene und die Täler (mit Ausnahme von Tarija), wo das zwischenmenschliche Vertrauen geringer ist.

Der Vergleich städtisch – ländlich ergibt, dass das Vertrauen im ländlichen Raum größer ist als im städtischen Raum. Aber vor allem unter Aymara und Guaraní, die nicht migriert sind, setzt sich dieses Sozialkapital unter Gleichartigen nicht in demokratisches Sozialkapital und in Vertrauen in die Institutionen um.

Im ländlichen Raum wird ein „positiver Weg“ für die Schaffung von institutionellem Vertrauen aufgebaut, charakterisiert durch die Präsenz des Munizips als eine neue Institution, die für alle zugänglich und in diesem Sinne eine Instanz ist, die Brücken schlägt und eine Zugangsmöglichkeit zur Macht darstellt, der die alten Gewissheiten in Frage stellt.

In Bolivien sorgten die Umverteilung der Ressourcen von den städtischen auf die ländlichen Räume durch das LPP und die partizipative Komponente des bolivianischen Modells für einen Munizipalisierungsprozess, der die Einführung der lokalen Autonomie in den ländlichen Munizipien erlaubte. Dieser Prozess löste einen weiteren Prozess der lokalen Politisierung aus, der Indigenen und *Campesinos* den Zugang zur institutionellen Macht ermöglichte. Dieser Prozess des Empowerment fand früh seinen Niederschlag im Auftauchen neuer

Partien, MAS und MIP, die im Unterschied zu den traditionellen Parteien ihren Ursprung auf der lokalen Ebene haben.

Die Munizipalisierung hat als institutionelle Struktur zu einem Demokratisierungsprozess geführt und einen Prozess des sozialen Empowerment ausgelöst. Dieser Aspekt bildet zusammen mit anderen Aspekten, wie der regionalen Wirtschaftskrise, der allgemeinen Ineffizienz des Staates in der Zeit von 1997-2002, dem Reformprozess, der seit 1997 stillsteht, und der Repräsentativitätskrise der Parteien, den allgemeinen Kontext, der zu einer schweren und lang währenden Krise (2000-2005) geführt hat, allerdings auch die Möglichkeit zur Erneuerung des Legitimationssystems und die Erweiterung der sozialen Unterstützung gegeben hat.

Das Geschehen in Bolivien in den letzten Jahren ist eng mit dem Prozess der Munizipalisierung verbunden. Es handelt sich um einen Prozess der Erweiterung der Demokratie mit der großen Herausforderung des institutionellen Aufbaus und der institutionellen Stärkung.

Trotz der institutionellen Krise, von der die bolivianische Gegenwart seit dem Jahr 2000 gekennzeichnet ist, haben der Munizipalisierungsprozess, die Politisierung des lokalen Raums und das Empowerment der Indigenen und *Campesinos* zu einem Prozess der Entwicklung des Bürgerengagement geführt, der heute in der Öffnung hin zur Wiederherstellung der Legitimität der Demokratie in der verfassungsgebenden Versammlung zum Ausdruck kommt. Wie in der Forschungsarbeit aufgezeigt wurde, ist eine der grundlegenden Säulen dieser Öffnung hin zur Wiederherstellung der Legitimität das Vertrauen in das ländliche Munizip.

4 Fallbeispiel Chile¹²⁵

4.1 Historische Einleitung

4.1.1 Gründung der Republik und Aufbau des Zentralismus

Nach der Eroberung durch die Spanier bildeten sich in Chile in den wichtigsten Ortschaften kommunale *Cabildos*, die es den Stadtbewohnern ermöglichten, an Entscheidungsprozessen teilzunehmen.

Im Laufe der Zeit untergrub die spanische Krone jedoch den demokratischen Keim dieser Einrichtung, denn die Aufgaben der *Cabildos* wurden eingeschränkt, so dass diese nur begrenzt Verwaltungstätigkeiten wahrnehmen konnten.

Als Präambel zur späteren Unabhängigkeit übernahm eine nationalistische Junta 1810 die Macht in Chile. Wenig später, 1818, wurde nach der Schlacht von Maipú die Unabhängigkeit ausgerufen. 1826 hatte Chile eine Verfassung und föderale Gesetze, wobei ein liberaler Geist vorherrschte. 1833 wurden Stadt- bzw. Gemeinderäte gewählt, deren Amtszeit auf drei Jahre beschränkt war.

Trotz der Verfassung von 1826 wurden die föderalistischen und regionalistischen Gruppen im Laufe dieser ersten republikanischen Epoche aufgrund eines stark nationalistischen und zentralistischen Diskurses politisch niedergeschlagen. In diesem politischen Kontext und im Rahmen eines gesellschaftlichen Dialogs wurde 1854 das erste Gemeindeordnungsgesetz verabschiedet, das die Beziehung zwischen den Munizipalregierungen und der Zentralregierung verankerte.

1844 wurde unter der Regierung von General Manuel Bulnes ein Staatsordnungsgesetz erlassen, das bereits eine zentralistische Staatsvision verankerte.

Von 1875 an strukturiert sich mit Diego Portales ein Diskurs um Staat und Nation auf Grundlage einer zentralistischen Vision, im Rahmen derer die Intendenten als direkte

¹²⁵ Laut der Volkszählung von 2002 zählt Chile 15.116.435 Einwohner, von denen 86,6% in städtischen Zentren leben. Etwas mehr als die Hälfte sind Frauen (50,7%) und 49,3% Männer. Die Bevölkerungsdichte beträgt 20 Einwohner pro Quadratkilometer (INE Chile 2002). Die Hauptstadt von Chile ist Santiago. Der Großraum Santiago zählt 6.061.185 Einwohner. Das entspricht 40% der Bevölkerung Chiles. Die zweitgrößte Stadt ist Concepción mit 1.010.957 Einwohnern. Chile hat eine kopflastige territoriale Struktur mit einem ausgeprägten demographischen Zentralismus.

Vertreter des Präsidenten, von dem sie ernannt werden, das Herzstück der territorialen Ordnung sind (Boisier 1994).

Das politische Denken von Portales spiegelt sich sehr gut in einem Brief von diesem an M.M.Cea wieder, wo es heißt: “Un gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdadero modelo de virtud y patriotismo y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el gobierno completamente liberal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos. Esto es lo que yo pienso y todo hombre de mediano criterio pensará igual” (Eine starke, zentralisierende Regierung, deren Menschen ein wahres Modell für Tugend und Patriotismus sind, um so die Bürger auf den Weg der Ordnung und Tugend zu bringen. Wenn sie dann moralisiert sind, kann die liberale Regierung kommen, frei und voller Ideale, an denen alle Bürger teilhaben können. Das ist meine Meinung und alle, die einen gesunden Menschenverstand haben, denken genau so) (Portales zit. nach Boisier 2007).

Der Bürgerkrieg von 1891 beendete eine Phase des wirtschaftlichen Fortschritts. Noch im selben Jahr wurde das Gesetz über die autonome Gemeinde verabschiedet, welches erlaubte, dass die konservativeren Sektoren gegenüber der Zentralregierung, in denen liberale Kräfte überwogen, unabhängige kommunale Instanzen hatten.

Die Geburt der chilenischen Nation geht auf den Beginn des 20. Jahrhunderts zurück. Dies mit der Annexion von Territorien benachbarter Länder und einer zentralistischen Kultur. (Veliz 1984).

1925 wurde eine neue Verfassung verabschiedet, die den Wechsel vom vorherigen parlamentarischen zum Präsidialsystem mit sich brachte. Hiermit kam es zu einem Prozess der Stärkung der Zentralregierung und der Schwächung der autonomen Gemeinden. In der Verfassung von 1925 wurde jedoch an der Existenz der Provinzversammlungen festgehalten, die jedoch letztendlich wirkungslos blieben, denn es wurde später kein Gesetz erlassen, das deren Organisation verankerte (Boisier 2007).

Entsprechend dieses Verfassungsrahmens konzentrierte die chilenische Wirtschaft die aus den Nitrat- und Kupfereinnahmen stammenden Finanzressourcen auf den Zentralstaat, den sie dadurch zunehmend stärkte. Und sowohl der Süden als auch der Norden wurden relativ spät - als bereits ein starker Zentralstaat existierte - in das nationale System eingebunden.

Von 1925 bis 1933 durchlebte Chile eine Zeit der politischen Unruhen. Die genannte Zeitspanne war von aufeinander folgenden Regierungswechseln geprägt.

In Chile wie auch in anderen Ländern ist die Strukturpolitik eng mit sozialen Phänomenen verbunden. Ab 1939 setzt ein Modernisierungsprozess ein, der seinen Ausdruck zunächst im Aufkommen einer regionalen Entwicklungspolitik findet, die das Ergebnis zweier Naturkatastrophen sind, die schwere soziale Konsequenzen mit sich brachten: Das Erdbeben in Chillán und das Erbeben in Valdivia.

1939 wird als staatliche Antwort auf das Erdbeben von Chillán und mit dem Gedanken an den Wiederaufbau die Planungsbehörde CORFO (*Corporación de Fomento a la Producción*) gegründet. CORFO konzentrierte sich auf die Förderung des Energie-, Infrastruktur-, Landwirtschafts-, Industrie-, Tourismus- und Transportsektors. Mit der Zeit hat CORFO die wirtschaftliche Landschaft Chiles verändert. Es ist die Institution, der die Industrialisierung Chiles zugeschrieben werden kann.

Nach dem Erdbeben von Valdivia (1960) wird die moderne Regionalplanung in die nationale Regierungsführung aufgenommen. (Boisier 2007)

Von 1939 bis 1973 durchlebte Chile einen insgesamt modernisierenden Zyklus. Bis 1960 war man sich hinsichtlich des politischen Systems mehr oder weniger einig. Später implementierten zwei Regierungen - eine christlich-demokratisch und die andere marxistisch ausgerichtet – radikale Reformen. In beiden Fällen wurde die zentralistische Natur des Staates jedoch nicht in Frage gestellt, sondern die Wahrung dieser Ausrichtung diente viel mehr als Grundlage.

Ab 1933 folgte eine lange Zeitspanne der stabilen Demokratie, die erst mit dem Staatsstreich von General Augusto Pinochet im Jahr 1973 endete.

Im Vergleich zu Bolivien und anderen lateinamerikanischen Staaten weist Chile seit dem 19. Jahrhundert eine bedeutende demokratische Tradition der Achtung der Institutionen und des legalen normativen Rahmens auf, basierend auf einer stärkeren Autonomie des Staates (Luna und Seligson 2007). Diese institutionelle Tradition konstituierte sich als zentralistische Tradition auf Grundlage der Führungsrolle der Hauptstadt Santiago auf wirtschaftlicher, demographischer, politischer und kultureller Ebene (Angell, Lowden, Thorp.2001. Dockendorf. 1997), die noch heute das Verhalten und die Ausrichtung der politischen Akteure bestimmt.

Den zögerlichen Dezentalisierungsprozess auf regionaler Ebene kritisierend, sagt Sergio Boisier noch heute: “la clase política chilena jamás ha estado a favor de la descentralización política , es decir, del poder. Y el Estado ha dispuesto entonces gratuitamente de una plataforma en la cual apoyar su sistemática negativa a la descentralización” (die chilenischen

Politiker waren noch nie für die politische Dezentralisierung, d.h. der Macht. Und dem Staat stand so kostenlos eine Plattform zur Verfügung, auf die er seine systematische Ablehnung der Dezentralisierung stützen konnte) (Boisier 2007: 5).

4.1.2 Institutionelle Kultur, zentralistische Parteien und Repräsentativitätskrise

Historisch hat Chile die optimale Sequenz durchlaufen, von der Eric Nordlinger (1967) auf dem Weg zum institutionellen Aufbau der Demokratie spricht, d.h.: Aufkommen der nationalen Identität, Institutionalisierung einer Zentralregierung und Aufkommen einer massiven Wählerschaft sowie einer Volkspartei (Valenzuela 1989).

Entsprechend dieser zentralistischen institutionellen Tradition wurden die Parteien zu Parteien mit zentralistischen Strukturen und Systemen. Auf dieser strukturellen Grundlage haben sie mit ihrer Gründung als Volksparteien ein hohes Maß an nationaler Kohäsion und des Einflusses über die gesamte Gesellschaft erzielt.

“Elections and politics became a national ‘sport’ as parties became so deeply ingrained in the nation’s social fabric that the Chileans would refer to a Radical or a Communist or a Christian Democratic ‘subculture’. Parties helped to structure people’s friendships and social life” (Valenzuela 1989: 202)

In einem Interview 1996 sagte der damalige chilenische Präsident Patricio Aylwin über die politische Kultur Chiles:

”You cannot overemphasize the tradition of institutionalization in Chile- this is fundamental. Cardinal Silva used to refer to the soul of Chile being its love for its institutions. This is true at the popular level as much as the elite level. And closely associated with this is a tradition of solving disagreements through discussion and negotiation. Of course, it went horrible wrong in 1973 but the consequence of that trauma and the dictatorship that followed was to reinforce the need for a return to the respect for institutions.” (Angell, Lowden und Thorp. 2001: 80)

(Sie können die institutionelle Tradition Chiles nicht überbewerten – das ist grundlegend. Kardinal Silva sagte immer, dass die Seele Chiles in der Liebe zu seinen Institutionen liegt. Das ist richtig, sowohl auf Ebene des gemeinen Volkes als auch der Eliten. Und es ist eng verbunden mit der Tradition, Unstimmigkeiten im Rahmen von Diskussionen und Verhandlungen zu lösen. Natürlich ging dies 1973 total schief, aber die Konsequenz dieses Traumas und der Diktatur, die darauf folgte, war die Betonung der Notwendigkeit, wieder zurück zur Achtung der Institutionen zu finden.)

Die Tradition, auf die sich Aylwin bezieht, ist eine zentralistische Tradition, die auf der Vormachtstellung Santiagos auf politischer, parteilicher, wirtschaftlicher und kultureller Ebene beruht.

In diesem Zusammenhang sagte ein Stadtrat von Valdivia zum Zentralismus: “En ese esquema mantienen un sistema municipal obsoleto, que es de administración y no de un verdadero gobierno comunal....Ministros y Subsecretarios, Intendentes y embajadores, por supuesto santiaguinos. Candidatos a Diputados o Senadores, candidato a Rectores, todos hay que ir a buscarlos a Santiago. Parece que en provincias no hay gente inteligente.....Frente a las próximas elecciones, en todas, en cada distrito o circunscripción del país digamos ¡basta! Pero de verdad. Que tengamos la decencia y el derecho de elegir nuestros propios candidatos, de nuestros lugares.” (Zaror.2001)

(In diesem Schema halten sie ein veraltetes Kommunalsystem bei, das ein Verwaltungssystem aber keine wirkliche Munizipalregierung ist ... Minister und Unterstaatssekretäre, Intendentes und Botschafter, natürlich alle aus Santiago de Chile. Abgeordneten- oder Senatorenkandidaten, Kandidaten für Rektorenposten, sie alle kommen aus Santiago. Es scheint, dass es in den Provinzen keine intelligenten Leute gibt. Bei den nächsten Wahlen, bei allen, in jedem einzelnen Distrikt bzw. Wahlkreis des Landes, sagen wir „Schluss damit“. Aber wirklich. Wir sollten den Anstand und das Recht haben, unsere eigenen Kandidaten aus unseren Ortschaften zu wählen.)

Die Institutionen des chilenischen Zentralstaates haben einen Autonomie- und Ansehensgrad entwickelt, der noch heute die Autorität des Zentralstaates stärkt, so der Fall der Autorität des chilenischen Kongresses, der von der Konsensfähigkeit und Kompromissbereitschaft des Rechnungshofes, der Judikative und der Streitkräfte charakterisiert ist (Valenzuela 1989). Der Rechnungshof hatte sogar während der Pinochet-Diktatur eine Rechtschaffenheits- und Legalitätskontrollfunktion (Angell Lowden and Thorp 2001:80).

Die aktuelle Situation des Vertrauens der Chilenen in die wichtigsten Institutionen der Demokratie spricht für die beschriebene institutionelle Stärke, die Chile so deutlich von Bolivien unterscheidet: Vertrauen in die Karabinieri 66,2%, Streitkräfte 64,9%, Regierung 59,4%; Wahlprüfungsgericht 57,5%, Gemeindeverwaltung 53,7%, Öffentlichkeitsministerium 52,7%, Parlament 51%, Oberster Gerichtshof 56,6%, politische Parteien 39,6%. (Luna und Seligson 2007:47).

Die Umfrage zeigt uns, dass “..quienes se encuentran más satisfechos con los servicios municipales que hoy reciben, son quienes ven con mas reticencia una mayor

descentralización” (... diejenigen, die mit den heutigen Gemeindedienstleistungen am zufriedensten sind, die sind, die einer stärkeren Dezentralisierung skeptischer gegenüberstehen) (Luna y Seligson 2007:118), was die These der Präsenz einer zentralistischen Kultur stärkt.

Die gleiche Umfrage LAPOP im Jahr 2004 in Bolivien zeigt im Gegenzug dazu das institutionelle Debakel, in denen sich die wichtigsten Institutionen der Demokratie befanden: Vertrauen in die Polizei 32%, Wahlgerichtshof 47,9%, Parlament 37,5 % und politische Parteien 23,4%. (Seligson 2005:104).

Die zentralistische Kultur in Chile erlaubte und förderte die Entwicklung zentralistischer Parteien, was seinen Ausdruck in der Ideologie, der Praxis und der Funktionsform der Parteien findet.

Im Laufe der Interviews konnte festgestellt werden, dass der Prozess der Entscheidungsfindung in den einzelnen Parteien in Santiago ohne bedeutende Mechanismen der Konsultation von regionalen oder lokalen Führungspersonlichkeiten abläuft.

Die Entscheidung hinsichtlich der Kandidatenfestlegung fällt in allen Parteien in Santiago, was dazu führt, dass der regionale oder kommunale Parteichef in den meisten Fällen nicht der Kandidat wird. Eine Führungspersonlichkeit der Christlichen Demokratie kommentierte:

"..nosotros no tenemos la facultad de inscribir los candidatos acá en Arica o en la región, se inscriben a nivel nacional, o sea el partido decide" (... wir sind nicht befugt, die Kandidaten hier in Arica oder in der Region einzuschreiben, sie werden auf nationaler Ebene eingeschrieben, d.h. die Partei entscheidet)¹²⁶

Ein Stadtrat aus Arica sagte: "Yo creo que al decidir, y lo digo en términos generales, todos los partidos, los que deciden son en Santiago por que como le decía la directiva y los consejeros regionales, ellos proponen nombres, pero los que en definitiva dicen esta persona la que mejor nos conviene o nos representa, la decisión se hace en Santiago" (Ich glaube, die Entscheidung, und das sage ich ganz allgemein, fällt bei allen Parteien in Santiago, denn, wie ich bereits gesagt habe, der Vorstand und die regionalen Stadträte schlagen Namen vor, aber die Entscheidung, welche Person für uns am besten ist oder uns am besten repräsentiert, diese Entscheidung fällt in Santiago)¹²⁷

Die Entscheidungsfindung der Parteien hinsichtlich der Definition von Parteikoalitionen - ein weiteres zentrales Thema des parteipolitischen Lebens - ist ebenfalls ein in Santiago

¹²⁶ Gespräch mit Eduardo Salas, Führungspersonlichkeit der Christlichen Demokratie Arica, 22.04.2002

¹²⁷ Gespräch mit Sebastián Mate, Stadtrat des Munizips Arica, 22.04.2002

zentralisierter Prozess, der im Allgemeinen keinen regionalen Konsultationsmechanismus vorsieht.

Der Parteichef der UDI einer kleinen Gemeinde sagte zum Thema, wer die Entscheidung über eine Koalitionsbildung trifft, folgendes: "Normalmente lo decide el comité central para todo el país, en todo el país se lleva la misma política" (Normalerweise entscheidet das das Zentralkomitee für das ganzes Land, im ganzen Land wir die gleiche Politik gemacht)¹²⁸

Eine Stadträtin eines Munizips im Norden Chiles sagte zum Handeln der Partei in Arica: "es autónomo, por que nosotros vivimos muy lejos del nivel central, entonces por lo general, yo sé que se hacen reuniones pero con la gente del nivel central, nosotros estamos imposibilitados para viajar a reuniones por que estamos a mas de 2000 kilómetros del nivel central, pero además no hay ninguna comunicación ni tampoco asesoría" (es ist autonom, weil wir weit weg leben von der zentralen Ebene, daher können wir im Allgemeinen - ich weiß, dass Zusammenkünfte stattfinden, aber mit den Leuten der zentralen Ebene - nicht zu den Zusammenkünften reisen, da wir mehr als 2.000 Kilometer von der zentralen Ebene entfernt sind, und außerdem gibt es weder eine Kommunikation noch Beratung)¹²⁹

Dieses Szenarium erklärt, warum eines der Haupthindernisse des Fortschritts des kommunalen Dezentalisierungsprozesses in Chile darin besteht, dass in der chilenischen Öffentlichkeit weder Konsense entwickelt wurden, die die einzelnen Punkte einer allgemeinen kommunalen Dezentalisierungsstrategie festlegen, noch ein chilenisches Kommunalmodell entwickelt wurde.

Zur Betrachtung der Wahrnehmung des Zentralismus seitens der Akteure, wird der Exekutivdirektor des Nationalen Gemeindeverbandes (AChM) hinsichtlich der Beziehung der Parteispitze zur Partei auf lokaler Ebene zitiert:

"No, en general el mundo municipal es el hermano pobre de cada político, por que este país es centralista absoluto, las decisiones políticas las toman entre el presidente de la República y sus ministros y cuando mas hay que conversar con la población conversan con los senadores y diputados" (Nein, im Allgemeinen ist die kommunale Welt der arme Bruder eines jeden Politikers, denn dieses Land ist absolut zentralistisch, die politischen Entscheidungen werden

¹²⁸ Gespräch mit Antonio Julián, Stadtrat und Parteichef der UDI der Gemeinde El Monte, 19.10.2001

¹²⁹ Gespräch mit Miriam Arenas, Stadträtin des Munizips Arica, 22.04.2005

vom Präsidenten und seinen Ministern getroffen und wenn es besonders wichtig ist, mit der Bevölkerung zu sprechen, sprechen sie mit den Senatoren und Abgeordneten)¹³⁰

Noch 2006 wurde auf Grundlage einer weit reichenden Umfrage folgendes festgestellt: “Los municipios chilenos se encuentran en una situación ambigua. Por un lado, sus autoridades son directamente elegidas por la ciudadanía y tienen a su cargo importantes políticas sociales,Por otro, se encuentran insertos en un sistema de gobierno altamente centralizado y en un país en que los procesos de devolución territorial y promoción de la participación local han tenido, a lo sumo, tímidos impulsos. Igualmente ambiguas son las actitudes de los chilenos respecto al ámbito político local, estando por una parte entre quienes más demandas presentan ante las autoridades locales en el ámbito regional y siendo por otro lado, de los que menos participan en instancias de participación ciudadana en la gestión local...” (Die chilenischen Gemeinden befinden sich in einer zweideutigen Situation. Auf der einen Seite werden ihre Autoritäten direkt von den Bürgern gewählt und sind für wichtige Sozialpolitiken verantwortlich, ...Auf der anderen Seite sind sie in ein höchst zentralistisches Regierungssystem eingebettet. Sie befinden sich in einem Land, in dem die Prozesse der territorialen Rückgabe sowie der Förderung der lokalen Partizipation lediglich, wenn überhaupt, zaghafte Impulse erhalten haben. Genau so zweideutig sind die Einstellungen der Chilenen gegenüber dem lokalen politischen Bereich. Auf der einen Seite gehören sie zu denjenigen, die bei den lokalen Autoritäten im regionalen Bereich die meisten Forderungen stellen, und auf der anderen Seite gehören sie zu denjenigen, die sich an der lokalen Verwaltung in den Instanzen der Bürgerbeteiligung am wenigsten beteiligen,...) (Luna y Seligson 2007:123).

Die politische Landschaft in Chile zeigt, dass die Parteien – wie in allen Ländern Lateinamerikas – eine Repräsentativitätskrise durchmachen, wobei dieser Prozess in Chile allerdings nicht so ausgeprägt ist. Man kann jedoch auch nicht sagen, dass ein Parteiensystem existiert, das stark institutionalisiert ist und in dem die Parteien solide Repräsentationsbande mit der Gesellschaft haben. Hierzu ein paar Zahlen von 2006: die große Mehrheit (mehr als 60%) der Befragten, sagt, dass „sie keiner Partei angehört aber wählt“. Auch wenn das an sich nicht problematisch ist, steht es in starkem Widerspruch zu Argumenten, die behaupten, dass das chilenische Parteiensystem institutionalisiert ist und u.a. starke Bande zur Gesellschaft hat. Die Tatsache, dass zusätzliche 30% erklären, „keine Partei zu haben und nicht zu wählen“, bestätigt das zuvor Gesagte (Luna und Seligson 2007:159). Die gleiche Umfrage

¹³⁰ Gespräch mit Sergio Núñez, Exekutivdirektor des Chilenischen Gemeindeverbandes (*Asociación Chilena de Municipalidades*), Santiago 16.10.2001

zeigt, dass 58,7% der Befragten der Meinung sind, dass die Parteien wichtig für die Demokratie sind, was wiederum die These einer gemäßigten Repräsentativitätskrise bestätigt.

4.1.3 Drei Phasen des Dezentralisierungsprozesses

Zeitlich gesehen sind hinsichtlich der Beziehung zwischen Munizipien und Zentralstaat im chilenischen Modernisierungsprozess drei Phasen zu unterscheiden: Die erste Phase eines stark zentralistischen Staates (60er Jahre bis 1973), die zweite Phase eines Dezentralisierungsprozesses (Pinochet-Diktatur) und eine dritte Phase, die Rückkehr zur Demokratie mit der Wahl der Bürgermeister 1992, die durch einen schwachen Dezentralisierungsprozess charakterisiert ist, der die kommunale Autonomie jedoch noch nicht konsolidiert.

Die erste Phase von 1960 bis 1973 weist eine Gemeindeverwaltung mit gewählten Autoritäten auf, die jedoch extrem schwach hinsichtlich der Ressourcen des Munizips ist, über die frei verfügt werden darf sowie bezüglich der Kompetenzen, die eingeschränkt sind. Auf der anderen Seite bewegte sich das Munizip der 60er Jahre in einem zentralistischen Kontext starker sozialer und politischer Akteure, in einem ideologisierten politischen Klima, das nur wenig Platz für die Debatte über die kommunale Dezentralisierung ließ.

Die zweite Phase entspricht der autoritären Regierung Pinochets und reicht von Mitte der 70er bis zu den 80er Jahren. Dieser Reformprozess wurde mit Hilfe von Gesetzesverordnungen durchgeführt. Er begann mit der Gründung der Nationalen Kommission zur Verwaltungsrationalisierung CONARA (*Comisión Nacional de Racionalización Administrativa*), gefolgt vom Regierungs-, Verwaltungs-, Regionalisierungs- und Gemeindeverwaltungsstatut, das später durch die Verfassung von 1980 und die Gemeindegesetze von 1988 ergänzt wird.

Der Prozess der Gemeindereform der diktatorischen Regierung bestimmte einen Dekonzentrationsprozess auf der Grundlage von 2 Pfeilern: Die Dezentralisierung von Finanzmitteln und die Dezentralisierung von Aufgaben, was insgesamt bedeutende Veränderungen für die Rolle der Munizipien mit sich brachte, die zu einer effektiven verwaltungspolitischen Instanz des Staates wurden.

Die gesamten Maßnahmen zur Dekonzentration der Finanzmittel führten zu einem realen Anstieg der Gemeindemittel um etwa 200% zwischen 1979 und 1983. Die beiden wichtigsten Änderungen waren die Übertragung der Vermögenssteuer und der Kraftfahrzeugsteuer, die zusammen 60% der gesamten Gemeindeeinnahmen ausmachen (Rosenfeld 1996).

In dieser Zeit wurde ebenfalls der kommunale Ausgleichsfonds (*Fondo Común Municipal*, FCM), ein Mechanismus zur Umverteilung der Gemeindecinnahmen, ins Leben gerufen.

Die Dezentralisierung der Aufgaben auf kommunaler Ebene begann 1976 mit einem Beschluss, der die so genannten Sekretariate für Planung und Koordination (*Secretaría de Planificación y Coordinación*, SECPLAC) ins Leben rief. Die Idee, die dahinter steckte, war die Einbindung einer Gruppe von Fachleuten zum Entwurf eines Gemeindeentwicklungsplans auf Grundlage der Identifizierung der Prioritäten der einzelnen Gemeinden und deren spätere Einbeziehung in den Plan.

Mit Gründung von SECPLAC beginnt ein Prozess der Dezentralisierung der Aufgaben, da ein breiter Aufgabenbereich den Munizipien zuerkannt wird, der über die begrenzte Verwaltung der kommunalen Dienstleistungen hinausgeht.

Die wichtigste Änderung fand im Bereich der sozialen Integration statt, ein Bereich, in dem die Gemeinde über die Verteilung der Sozialzuwendungen eine zentrale Rolle eingenommen hat. Das Netz der Sozialzuwendungen besteht aus der einmaligen Familienbeihilfe SUF, der Witwen- und Invalidenrente, dem Arbeitslosengeld, der Nahrungsmittelbeihilfe und dem Beschäftigungsnotprogramm (Dockendorf 1997). Dieses soziale Netz hat dafür gesorgt, dass sich eine enge Beziehung zwischen der Bevölkerung und dem Munizip entwickelte.

Weiterhin hat in dieser Zeit ein Prozess der Privatisierung von zuvor rein öffentlichen Dienstleistungen eingesetzt, und zuvor durch die Flexibilisierung der Vertragsinstrumente des Munizips: Abkommen, Verträge, private Konzessionen und sogar private Verwaltung und Durchführung von Dienstleistungen. Es wurde die Privatisierung u.a. folgender Dienstleistungen gefördert: Müllabfuhr, Stadtreinigung, Reinigung öffentlicher Gebäude, Computerisierung, Straßenbeleuchtung und Pflege von Grünflächen (Fadda und Oviedo 1994).

1980 machte der Prozess Fortschritte, und durch die Gesetzesverordnung 3063 wurden die Dienstleistungen in der Primar- und Sekundarerbziehung sowie im Gesundheitswesen auf die Gemeinden übertragen. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die Dekonzentration im Bildungs- und Gesundheitswesen negative Auswirkungen auf die Qualität der Dienstleistungen hatte.

Die Übertragung der Aufgaben im Gesundheitswesen an die Gemeinden hat zwar einerseits eine signifikante Reduzierung der Ausgaben im Gesundheitswesen erlaubt, andererseits jedoch den Deckungsgrad für die Mehrheit der Bevölkerung des mittleren und unteren

Einkommensniveaus vermindert. Die Reform hat zu Ineffizienz, Ungleichheit und Ausschluss geführt.

Eine der signifikantesten Auswirkungen war die Zunahme der privaten Dienstleistungen im Gesundheitswesen und die Verschlechterung im öffentlichen Sektor.

Der Prozess der Dekonzentration auf Grundlage der Dekonzentration von Finanzmitteln und Aufgaben der Militärregierung führte zu einer Debatte über die Dezentralisierung in einer von einer zentralistischen Kultur geprägten öffentlichen Diskussion ein.

In dieser zweiten Phase läuft ein Dekonzentrationsprozess in Richtung Gemeinden ab, da Finanzmittel und Kompetenzen übertragen werden. Man kann aufgrund der fehlenden Legitimitätsübertragung jedoch nicht von einem politischen Dezentralisierungsprozess sprechen.

Boisier merkt zum genannten Zeitraum folgendes an: “El gobierno dictatorial de Pinochet intentó, con aparente seriedad, ir hacia la descentralización real del país, sin percatarse inicialmente de la insuperable contradicción lógica entre autoritarismo (no importa si de derecha o de izquierda) y descentralización....El proyecto descentralizador se acomodó entonces a la “doctrina” de ...¿quién?...¿de Pinochet?, ¿de las Fuerzas Armadas?, o como se sostiene acá, de la cultura política chilena” (Die diktatorische Regierung Pinochets hat offensichtlich ernsthaft die reale Dezentralisierung des Landes angestrebt, ohne dabei anfangs des unüberwindbaren logischen Widerspruchs zwischen Autoritarismus (egal ob von rechts oder links) und Dezentralisierung gewahr zu werden...Das Dezentralisierungsprojekt wurde also an die “Doktrin” von ...wem? ... Pinochets?, der Streitkräfte? oder wie hier gesagt wird, der chilenischen politischen Kultur angepasst) (Boisier 2007:4)

Die Übertragung der Befugnis zur direkten Wahl der lokalen Autoritäten ist nur in demokratischen Regimen möglich. Während der Dekonzentration in der autoritären Periode wurden die Autoritäten aber, wie nicht anders zu erwarten, ernannt.

Diesbezüglich sagen zwei bedeutende Autoren noch 2007: “Chile posee un régimen de gobierno presidencialista, en el marco de una constitución de carácter republicano y unitario, con una impronta marcadamente centralista. A diferencia de los procesos de descentralización recientemente observados en algunos países de la región ... Chile posee una trayectoria de reformas en que los procesos de descentralización (o en estricto sentido de desconcentración) fueron impulsados por el régimen dictatorial del Gral. Augusto Pinochet,” (“Chile hat eine präsidentiale Regierungsform im Rahmen einer republikanischen und unitären Verfassung mit einem stark zentralistischen Charakterzug. Im Gegensatz zu den jüngst in einigen Ländern der

Region beobachteten Dezentralisierungsprozessen ... hat Chile Reformen erlebt, in denen die Dezentralisierungsprozesse (oder im strengen Sinne Dekonzentrationsprozesse) vom diktatorischen Regime des General Augusto Pinochet angetrieben wurden”) (Luna und Seligson 2007:105)

4.1.4 Übergang zur Demokratie und Direktwahl der Bürgermeister

1988 setzte ein Referendum der Militärdiktatur ein Ende und 1989 begann mit der Durchführung von demokratischen Wahlen der Übergang zur Demokratie.

Bei den Wahlen 1989 wurde Patricio Aylwin gewählt. Dieser regierte mit Unterstützung eines Mitte-Links-Bündnisses (*Concertación de Partidos por la Democracia*).

Der Übergang zur Demokratie weist zwei Elemente auf, die für die spätere Stabilität sprechen. Das erste Element ist die Präsenz einer politischen Elite, die zur Konsensfindung neigt (Valenzuela. 1989), in der Überzeugung, dass die demokratische Stabilität und die Regierbarkeit von der Bildung einer mehrheitlich gewählten Regierung abhängen.

Das zweite Element ist das Vorliegen eines Grundkonsenses hinsichtlich des Wirtschaftsmodells, das einerseits die Bedeutung der Einbindung in den Weltmarkt betont und andererseits versucht, den Forderungen eines gerechten Wachstums nachzukommen.

Seit 1988 hat das Regierungsbündnis mehr als 50% der Stimmen sicher, die Gegenkräfte sind schwach, die Wahlbeteiligung hoch und gegen viele Vorhersagen hat das Regierungsbündnis trotz der Vielzahl der Parteien, aus der es besteht, zusammengehalten.

Im wirtschaftlichen Bereich hat das Wirtschaftsmodell zu einem in der jüngsten Geschichte Chiles noch nie da gewesenen makroökonomischen Erfolg geführt, der bis jetzt anhält. Luna und Seligson sagen noch 2007: “Chile es sin duda una de las economías más dinámicas del mundo en desarrollo (Chile ist ohne Zweifel eine der dynamischsten Wirtschaften der Entwicklungsländer) (Rodríguez und Tokman 2005). Innerhalb der Region ist es entsprechend der vom Weltwirtschaftsforum festgelegten Parameter das wettbewerbsfähigste Land. Von 117 analysierten Ländern belegt Chile Platz 23, wobei es die beste Makroökonomie dieser Länder aufweist (Porter, Schwab und Lopez – Claros. 2005:XXIII). Außerdem weist Chile das niedrigste “Länderrisiko” des lateinamerikanischen Kontinents auf. Laut Experten ist es eines der Länder mit der geringsten Korruption in der Region. Es liegt unter 146 Ländern auf Platz 20 (Transparency International 2006)” (Zit. von Luna und Seligson 2007: 1).

In dieser politischen und wirtschaftlichen Situation stellt sich die Frage: Warum dezentralisieren, wenn doch der zentralistische Staat im Großen und Ganzen gut funktioniert

hat? (Angell, Lowden und Thorp. 2001). Dieser Kontext und diese Art von Zweifel bilden den Rahmen, in dem ein demokratischer Dezentralisierungsprozess abläuft.

1992 beginnt mit der demokratischen Wahl der Bürgermeister und Stadt- bzw. Gemeinderäte der Prozess der politischen Dezentralisierung und des Aufbaus der lokalen Autonomie. Dies war mehr als ein Projekt der Regierung Aylwin, angetrieben von den Koalitionsparteien, als eine Fortführung des von Pinochet initiierten Dekonzentrationsprozesses, der nicht mehr rückgängig gemacht werden konnte.

4.2 Lokale Autonomie

4.2.1 Regierungstrukturen und lokale Autonomie

Chile ist heute in 23 Regionen, 51 Provinzen und 345 Munizipien unterteilt. (SUBDERE 2007). Jede Region hat einen vom Präsidenten ernannten Intendenten, die höchste Autorität, und einen indirekt gewählten Rat. Die höchste Autorität der Provinzen ist der Gouverneur. Auch dieser wird vom Präsidenten der Republik ernannt. Die höchste Autorität der Munizipien ist der Bürgermeister, der direkt gewählt wird, wenn er im ersten Wahlgang mehr als 35% der Stimmen bekommen hat.

Anfang 1992 wurde unter der ersten Regierung nach der Redemokratisierung durch die Änderung des Beschlusses von 1988 die Wahl von Bürgermeistern und Stadträten festgelegt. Im September des gleichen Jahres wurden die ersten Bürgermeister gewählt, die dann auch gleich ihr Amt antraten. Mit dieser Reform beginnt der kommunale Dezentralisierungsprozess in Chile.

Die Implementierung der Dezentralisierung der Legitimität, zusammen mit der Dekonzentration von Aufgaben und Ressourcen der vorausgegangenen Diktatur-Periode, hat den Aufbau einer kommunalen Autonomie erlaubt.

Zum Verständnis der Reichweite und Grenzen der Reform ist eine Analyse des Kontextes notwendig, d.h. der Regierungsstruktur, der kommunalen Struktur sowie der Beziehung zwischen beiden Strukturen.

In Chile, wie auch in Bolivien, ist der Präsident der Republik gleichzeitig der Kopf des Staates und der Regierung. Der chilenische Staat hat vier territoriale Ebenen: Zentralregierung, Regionen, Provinzen und Munizipien.

Die Regierung besteht aus Ministerien, die sowohl auf regionaler als auch auf provinzieller und kommunaler Ebene Vertretungen haben¹³¹.

Die zweite Verwaltungsebene sind die Regionalregierungen, die die Zentralregierung in jeder der 13 Verwaltungsregionen Chiles repräsentieren. Diese Instanz ist Teil des Innenministeriums, was bereits die zentralistische Vision hinsichtlich der regionalen und lokalen Problematik zeigt.

An der Spitze der Regionalregierungen stehen die *Intendentes*, die vom Präsidenten der Republik ernannt werden. Jede Regionalregierung hat ein Regionalkabinett, das aus den regionalen Sekretariaten der Ministerien besteht, die für die Präsenz der Autorität der Zentralregierung in den Regionen sorgen. Besonders deutlich ist dies im Fall des Ministeriums für Planung und Koordination.

Die dritte Verwaltungsebene bilden die insgesamt 51 Provinzen. Der Provinzgouverneur ist die Exekutivautorität der Provinz und wird vom Präsidenten der Republik ernannt.

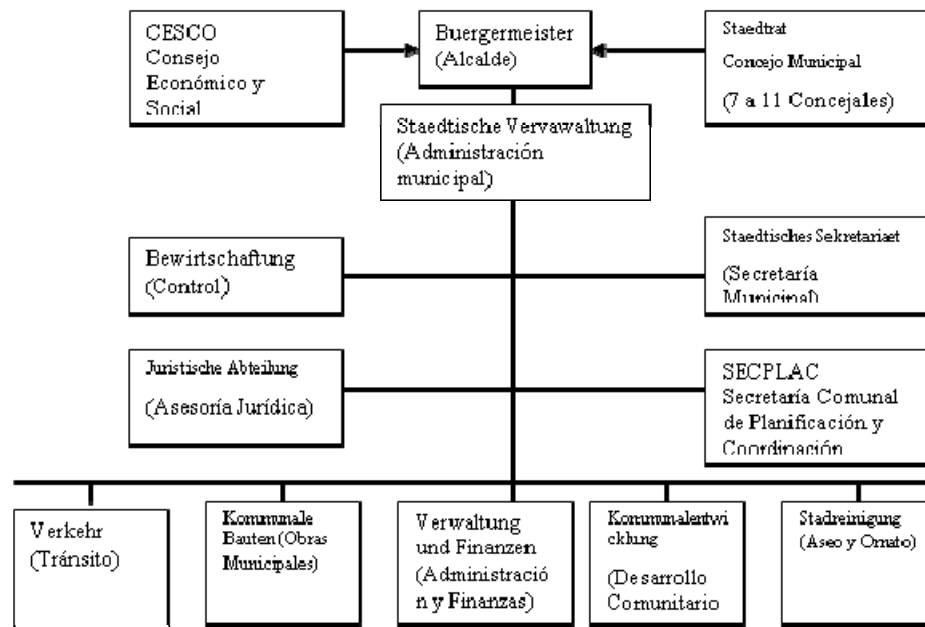
Die vierte Verwaltungsebene sind die Munizipien mit dem Bürgermeister als Exekutivautorität, der seit 1992 gewählt wird.

Die Regierung ist mit den verschiedenen territorialen Ebenen (Regionalregierungen, Provinzverwaltungen und Gemeinden) über das dem Innenministerium zugeordnete Staatssekretariat für Regionalentwicklung und Verwaltung (SUBDERE, *Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administración*) verbunden, das die regionalen Investitionsmittel verwaltet und die Finanzmittel an die Munizipien verteilt (kommunaler Ausgleichsfonds *Fondo Común Municipal*, Bildung und Gesundheit). Außerdem verleiht es der regionalen und kommunalen Gesetzgebung Rechtsgültigkeit.

Der führende Kopf der Gemeindeverwaltung ist der Bürgermeister. Entsprechend der Reform des Gemeindeverwaltungsgesetzes von 1992 wird der Bürgermeister für 4 Jahre gewählt und darf wiedergewählt werden. Die Bürgermeisterkandidaten müssen mindestens 35% der gültigen Stimmen erzielen und auf der Kandidatenliste der meist gewählten Partei sein.

Der Gemeinderat ist eine kollegiale Körperschaft, die demokratisch für vier Jahre gewählt wird. Ihre Aufgabe ist die Kontrolle der Handlungen der kommunalen Exekutive und die Kontrolle der Umsetzung des Programms. Die Gemeinderäte können wiedergewählt werden.

¹³¹ Siehe Anhang 1, staatliches Regierungs- und Verwaltungssystem, Chile

Tabelle 17: Struktur und Organisation der Munizipalregierung

Quelle: Ministerio de Planificación y Cooperación 1995 S. 20 und Rosenfeld 1996 S. 297

Die Kommunalverwaltung übernimmt die Rolle der Verwaltungsleitung des Bürgermeisters.

Die Kontrollabteilung ist für die offiziellen Wirtschaftsprüfungen sowie die Kontrolle der Haushaltsumsetzung verantwortlich.

Das kommunale Sekretariat fungiert als Verwaltungssekretariat des Bürgermeisters.

Die juristische Abteilung ist für sämtliche Rechtsverfahren der Gemeinde sowie die Verteidigung der Gemeindefälle verantwortlich.

Das Sekretariat für Planung und Koordination (*Secretaría de Planificación y Coordinación*, SECPLAC) entwirft und koordiniert die Gemeindepolitik, Pläne, Studien, Programme und Projekte.

Die Verkehrsabteilung ist für die Einhaltung der Verkehrs- und Transportregeln, die Verkehrsbeschilderung sowie das Straßenbau- und Verkehrswesen und die Ausstellung der Führerscheine verantwortlich.

Die Abteilung kommunale Bauten ist für die Entwicklung und das Monitoring des Regulierungsplans, die Verabschiedung der Wohnungs- und Bebauungsnormen sowie im Rahmen der Inventarerstellung der Gebäude und Verstärkungsmuster auch für die Risikoprävention verantwortlich.

Die Verwaltungs- und Finanzabteilung arbeitet zusammen mit dem Sekretariat für Planung und Koordination im Bereich der Vorbereitung des Gemeindehaushalts, der Einziehung der Gemeindecinnahmen und der Genehmigung von Zahlungen.

Die Abteilung für Kommunalentwicklung identifiziert und verteilt die individuellen und Familienbeihilfen, schlägt Programme im Bereich Sozialfürsorge, Sport und Erholungsaktivitäten vor und führt diese durch, entwickelt Beschäftigungs- und Fortbildungsprogramme und bietet den sozialen Organisationen technische Hilfe.

Die Stadtreinigungsabteilung ist für die Abholung des Mülls, die Straßenreinigung sowie den Bau und die Pflege von Parks und Grünflächen verantwortlich.

Bei der Analyse des Organigramms und der Aufgabenbeschreibung ergibt sich, dass die wichtigsten Arbeitsbereiche kommunale Entwicklung, Städteplanung und territoriale Organisation sind.

Der schwächste Bereich ist derjenige, in dem Entscheidungsfähigkeit über Ressourcen und die Gestaltung der kommunalen Politik gefragt ist. Die Verwaltungs- und Finanzabteilung der Gemeinde ist dem Sekretariat für Planung und Koordination und dieses wiederum dem Ministerium für Wohnungswesen und städtische Entwicklung der nationalen Ebene entsprechend der Struktur der Zentralregierung unterstellt (s. Anhang 1).

Der chilenische Staat hat eine bedeutende institutionelle Stärke, die in verschiedenen Bereichen zum Ausdruck kommt. Zu den wichtigsten Bereichen zählen die Autonomie der Judikative und die Präsenz des öffentlichen Angestellten, der nach dem Weber-Bürokratiemodell arbeitet.

Auch auf kommunaler Ebene gibt es öffentliche Angestellte, so dass sich die Gemeindestruktur und -bürokratie nach einem normativen Rahmen richten (Gesetz Nr. 19.280 erlassen 1993) und die Gemeindebürokratie permanent ist. Im Allgemeinen ist die Zahl der Gemeindeangestellten niedrig, da für 1.000 Einwohner nicht mehr als zwei Gemeindeangestellte eingestellt werden dürfen. Gleichzeitig dürfen die Personalkosten der Gemeinde nicht mehr als 35% ihrer Gesamteinnahmen betragen.

Es ist jedoch festzustellen, dass die städtischen Angestellten größtenteils aus der Militärära stammen, was deren Legitimität in Frage stellt und es außerdem Angestellte sind, die signifikante Defizite bei fachlichen und verwaltungstechnischen Fähigkeiten aufweisen.

“The outgoing Pinochet government, in a cynical move to tie the hands of the incoming democratic government, gave the approximately 22,000 permanent municipal staff complete

security of tenure. Salaries are determined nationally and promotions depend on seniority.“ (Angell, Lowden and Thorp 2001:96)

Aus der Perspektive der institutionellen Struktur des Zentralstaates und seiner Beziehung zur Struktur der Gemeindeverwaltung, ist festzustellen, dass die Zentralregierung eine klare Führungsrolle einnimmt, die der kommunalen Autonomie nur wenig Raum lässt. Die SUBDERE verwaltet und trifft Entscheidungen hinsichtlich der Finanztransfers an die Stadt- bzw. Gemeindeverwaltung (kommunaler Ausgleichsfonds, Bildung und Gesundheit) und erlässt die regionale und kommunale Gesetzgebung.

An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die Bürgermeister mit der Einführung ihrer Wahl im Jahr 1992 auf lokaler Ebene eine wichtige Rolle spielen. Diese wird zusätzlich gestärkt durch die Trennung der Bürgermeister- und Stadt- bzw. Gemeinderatswahlen, die gleichzeitig die Direktwahl der Bürgermeister bestimmt, die ab den Wahlen 2004 in Kraft traten (Luna und Seligson 2007).

4.2.2 Weitere Faktoren, die die Ausübung der lokalen Autonomie einschränken

Das chilenische Modell der wirtschaftlichen Entwicklung ist makroökonomisch sehr erfolgreich. Einer der Eckpfeiler dieses Modells ist ein Finanzministerium, das eine eisenharte Kontrolle über die öffentlichen Ausgaben ausübt. Für das Finanzministerium ist die Idee einer gewissen Fiskalautonomie für die lokalen und regionalen Regierungen ein Anathem.

Ein weiterer Faktor, der die kommunale Autonomie einschränkt, ist die Kontrollautorität, welche die regionale Regierung über die Gemeindeverwaltung durch die Intendenten sowie die Provinzgouverneure und Regionalvertreter der Ministerien (SEREMI) über das Kommunale Sekretariat für Planung und Kommunikation (SERPLAC, *Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación*) hat, die den Zugang zu lokalen Investitionsprojekten kontrollieren.

Im Allgemeinen ist zu beobachten, dass der Zentralismus im öffentlichen Sektor weiter besteht, was vom Bürgermeister von Rancagua, Esteban Valenzuela, bestätigt wird: “Yo puedo decir que yo gasto en promedio uno o dos días a la semana haciendo antesala en Santiago de una oficina gubernamental a otra. Las autoridades acá no tienen ningún poder de decisión real. Tú tienes que ir donde el jefe. No tiene ningún sentido tratar de tener nuestro propio plan de desarrollo local” (Ich kann sagen, dass ich jede Woche durchschnittlich ein bis zwei Tage mit Warten im Vorzimmer der verschiedenen Regierungsbüros in Santiago verbringe. Die Autoritäten hier haben keinerlei reale Entscheidungsbefugnis. Du musst zum

Chef. Es macht überhaupt keinen Sinn, dass wir versuchen, unseren eigenen lokalen Entwicklungsplan zu bekommen) (Angell. Lowden and Thorp. 2001.P125).

Aufgrund dieser Kontrollautorität sind die Beziehungen zwischen den regionalen und kommunalen Regierungen von Zuständigkeitsproblemen, Kompetenzlegitimität und den seitens der Munizipien immer wiederkehrenden Beschwerden aufgrund einer exzessiven bürokratischen Interferenz gekennzeichnet.

In dieser Linie haben die Regionalräte die Kontrollmacht über die Gemeindeentwicklungspläne und die Gemeinden wiederum beklagen, dass die Regionalräte fachlich nicht einmal in der Lage sind, die genannte Kontrolle auszuüben.

4.2.3 Die aufkommenden lokalen Akteure und die kommunale Dezentralisierung im Prozess des Wandels

Die Gründung des chilenischen Gemeindeverbands (AchM) und seine spätere Entwicklung sind ein wichtiger Schritt, zunächst beim Aufbau eines Akteurs, der die Dezentralisierung fördert, aber auch hinsichtlich der Positionierung des Themas im öffentlichen Bereich, was zeigt, dass der Aufbau der kommunalen Autonomie in Chile zwar ein zögerlicher Prozess ist, dieser aber im Gange ist.

“Der nationale chilenische Gemeindeverband (AChM), der sich seit seiner Gründung 1993 in und über die Parteien der Regierung zunehmenden Einfluss als Hauptakteur in der Dezentralisierungspolitik verschaffen konnte (Koenngen 1999), bietet ihnen dazu eine wirkungsvolle Plattform.” (Simon und Neu S.17n.v.)

4.2.4 Dezentralisierung der Aufgaben auf kommunaler Ebene

Die Aufgaben des Munizips sind weit reichend und umfassen die wichtigsten Aufgaben im sozialen Bereich (Bildung, Gesundheit und Sozialhilfe) sowie Aufgaben, die die lokale Wirtschaftsentwicklung betreffen (Ausarbeitung des Gemeindeentwicklungsplans und Verantwortung für Weiterbildung und Beschäftigungsförderung). Bei der Funktionsweise des nationalen und regionalen kommunalen Systems ist jedoch festzustellen, dass der Bereich der Ausübung der kommunalen Autonomie eingeschränkt ist, aufgrund fehlender Klarheit und der Überlagerung von Funktionen der zentralen, regionalen und lokalen Ebene.

Die Aufgaben des Munizips umfassen:

1. Sozialhilfe
2. Medizinische Grundversorgung

3. Umweltschutz
4. Schulbildung
5. Kultur
6. Weiterbildung und Beschäftigungsförderung
7. Sport und Erholung
8. Tourismus
9. Öffentliches Verkehr- und Transportwesen
10. Städtischer und ländlicher Straßenbau- und Verkehrswesen
11. Urbanisation
12. Sozialer Wohnungsbau und sanitäre Infrastruktur
13. Risikoprävention und Hilfeleistung in Notsituationen
14. Durchführung von Aktivitäten im lokalen Bereich, die von gemeinsamen Interesse sind
15. Frauen- und Jugendprogramme
16. Stadtplanung und -regulierung
17. Stadtreinigung
18. Kommunale Entwicklung
19. Ausarbeitung, Genehmigung und Änderung des Gemeindeentwicklungsplans, der mit den regionalen und nationalen Plänen übereinstimmen muss.

In dieser Liste kann man drei Ebenen unterscheiden: Die Aufgaben der Gemeinde, die von der Gemeinde sowie nationalen und regionalen Instanzen geteilten Aufgaben, und kommunale Aufgaben, welche die Zentralregierung auf der kommunalen Ebene als öffentliche Dienstleistungen anbietet.

Unter Berücksichtigung der Funktionsweise der drei Ebenen sind als eigene Aufgaben der Gemeinden folgende anzusehen: Städteplanung und -regulierung, öffentliches Verkehrswesen und Transport sowie die Stadtreinigung. Einige Autoren vertreten die Meinung, dass auch die Kommunalplanung eine kommunale Aufgabe ist (Schulz 2002:6). Da diese jedoch mit der zentralen und regionalen Ebene koordiniert werden muss, verliert sie diesen Charakter.

Aufgrund der Notwendigkeit, die Entwicklungspläne zwischen den verschiedenen Ebenen harmonisieren zu müssen, sieht das Regelwerk weder eine Instanz noch einen Mechanismus vor, der die Beteiligung der Gemeinden an der Ausarbeitung und Genehmigung der Pläne höherer Instanzen ermöglichen würde. Das Regelwerk sieht auch keinen Mechanismus vor, der den Gemeinden ein Vetorecht in verschiedenen Themen einräumt, die von kommunalem Interesse sind. Dies zeigt, dass die Planung kein interaktiver, anpassungsfähiger Prozess ist.

Die Beziehung zwischen Planung und Entscheidung über öffentliche Ressourcen ist aufgrund der Trennung der Akteure, die die Planung durchführen, und derjenigen, die die Entscheidungen treffen, schwach. Auf der anderen Seite ist das Finanzierungssystem sektoral, zentralisiert und funktioniert auf der Basis von Zuständigkeiten, die die Strukturierung einer lokalen strategischen Planung erschwert. (Von Haldenwang. 2000).

Zur Planung heißt es in einem Bericht an das SUBDERE von 2006: “Puede concluirse que respecto de la forma en que están distribuidas las competencias, en Chile existe un predominio centralizado de funciones normativas y planificación, de emisión de políticas e instrucciones y manejo institucional de recursos y supervigilancia. Por consiguiente, al menos a nivel normativo, la políticas de desarrollo económico territorial son, en Chile, políticas nacionales y sectorializadas, a pesar de la descripción de funciones relacionadas con este desarrollo que se describen en las leyes orgánicas regional y municipal” (Es ist festzustellen, dass die normativen und planerischen Kompetenzen aufgrund der Kompetenzverteilung in Chile vorwiegend zentralisiert sind. Gleiches gilt für die Herausgabe von Politiken und Anweisungen, die institutionelle Handhabung von Ressourcen und die Überwachung. Folglich sind die Politiken der territorialen Wirtschaftsentwicklung in Chile – zumindest auf normativer Ebene – nationale und sektorale Politiken, trotz der mit dieser Entwicklung in Zusammenhang stehenden Aufgabenbeschreibung, die sich in den regionalen und kommunalen Organgesetzen findet). (Zit. Boisier 2007:15).

Die Munizipien kommen ihren Zuständigkeiten nach und erfüllen Aufgaben im Rahmen der nationalen Gesetze, der nationalen und regionalen Entwicklungspläne und der allgemeinen technischen Normen. Das Problem liegt darin, dass unter diesen Ebenen ein eigenständiger und damit autonomer Bereich des Munizips nicht klar definiert ist, was dazu führt, dass Regierungsinstanzen als hierarchische Kontrollinstanzen fungieren. Dies ist z.B. der Fall bei der städtischen Regulierung (Regulierungsplan), die als Zuständigkeitsbereich des Munizips definiert wurde. Auch in diesem Bereich fungieren das Ministerien für öffentliche Bauten und das Ministerium für Wohnungs- und Städtebau als hierarchische Kontrollinstanzen.

Laut SUBDERE zählen zu den geteilten Aufgaben folgende: Gesundheit, Erziehung, Umweltschutz, Erholung, Tourismus, städtischer und ländlicher Straßenbau- und Verkehrswesen sowie Städtebau. (SUBDERE 199:28).

Die von der Zentralregierung und den Stadt- bzw. Gemeindeverwaltungen geteilten Verantwortlichkeiten haben Probleme aufgeworfen, da es keine Konfliktlösungsmechanismen gibt und manche Situationen gar nicht mehr zu managen sind. Dies ist z.B. der Fall in folgenden Bereichen: Straßeninfrastruktur, öffentliches Verkehrswesen und Transport, Lokalisierung der städtischen Entwicklung, soziale Wohnungsbaupolitik, Gesundheit und Bildung (World Bank 1994).

Bei den geteilten Aufgaben ist eines der schwierigsten Themen das der kommunalen Verantwortung in Gesundheit und Bildung, denn hier wurde zwar die Verantwortung bzw. ein Teil derselben dezentralisiert, aber nicht die ausreichenden Ressourcen zur Verfügung gestellt, um diese zu finanzieren. Daher wird das kommunale Ressourcendefizit im Gesundheits- und Bildungswesen als eines der schwierigsten Probleme angesehen, die es zu lösen gilt, um die Absteckung der Bereiche sowie die Beziehungen zwischen der Zentralregierung und den lokalen Regierungen zu klären. (Irrarrazabal 1994)

Die Zuständigkeit für die Produktionsförderung lag bis 1999 nicht im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. 1997 gab es einen ersten Versuch, diese als kommunale Aufgabe anzuerkennen. Dies wurde jedoch erst 1999 erreicht, als sie in der Verfassung als kommunale Aufgabe verankert wurde. Auch wenn das bereits ein bedeutender Fortschritt ist, denn auf Grundlage dieser Norm können die Munizipien in diesem Bereich aktiv werden, was für den Aufbau ihrer Autonomie grundlegend ist, ist die Bereichsabsteckung konfus und viele Gemeindeverwaltungen haben außerdem kein Interesse, die Zuständigkeit in diesem Bereich zu übernehmen (Von Haldenwang.2000).

Hinsichtlich der genannten Zuständigkeit:

“Natürlich schaffen solche Aufteilungen in keinem Land automatisch klare Zuständigkeiten. In Chile noch weniger, weil zahlreiche Einheiten zentraler Ministerien und Behörden lokal operieren und ohne Abstimmung mit der Kommune ihre Projekte und Maßnahmen verfolgten (vgl. Raczynski 1995,30). In deren Auftrag habe eines Tages, so der Bürgermeister einer größeren Stadt in einem Interview, ein Bagger vor seinem Büro mit Aushub begonnen, ohne dass in der Stadtverwaltung jemand darüber informierte gewesen wäre.” (Simon und Neu n. v. S.5).

Als letztes sind noch die nationalen öffentlichen Dienstleistungen zu nennen, die mit Programmen arbeiten, die auf kommunaler Ebenen aktiv sind, z.B. im Bereich der Sozialpolitik (FOSIS), Landwirtschaft, sozialer Wohnungsbau und Programme zur Frauenförderung (SERNAM) (Simon y Neu n.v.).

Es ist festzustellen, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht berücksichtigt wird, welches besagt, dass die Verantwortung auf der niedrigsten Ebene liegen sollte, die in der Lage ist, die jeweilige Aufgabe zu erfüllen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die kommunale Autonomie im Hinblick auf Befugnisse und Kompetenzen in drei Bereichen eingeschränkt ist:

Fehlende Befugnisse in Themen, die von lokalem Interesse sind;

Unklare Aufgabenteilung zwischen den Instanzen, d.h., dass die Hierarchie anderer Regierungsinstanzen überwiegt;

übermäßige technische Kontrolle seitens der Ministerien.

4.2.5 Die Dezentralisierung der Finanzmittel

Die Einnahmen der Gemeinden verzeichneten von 1979 an einen Anstieg. Ein bedeutender Anstieg fällt mit dem Dekonzentrationsprozess an die Gemeinden während der Diktatur zusammen. Die genannte Tendenz hält während der darauf folgenden demokratischen Periode an. Eine viel wichtigere Frage als die der Höhe der kommunalen Finanzmittel ist im Hinblick auf die Frage des Aufbaus der kommunalen Autonomie jedoch, über welche dieser Mittel frei verfügt werden darf.

Die drei wichtigsten Quellen der kommunalen Finanzmittel sind die Eigenmittel, die aus dem kommunalen Ausgleichsfonds (*Fondo Común Municipal*) und aus dem Nationalen Fonds für Regionalentwicklung (*Fondo Nacional de Desarrollo Regional*) stammenden Mittel.

Die Eigenmittel wurden mit der Finanzreform von 1979 verankert, die den Gemeinden die Vermögenssteuer und Kraftfahrzeugssteuer überträgt, die zusammen 60% der gesamten kommunalen Einnahmen ausmachen.

Das Gesetz von 1991 erkannte die eigenen Einnahmen an und legte als kommunale Finanzmittel folgende fest:

1. Körperliche und nicht körperliche Güter
2. Einlagen der jeweiligen regionalen Regierung

3. Einnahmen aus dem kommunalen Ausgleichsfonds
4. Gebühreneinnahmen aus den geleisteten Dienstleistungen sowie den gewährten Lizenzen und Konzessionen
5. Einnahmen aus eigenen Aktivitäten
6. Einnahmen aus Steuern, die ihnen gesetzlich zustehen
7. Geldbußen und Zinsen, die der Gemeinde zustehen
8. Weitere gesetzlich verankerte Einnahmen.

Die Regierung Pinochet erkannte die Notwendigkeit der Umverteilung der Ressourcen von den reichen auf die armen Gemeinden sowie der Implementierung von Sozialhilfeprogrammen, um auf diese Weise die allgemeine Akzeptanz des Wirtschaftsmodells zu gewährleisten. Mit dem genannten Ziel wurden der FCM und der FNDR gegründet.

Der FCM wurde 1981 gegründet. In diesen flossen 55% der Einnahmen aus der Vermögenssteuer. Kurze Zeit später wurde der Prozentsatz auf 60 erhöht. 1983 wurde die Mehrzahl der Haushaltsbeiträge der Gemeinden vom FCM kanalisiert. Nach 1987 flossen 65% der Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer und Gewerbelizenzgebühren in den Fonds. Im Allgemeinen verzeichneten die Einnahmen der Gemeinden zwischen 1976 und 1988 einen signifikanten Anstieg.

Nach der Redemokratisierung erkannte Art. 12 des Gesetzes von 1991 den aus nachfolgenden Ressourcen bestehenden kommunalen Ausgleichsfonds an:

1. 60% der Grundsteuer
2. 50% der Einnahmen aus der im Gesetz über die kommunalen Revenuen vorgesehenen Kraftfahrzeugsteuer
3. 45% der Einnahmen aus Gewerbelizenzen der Stadtverwaltung von Santiago und 65% der Einnahmen der Stadt- bzw. Gemeindeverwaltungen von Providencia und Las Condes
4. Der für diesen Zweck im Haushaltsgesetz vorgesehene Fiskalbeitrag (Ilades-Universidad Alberto Hurtado 1999)

Die Verteilung aus dem FCM an die Munizipien erfolgt nach verschiedenen Kriterien: Anzahl der Munizipien des Landes, Verhältnis zwischen Einwohnerzahl des Munizips und der Gesamtbevölkerungszahl, von der Grundsteuer befreites Territorium und die ständigen

kommunalen Einnahmen. Die Verteilung hängt also von verschiedenen Faktoren ab, wobei der Hauptfaktor die Fähigkeit des Munizips ist, Eigenmittel zu erwirtschaften, über die frei verfügt werden kann, was den Zufluss von an Bedingungen geknüpfte Mittel der Zentral- und regionalen Regierung schmälert. Auch wenn die Kapazität, eigene Einnahmen zu erzielen, in der Mehrzahl der Munizipien gering ist, belohnt diese Norm die Ineffizienz bei der Steuereinforderung.

Die Mehrzahl der Munizipien ist auf die Ressourcen des FCM angewiesen. Außerdem kann nicht über alle diese Ressourcen, die ohnehin nicht ausreichend sind, frei verfügt werden, denn ein bedeutender Prozentsatz ist für den Sozialbereich bestimmt.

Der FCM ist für die Mehrzahl der Munizipien die Haupteinnahmequelle. Nur 22% der Munizipien zahlen in den Fonds ein und 30% sind von diesem abhängig, zumindest was die Hälfte ihrer Einnahmen betrifft, was eine Abhängigkeitskultur bewirken könnte.

Das schwerwiegendste finanzielle Problem der Munizipien, vor allem der Kleineren mit geringer Einziehungskapazität, ist der notwendige Betrag für die Deckung der laufenden Ausgaben im Bildungs- und Gesundheitswesen. Dies ist der Grund für das Defizit in vielen Munizipien (siehe auch: Simon 2000, Hofmeister 1993, Carnoy 1998).

Der Grund hierfür liegt darin, dass die Transfers der Zentralregierung in den beiden genannten Bereichen nicht ausreichen, um die Kosten der Dienstleistungen zu decken. 1990 flossen 9,6% des kommunalen Haushalts in die genannten Bereiche (Rosenfeld 1996).

Der Nationale Fonds für Regionalentwicklung (*Fondo Nacional de Desarrollo Regional*, (FNDR) wurde 1975 ins Leben gerufen. Es ist ein auf Wettbewerbsbasis vergebener Fonds für Projekte öffentlicher Investitionen und Programme, die auf die Verbesserung der Lebensqualität der bedürftigsten Bevölkerungssektoren ausgerichtet sind.

Es ist der wichtigste territoriale Ausgleichsfonds für lokale bzw. regionale Initiativen und das Ergebnis der Einrichtung der Regionalregierungen.

Am FNDR wird vor allem kritisiert, dass es ein auf soziale Investitionen zugeschnittener Fonds ist und nicht für Investitionen in die wirtschaftliche Entwicklung bestimmt ist, denn er schließt die produktive Investition aus. Der zweite Kritikpunkt ist, dass er als Vertreter der Ministerien agiert, um in die Infrastruktur der sozialen Entwicklung zu investieren, womit er die geringe Kapazität der Munizipien in diesem Bereich ausgleicht. Das Ergebnis ist, dass es sich bei der Mehrzahl der vom FNDR finanzierten Vorhaben um kleine kommunale Projekte handelt.

Weiterhin gibt es folgende Fonds, die vom SUBDERE verwaltet werden: das Programm zur Stadtviertelerneuerung und das Programm zur Stadterneuerung und kommunalen Ausstattung. Die genannten Fonds werden von der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IEB) mitfinanziert. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass diese Fonds spezifische Ziele haben, die von der zentralen Ebene vorgegeben sind.

Es gibt noch weitere Fonds anderer Ministerien, deren Ziel vorbestimmt ist, vor allem in den Bereichen Bildung, sozialer Wohnungsbau und Wegebau. Die Fonds des SUBDERE wie auch die der anderen Ministerien haben keine so große Bedeutung, da sie bei der Bestimmung des Mitteleinsatzes keine kommunale Autonomie zulassen.

Insgesamt ist festzustellen, dass es seit der Redemokratisierung zwischen 1990 und 1999 einen nachhaltigen Anstieg der Finanzmittel der Munizipien aufgrund der zunehmenden Ressourcen für die primäre Gesundheitsversorgung und Bildung gab. Die Ressourcen, über die frei verfügt werden kann, verzeichneten jedoch keinen Anstieg. Die Munizipien beschwerten sich vor allem über die fehlenden Ressourcen für autonome Initiativen.

Im Allgemeinen ist bei der Dezentralisierung der Finanzmittel Folgendes zu beobachten:

Ein hoher Prozentsatz der kommunalen Ausgaben sind Ausgaben im Gesundheits- und Bildungswesen, d.h. vorbestimmte Transfers, die keine kommunale Autonomie bedeuten.

Ein weiterer bedeutender Prozentsatz der Ausgaben wird mit Mitteln aus den auf Wettbewerbsbasis vergebenen Fonds finanziert. D.h., dass auch diese Fonds keine Autonomie bedeuten, denn es besteht keine Sicherheit, dass man die genannten Mittel erhält, und daher kann das Munizip weder planen noch Verpflichtungen eingehen.

Der FCM bedeutet für mehr als 40% der Munizipien 60% ihrer Ressourcen. Dies bedeutet instabile Einnahmen, denn die Mittel des Fonds variieren jedes Jahr.

Die eigenen Einnahmen sind Mittel, über die frei verfügt werden darf. Auf der einen Seite gibt es jedoch nur sehr wenige Munizipien, die eine signifikante Einzugskapazität haben, und auf der anderen Seite fließt der überwiegende Teil dieser Mittel zur Umverteilung in den FCM. Diesbezüglich sagt Simon "Der übliche Indikator für Ressourcendekentralisierung, nämlich der Anteil eigener an den kommunalen gesamten Einnahmen, ist damit nicht aussagekräftig, weil nur ein

kleiner Teil der kommunalen Aufgaben im Haushalt zu finden ist und dieser insgesamt geringen Umfang hat.” (Simon und Neu 2000: 6-7).

In Chile verläuft der Prozess des Aufbaus der kommunalen Autonomie zögerlich, aber er hat mit der Rückkehr zur Demokratie durch die Wahl der Bürgermeister und Stadträte begonnen.

“Der Mehrheit der regionalen und lokalen Institutionen mangelt es an Möglichkeiten, eigene Politiken zu entwerfen, zum Teil aufgrund des fehlenden politischen Profils, zum Teil aufgrund der geringen Kohärenz von Aufgaben, Kompetenzen und Ressourcenverantwortung (AKV-Prinzip)” (Von Haldenwang 2000:50)

Heute zeigt dieser Prozess schwache kommunale Autonomien, die in folgenden drei Bereichen eingeschränkt sind: unzureichende Dezentralisierung der Aufgaben, nur wenig frei zur Verfügung stehende Ressourcen in der Mehrzahl der Munizipien und die Notwendigkeit, die fachlichen und verwaltungstechnischen Kapazitäten der Gemeindeangestellten zu verbessern.

Die Dezentralisierung der Aufgaben erlebte einen bedeutenden Impuls durch die Dekonzentration während des Militärregimes. Allerdings kam es nach der Rückkehr zur Demokratie in den meisten Bereichen zu einer Überlagerung der Funktionen zwischen der Zentralregierung und den Munizipien, was für die Munizipien einen eingeschränkten Handlungsbereich mit sich brachte.

Diese Probleme bei der Dezentralisierung der Aufgaben haben dazu geführt, dass das Munizip nicht zu einem Raum der Entscheidungsfindung wurde, was der Munizipalregierung nur wenig Raum für den Aufbau einer Beziehung zur lokalen Wählerschaft ließ.

Bisher ist festzustellen, dass die chilenische Gesellschaft und ihre Eliten nicht zu dem notwendigen Konsens gefunden haben, um eine offene und aggressivere Dezentralisierung der Aufgaben voranzutreiben, bei der die Dezentralisierung im Mittelpunkt der Debatte steht.

Der fehlende Konsens ist auf zwei Gründe zurückzuführen: Auf der einen Seite auf die zentralistische Kultur, die von den Eliten und der Mehrheit der Bevölkerung geteilt wird, und auf der anderen Seite auf ein politisches System, das auf einem System zentralistischer Parteien basiert. Die zentralistische Kultur wird von der Präsenz eines relativ effizienten Staates unterstützt, der die Rolle der sozialen Integration effizient erfüllt, was leicht zu der Frage führt: Warum dezentralisieren, wenn alles relativ gut funktioniert?

Das Regierungsbündnis hat die Dezentralisierung nur wenig unterstützt. Historisch waren die Parteien der Linken und der Mitte zentralistische Parteien, die auf Eliten basierten. Diese Tendenz wurde während der Diktatur noch stärker.

Die Dezentralisierung wurde mehr von der politischen Rechten als der Linken unterstützt, was sich aus der Notwendigkeit heraus erklärt, in einem Szenarium, in dem die Zentralregierung bisher die Vorherrschaft hatte, über mehr als nur ein Zentrum der Machtausübung und des Streits um diese zu verfügen. Trotzdem ist auch die politische Rechte nicht eindeutig für eine weitere Förderung der Dezentralisierung.

Sowohl beim Regierungsbündnis als auch bei der Rechten zeigt sich eine gewisse Inkohärenz hinsichtlich der Dezentralisierung. Dies erklärt, dass statt einer Dezentralisierungsstrategie eher von den Umständen beeinflusste Protest- und Gegenprotestdemonstrationen zu beobachten sind.

Im Bereich der Ressourcen ist festzustellen, dass auch wenn die Ressourcen der Munizipien signifikant sind, diese nicht zum Aufbau einer kommunalen Autonomie beitragen, da es sich um Ressourcen handelt, über die nicht frei verfügt werden kann.

Die eigenen Einnahmen, d.h. die Ressourcen, über die frei verfügt werden darf, sind nur in wenigen Munizipien von Bedeutung, da die Mehrzahl der Munizipien nur eine geringe Einziehungskapazität hat, was u.a. auch an der kopflastigen Struktur der wirtschaftlichen Entwicklung in Chile liegt, d. h. der Präsenz und Bedeutung von Santiago in der Wirtschaft.

Auf der anderen Seite ist festzustellen, dass für das kommunale Defizit u.a. auch die Übertragung der Aufgaben im Gesundheits- und Erziehungswesen ohne die Bereitstellung der notwendigen Mittel sowie ein ineffizientes Operationssystem verantwortlich sind.

Die chilenischen Munizipien haben Beamte, die einem normativem Rahmen unterliegen, was eigentlich eine institutionelle Stärke sein könnte. Dies wird allerdings aufgrund der schwachen Legitimität des genannten Verwaltungspersonales in Frage gestellt, das größtenteils aus der Militärära stammt und trotz der Bemühungen des AchM und des SUBDERE im Bereich der Weiterbildung in den letzten Jahren signifikante Defizite bei fachlichen und verwaltungstechnischen Fähigkeiten aufweist.

Die eingeschränkte lokale Autonomie der Gemeindeverwaltungen untergräbt so das Potenzial des lokalen Raums für die politische Demokratisierung durch das Aufkommen politischer Führungspersonlichkeiten aus der lokalen Ebene heraus.

4.3 Kommunale Demokratisierung

4.3.1 Die Dezentralisierung der Municipien als Prozess der sozialen Entpolitisierung

In den 60er Jahren war der chilenische Staat bereits institutionell solide und hatte die Rolle der Integration der Gesellschaft übernommen. Gleichzeitig wies die chilenische Gesellschaft eine starke Organisationsstruktur sowie eine starke Zivilgesellschaft mit einem hohen Politisierungsgrad auf (Valenzuela 1989).

Dieser Kontext erklärt, warum die Entpolitisierung der Gesellschaft zu den wichtigsten Vorhaben der Militärdiktatur der 70er Jahre zählte.

Die Entpolitisierung der Gesellschaft in Chile und der Aufbau politischer Legitimität des Regimes wurde vielseitig angegangen. Auf der einen Seite über eine Politik der Verteilung von Sozialbeihilfen, auf der anderen Seite über die Desorganisation der Gesellschaft und drittens über die Verbreitung eines antipolitischen Wertediskurses.

Der Kern des Projekts der Dekonzentration in Richtung Municipien war die Verwaltung und Verteilung von Beihilfen sowie die Desorganisation der Gesellschaft. Die traditionell stärker mobilisierten gemeinen Sektoren des Volkes waren das Ziel dieses Prozesses.

Die neue Rolle der Municipien als sozialer Arm der Diktatur hat mit der Zeit dazu geführt, dass ein Großteil der Wähler des einfachen Volkes zu Wählern wurde, die mit der politischen Rechten sympathisierten. Diesbezüglich sagte ein Stadtrat der sozialistischen Partei: "la dictadura creó una clientela...eso todavía sigue en la práctica habitual de la derecha en el sentido de pagar la cuenta de luz, o llevarle una canasta familiar de alimentos" (die Diktatur hat eine Klientel geschaffen... das macht die Rechte noch heute so, in dem Sinne, dass sie die Stromrechnung bezahlt oder Lebensmittel mitbringt)¹³²

Die Diktatur hat die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft zu einer klientelischen Beziehung gemacht, die die Entpolitisierung überlebt. Eine Führungspersonlichkeit der Nachbarschaftsbewegung (Nachbarschaftsvereinigung) sagte diesbezüglich: "Yo participo de la junta desde el 81 y en el directorio desde hace dos años. El 81 veíamos que había un apoyo para las personas...La junta de vecinos tenía igual fuerza en el periodo de la dictadura que ahora...A mi no me agrada la política y el que me quiera apoyar que me apoye pero libremente" (Ich bin seit 81 in der Nachbarschaftsvereinigung und seit zwei Jahren in ihrem Vorstand. 81 wurden die Leute unterstützt...Die Nachbarschaftsvereinigung war während der

¹³² Gespräch mit Luis Cubertino, Stadtrat von Lanco 24.10.2001

Diktatur genau so stark wie jetzt...Ich mag die Politik nicht und wer mich unterstützen will, soll dies tun, aber aus freien Stücken)¹³³

In einer kürzlich durchgeführten Studie über das Sozialkapital in Chile wird festgestellt, dass die Assoziativität, vor allem die nachbarschaftliche, auf unmittelbare Probleme eingeht, bei denen die Menschen das Gefühl haben, dass sie direkt auf diese einwirken können. Es scheint aber an Räumen zu fehlen, die es erlauben, dass die auf mikrosozialer Ebene zum Ausdruck gebrachten Forderungen und Wünsche auf die öffentliche Diskussion zur sozialen Ordnung übertragen werden (Lechner. 2000). Dies zeigt, dass die Entpolitisierung einen sozialen Bereich, der als legitim anerkannt ist in dem Maße, in dem er sich nur auf den privaten Bereich bezieht, von einem heimlichen sozialen Bereich abgespalten hat, der als Politik kriminalisiert und nicht als legitim anerkannt wird.

Die Erfahrung der Repression und des Verbots der politischen Aktivität während der Diktatur hat die sozialen Beziehungen mit Misstrauen erfüllt und den Keim der politischen Kontaktfähigkeit bleibend beschädigt.

Die Vergangenheit teilt noch heute die Chilenen. Sie wurde nicht aufgearbeitet und daher sind deren Schreckensgespenste noch immer präsent. Angst bewirkt Angst bei anderen und das ist die Quelle des Misstrauens. “Las personas que aprenden el miedo (al otro, a la exclusión, al sinsentido de la vida) no aprenden a confiar en las personas, en las instituciones y en las normas de reciprocidad” (Die Menschen, die Angst erfahren (vor dem anderen, vor dem Ausschluss, vor der Sinnlosigkeit des Lebens) lernen nicht, den Menschen, den Institutionen und den Regeln der Reziprozität zu vertrauen) (Lechner. 2000:243).

Der autoritäre Diskurs ächtet und stigmatisiert die Vereinigung, vor allem die politische Vereinigung und das hat langfristige Auswirkungen und neigt dazu, tiefere Wurzeln in der Wertestruktur der Kinder und Jugendlichen, die sich im Sozialisierungsprozess befinden, zu schlagen. Diese haben die politische Vereinigung als etwas Kriminelles erlebt und wahrgenommen.

Die Desorganisation der Gesellschaft zeigte sich zum einen in der Art der Beziehung, die der Staat mit den Beihilfeempfängern einging, eine individualisierende und atomisierende Beziehung zur Gesellschaft, und zum anderen wurde die Gesellschaft auf minimale Organisationsräume reduziert, allerdings nicht als freie Organisationen sondern als vom Staat

¹³³ Gespräch mit Teresa Cárdenas Jaramillo, Präsidentin der Nachbarschaftsvereinigung des Sektors Pan No.4 Lanco, 23.10.2001

kontrollierte Organisationen. So wurde die Organisation von Nachbarschaftsvereinigungen gefördert, wo die Führungspersönlichkeiten Teil der Stadt- bzw. Gemeinderäte wurden.

Ein Stadtrat der sozialistischen Partei nannte als einen der Gründe für den Misskredit der Parteien – neben dem Wirken der Parteien – die systematische Entpolitisierung, die unter der Diktatur eingeleitet wurde. Er kommentierte: "La derecha ha hecho una campaña en general antipolítica creando esta situación como que son más importantes los problemas de la gente y no el instrumento para poder generar soluciones" (Die Rechte hat eine insgesamt antipolitische Kampagne geführt, die zu dieser Situation geführt hat, als wenn die Probleme der Menschen wichtiger wären als das Instrument zur Konfliktlösung)¹³⁴

Der antipolitische Diskurs wurde auch zu einem normativen Diskurs. Die Verfassung von 1980 verbietet kraft Art. 80 die linken Parteien. Weiterhin verbietet der genannte Artikel den Führungspersonen von Zusammenschlüssen, Gemeinschaften und Vereinigungen in den Parteien eine Führungsrolle zu übernehmen (Valenzuela 1989). Diese normative Trennung des Öffentlichen vom Politischen führt zu einer Kriminalisierung der Politik und als Folge daraus zur Entpolitisierung der Gesellschaft.

Bei der Evaluierung der Bedeutung der Diktatur für die politische Kultur könnte man sagen, dass die Vergangenheit und die Erinnerung an die Vergangenheit in Chile die Zukunft mit einem Schloss versehen haben, denn man erinnert sich an eine Vergangenheit, in der die Erwähnung der Zukunft zum Konflikt führte (Lechner 2000), und übrig bleibt die Angst, die heute als Angst vor dem Konflikt und als Misstrauen zum Ausdruck kommt.

Wenn man in der Zeit bis 2007 weitergeht sagen verschiedene Autoren, dass Chile einen Prozess der Repolitisierung der Gesellschaft erlebt, in dem die Trennung Autoritarismus – Demokratie zu einem politischen Bruch führt (Altman. 2004; Posner. 2004; Mainwaring und Torcal. 2003), was die These bestätigt, dass die einzige Schule der Demokratie die Demokratie selbst ist.¹³⁵

4.3.2 Rückkehr zur Demokratie und Herausbildung einer individualistischen Gesellschaft

Auf der wirtschaftlichen Ebene erreichte das Militärregime die erfolgreiche Einbindung der Wirtschaft in den globalen Markt. Dieses neue Muster bedeutete natürlich auch Veränderungen im Inneren der Gesellschaft. Auf der einen Seite in der Beziehung zwischen

¹³⁴ Gespräch mit Luis Cubertino, Stadtrat von Lanco, 24.10.2001

¹³⁵ Anmerkung: Der erwähnte Repolitisierungsprozess ist nicht Gegenstand dieser Studie.

Markt und Gesellschaft und auf der anderen in der Rolle, die der Markt im sozialen Leben spielt. Eine erste Auswirkung dieses Prozesses ist die Herausbildung des Individualismus als Charakteristikum dieser Epoche in Chile.

Eines der Hauptziele der Diktatur war die Verdrängung des Wertes der sozialen Verantwortung - als staatliche Verantwortung - aus der politischen Kultur Chiles, und deren Ersetzung durch die Idee der individuellen Verantwortung, als Achse der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft. Dieses neue Prinzip war die Richtlinie für die Reformen in den Bereichen Gesundheitswesen, Sozialfürsorge und Arbeitsmarkt.

Ende der 80er Jahre lässt sich klar und deutlich feststellen, dass der Markt eine zentrale Rolle beim Aufbau der sozialen Identität spielt, denn er weist den sozialen Wert zu, sowohl in den reichsten Stadtteilen Santiagos als auch in den entlegensten Gemeinden jeder anderen Region.

In den letzten Jahren hat sich Chile modernisiert und wurde individualistisch. Ein Beweis dafür ist, dass die Träume heute selbstbezogen sind und ihre Befriedigung im Konsum gesucht wird. (Lechner 2000)

"Las entrevistas a profundidad nos muestran que en Chile hay una creciente individualización que es asocial y es amoral ... Las transformaciones sociales en los últimos 15 años han determinado un protagonismo del consumo que es inmediato y actual y determina un horizonte temporal que es individual a diferencia de una producción centrada en el trabajo ... Antes la plaza era el lugar de ver y ser visto, de circular y conversar, hoy el nuevo espacio público es la televisión sin copresencia de ciudadanos ... En Latinoamérica las sociedades están formadas en la copresencia y la familia es el núcleo ... En el presente en Chile el mercado, el consumo y la televisión son una forma de vivir" (Die Gespräche zeigen uns, dass in Chile eine Zunahme der Individualisierung stattfindet, die asozial und unmoralisch ist ... Die sozialen Veränderungen in den letzten 15 Jahren haben einen Protagonismus des Konsums bestimmt, der unmittelbar und direkt ist und einen zeitlichen Horizont definiert, der individuell ist im Unterschied zu einer auf die Arbeit konzentrierte Produktion ... Früher war der Dorfplatz der Ort, um zu sehen und gesehen zu werden, um zu flanieren und sich zu unterhalten. Heute ist der neue öffentliche Raum das Fernsehen, ohne dass andere Bürger dabei sind ... In Lateinamerika werden die Gesellschaften durch das Miteinander gebildet, deren Herzstück die Familie ist ... Heutzutage sind in Chile der Markt, der Konsum und das Fernsehen eine Lebensweise)¹³⁶

¹³⁶ Gespräch mit Norbert Lechner, Intellektueller PNUD, Santiago 17.10.2001

In den 90er Jahren kommt es mit der Rückkehr zur Demokratie und der Rückkehr der Parteien zunächst zu einem Rückzug der Individuen in die Familien, das Fernsehen und die neuen Kommunikationstechnologien als eine Art Verteidigungsmechanismus gegenüber einem sozialen Umfeld, dem man nicht vertraut und das in der Vergangenheit eine Gefahrenquelle darstellte. Das Fernsehen agiert als ein Rückzugsmechanismus aus dem sozialen und bürgerlichen Leben.

“Las luchas ideológicas en torno al gobierno de Allende y la prohibición militar de la actividad política durante 17 años tuvieron un efecto dañino: generaron un miedo al conflicto y desactivaron el debate ciudadano.” (Die ideologischen Kämpfe um die Regierung Allende und das 17 Jahre andauernde militärische Verbot der politischen Aktivitäten hatten eine schädliche Auswirkung: Sie haben Angst vor dem Konflikt geschaffen und die Bürgerdebatte deaktiviert.) (Lechner. 2000:246)

In Chile wird dem kollektiven Handeln heutzutage misstraut und das erlaubt es nicht, eine Brücke zwischen Angestrebtem und effizienten Aktionen zu schaffen. Dieser Bruch findet seinen Niederschlag in der Hoffnungslosigkeit. Studien zeigen, dass es Blockaden beim zwischenmenschlichen Vertrauen und der Hoffnung gibt, dass Träume Realität werden können, was Gespräche über die Zukunft blockiert, zu Schweigen führt und einen Teufelskreislauf schafft, der Misstrauen erzeugt. (Lechner. 2000)

Die chilenische Gesellschaft ist eine Gesellschaft der Gleichen und in diesem Sinne eine demokratische Gesellschaft. Nach den 80er Jahren ist sie mit dem massiven Zugang der Chilenen zum Markt und der Umwandlung in eine Konsumgesellschaft gleichzeitig auch zu einer individualistischen Gesellschaft geworden. Beide Elemente sind eine gute Basis für Demokratie. Allerdings hat die diktatorische Erfahrung der 70er und 80er Jahre der Zerstörung sozialer Netze und von Sozialkapital zu Misstrauen in den zwischenmenschlichen Beziehungen geführt, was die Verwandlung dieses Individuums, städtisch und modern, in einen Bürger behindert. In diesem Szenarium taucht die soziale Bindung als starker Wunsch auf, als Teil der Träume und als Frustrationsquelle.

Bei einer Analyse des Sozialkapitals in Chile zeigt sich, dass die Mehrheit (43%) der Befragten weder über formelles noch informelles Sozialkapital verfügt. Diese Gruppe besteht überwiegend aus Bürgern im Alter von 36 bis 44 Jahren, d.h. Menschen, die ihren ersten Sozialisierungsprozess und frühe Jugend in der Diktatur erlebten, aus Hausfrauen, Gelegenheitsarbeiterinnen, städtischer Bevölkerung (allerdings nicht aus Santiago), mit einer höchstens mittleren Schulausbildung und im Allgemeinen ohne assoziative Erfahrung. Die

Mehrzahl dieser Menschen zeigt sich unzufrieden und ist dem eigenen Leben und dem Werdegang des Landes gegenüber pessimistisch eingestellt. (Lechner 2000)

Aus der Perspektive der komparativen Studien sprechen einige Autoren von dem „chilenischen Paradoxon“ aufgrund der Schwierigkeit, eine schwache Legitimität der Demokratie im Rahmen eines stabilen und institutionalisierten Regierungssystems (PNUD 2004; World Value Survey und Latinobarometro 2004) und auf der anderen Seite die zunehmende öffentliche Abneigung gegenüber der Politik und ein hohes Niveau an persönlicher Frustration erklären zu können. (Lechner 2000). Wörtlich heißt es hierzu:

“El caso chileno ha planteado en los estudios acerca de la legitimidad democrática una paradoja comparativa. Por un lado, se trata de una democracia que desde 1990 se ha mantenido estable. Por otra parte, en los estudios comparativos disponibles, el caso presenta un déficit “sistemático de legitimidad o apoyo a la democracia” (Der chilenische Fall hat in den Studien über die demokratische Legitimität ein komparatives Paradoxon gezeigt. Auf der einen Seite handelt es sich um eine Demokratie, die seit 1990 stabil ist. Auf der anderen Seite zeigt der Fall in den zur Verfügung stehenden komparativen Studien ein „systematisches Defizit an Legitimität bzw. an Unterstützung der Demokratie) (Luna y Seligson 2007:63)

Dieses Panorama zeigt uns die Notwendigkeit der Analyse der Realität der Partizipation im Sinne eines historischen Prozesses und die Defizite rein deskriptiver Analysen wie der Folgenden:

“Es bieten sich zwei Erklärungen für die begrenzte Partizipation der Zivilgesellschaft an der Politikgestaltung an: Zum einen der nach wie vor geringe Organisationsgrad der chilenischen Gesellschaft. Vielerorts sind Nachbarschaftsvereinigungen die einzige funktionierende Organisation. Gewerkschaften und Kleinunternehmerverbände weisen häufig eine geringe Repräsentativität, schwache Organisationsstrukturen und daher wenig Durchsetzungsmacht auf,..” (Von Haldenwang. 2000:67)

Die reine Feststellung eines heutzutage niedrigen Organisationsgrades in Chile erklärt nicht viel, wenn man den hohen sozialen Organisationsgrad vor der Diktatur berücksichtigt, auf den die Mehrzahl der Studien verweist (Valenzuela. 1989, Lechner. 2000, Angell, Lowden and Thorp. 2001).

4.3.3 Die Partizipation: Das schwache Glied der kommunalen Dezentralisierung

Um die Partizipation auf kommunaler Ebene in einen Kontext zu bringen, ist es wichtig, die Daten über die politische Partizipation auf den allgemeineren Ebenen zu analysieren. Im

lateinamerikanischen Kontext ist die Wahlbeteiligung in Chile niedrig.¹³⁷ Sie ist eindeutig niedriger als in den Andenländern – Bolivien, Peru und Ecuador – und höher als in Nicaragua, Kolumbien, Guatemala und Jamaica. Die erklärte Wahlbeteiligung an den letzten Präsidentschaftswahlen lag in Chile bei 70,8% und in Bolivien bei 90,9%. (Luna und Seligson. 2007:132). Bei der Analyse der mit der niedrigen Wahlbeteiligung in Zusammenhang stehenden Variablen kommen die beiden Autoren zu folgendem Schluss: „...quienes fueron socializados políticamente durante el régimen militar y luego de la transición democrática constituyen una generación política menos involucrada políticamente al menos en lo que respecta a la participación electoral” (diejenigen, die während des Militärregimes und später im Rahmen des demokratischen Übergangs politisch sozialisiert wurden, gehören zu einer politischen Generation, die politisch weniger involviert ist, zumindest hinsichtlich der Wahlbeteiligung) (Luna und Seligson. 2007:141).

Mit der Rückkehr zur Demokratie begann ein Prozess der Rückkehr und Förderung der politischen sowie sozialen Partizipation. 1991 kam es zu einer Reform der Staatsverfassung, die den Weg frei machte für die Demokratisierung, zunächst durch die direkte Wahl der Stadträte und Bürgermeister, aber auch durch die Schaffung des Kommunalen Wirtschafts- und Sozialrates (*Consejo Económico Social Comunal, CESCO*)¹³⁸, der einen institutionellen Raum für die soziale Partizipation schaffte.

CESCO ist ein kommunales Beratungsgremium, dass über seine Zusammensetzung – 40% Vertreter der Nachbarschaftsorganisationen, 30% Vertreter der Gemeinden und 30% Vertreter von Handels- und Geschäftsinstitutionen – eine öffentlich-private Zusammenarbeit sucht. (Rosenfeld.1996:295).

Die Erfahrung von CESCO hat jedoch gezeigt, dass diese Instanz weder unabhängig ist noch Einfluss auf den Entscheidungsfindungsprozess hat. In vielen Gemeinden organisiert er noch nicht einmal Zusammenkünfte aufgrund des fehlenden Interesses der kommunalen Autoritäten an der Förderung der Partizipation. (Angell, Lowden and Thorp 2001:119. Rosenfeld 1996:303 Simon und Neu 2000:11)

¹³⁷ Bis 2009 hatte Chile sowie Bolivien Wahlpflicht. Ab 2009 hat Chile freiwillige Wahlbeteiligung und automatische Registrierung eingeführt

¹³⁸ Laut Dockendorf (1997) wurde CESCO unter der Regierung Pinochet als Teil der Dekonzentrationspolitik geschaffen.

1989, kurz vor Ende der Diktatur, wurden kraft Gesetzes Nr. 18.893¹³⁹ Mechanismen zur Einschränkung der Partizipation auf Grundlage der Festlegung eingeführt, dass pro Nachbarschaftseinheit lediglich eine Nachbarschaftsvereinigung erlaubt ist.

Um die im Gesetz von 1989 verankerten Einschränkungen aufzuheben, präsentierte die Regierungspartei 1991 einen Vorschlag, der von der Opposition und dem Verfassungsgericht abgelehnt wurde.

1997 wird jedoch kraft Gesetzes 19418 die Vereinigungsfreiheit auf lokaler Ebene wieder hergestellt, denn pro Nachbarschaftseinheit ist nun mehr als eine Nachbarschaftsvereinigung erlaubt.

Die Öffnung der Institution der Nachbarschaftsvereinigung für die freie Bürgerbeteiligung war ein wichtiger Schritt in der Demokratisierung des lokalen Systems, denn die zuvor bestehenden Nachbarschaftsvereinigungen stammten größtenteils aus der Zeit der Diktatur und waren viel mehr Mechanismen der Entpolitisierung als Kanäle der sozialen Partizipation.

Es ist interessant festzustellen, wie die Führungspersönlichkeiten, die während der Diktatur "zivile" Rollen einnahmen, auch in der demokratischen Phase noch immer Führungsräume innehaben. Z.B: " ...yo comienzo el año 1968 como dirigente comunitario, primero fui presidente de los comités de vivienda y a raíz de este accionar como dirigente social posteriormente el año 1971 se constituye la unión comunal de juntas vecinales de Valdivia y eso permitió a su vez , siendo dirigente de los comités de vivienda, también tomara parte activa de lo que era la constitución de la junta vecinal.... Yo fui integrante del concejo comunal del gobierno autoritario que posteriormente se transformó en concejo municipal, de tal manera que vi muy de cerca...A ver a mi me tocó vivir ambas épocas, que en el gobierno autoritario se daban las ordenes y se cumplían, en un gobierno democrático se dan las ordenes y no se cumplen....La democracia es beneficiosa para unos pocos, no todos se benefician de la democracia , aquellos que la practican son los beneficiarios , los que constituyen un liderazgo político, pero la comunidad.." (... ich beginne im Jahr 1968 als kommunale Führungspersönlichkeit, zuerst war ich Vorsitzender des Wohnungsausschusses und auf Grund dieser Arbeit als soziale Führungspersönlichkeit wird 1971 die kommunale Union der Nachbarschaftsvereinigungen von Valdivia gegründet und das hat es mir gleichzeitig erlaubt, als Führungspersönlichkeit des Wohnungsausschusses auch aktiv an der Gründung der Nachbarschaftsvereinigungen teilzunehmen...Ich war Mitglied des Kommunalrates der

¹³⁹ Anmerkung: Dieses Gesetz hob das Gesetz von 1968 im Vorfeld der Diktatur auf.

autoritären Regierung, der später zum Gemeinderat wurde, so dass ich aus nächster Nähe beobachten konnte... Ich habe beide Epochen erlebt. Unter der autoritären Regierung wurden Anweisungen erteilt und ausgeführt und unter einer demokratischen Regierung werden Anweisungen erteilt und nicht ausgeführt...Die Demokratie ist für einige wenig vorteilhaft. Nicht alle haben etwas von der Demokratie. Diejenigen, die sie praktizieren, sind Nutznießer, die zur politischen Führung gehören, aber die Gemeinschaft...) ¹⁴⁰

Ab 1999 wurden die Regeln für die Zusammenkünfte des CESCO flexibilisiert sowie seine Rechte gestärkt (Simon und Neu 2000:11), allerdings wird eine Auswirkung dieser Veränderungen auf die Partizipation noch nicht sichtbar.

Verschiedene Autoren in und außerhalb Chiles kommentieren, dass die Bürgerbeteiligung vom Gesetz gefördert werden könnte, über Anreize oder einen besseren institutionellen Rahmen ¹⁴¹. Der ernsthafteste Versuch in diesem Bereich war die Einführung der Bürgerbeteiligungsverordnung im Gemeindeverwaltungsgesetz von 1999.

Bei der Evaluierung dieses Prozesses wird festgestellt ¹⁴², dass obwohl die Verabschiedung dieser Verordnung durch die 352 Munizipien des Landes bis September 1999 obligatorisch sein sollte, dies bis Dezember 2000 aber nur in 52 Munizipien erfolgte.

Das Partizipationskonzept der verschiedenen Verordnungen neigt dazu, die Partizipation in drei unterschiedlichen Bedeutungen zu sehen. Erstens die Partizipation als vom Munizip abhängige Bürgerhandlung, zweitens als eigener Prozess der Bürger - in diesem zweiten Fall ist die Tatsache an sich, die Bürgerbeteiligung im Rahmen einer „Verordnung“ zu nennen, ein Widerspruch - und drittens die Partizipation als Anerkennung der Kooperationsbefugnis des Bürgers seitens des Munizips.

Das gravierendste Ergebnis der Evaluierung ist, dass die Existenz der Verordnung im Allgemeinen „...es desconocida por la gran mayoría de la comunidad local y gran parte de los funcionarios municipales... gran desconocimiento de la comunidad organizada acerca de la ordenanza.“ (bei der großen Mehrheit der lokalen Gemeinschaft und bei vielen kommunalen Angestellten nicht bekannt ist.) (Cordillera 2001:7,8) Im Allgemeinen kommt die Evaluierung zu dem Schluss, dass die Bürgerbeteiligung trotz der Implementierung der Verordnung ein

¹⁴⁰ Gespräch mit Valdomero Gonzales Vera, Sekretär der Kommunalen Union der Nachbarschaftsvereinigungen von Valdivia, 23.10.2001.

¹⁴¹ Rosenfeld 1996: S. 305 “Overall, while the institutional conditions for public participation remain limited, the situation is changing and it appears that the conditions and political will exist to establish more effective channels of social participation at the local level.”

¹⁴² Matus, Christian y Astudillo, Paula. 2001 “Municipio y Ciudadanía: una Relación por Construir. Análisis del Proceso de Implementación de Ordenanzas de Participación Ciudadana en 12 Comunas de la Región Metropolitana”, unveröffentlichtes Dokument.

noch anhängiges Thema der chilenischen Gemeinden ist, was im Ergebnis eine Gemeinde zeigt, die von den Bürgern distanziert ist.

Im Gegensatz zu Bolivien, wo die partizipative Planungserfahrung schnell Fortschritte gemacht hat, ist dies in Chile eine Initiative, die obwohl sie vom Subsekretariat für Regionale Entwicklung (*Subsecretaría de Desarrollo Regional*, SUBDERE) gefördert wurde, nicht viel Erfolg hatte. Laut SUBDERE haben diese Erfahrungen signifikante Einschränkungen bei ihrer Anwendung gezeigt: “el año 2006, solo un 4% de las 345 municipalidades ha impulsado alguna experiencia de participación local, sea esta en formato de ‘presupuesto participativo’ o de ‘carta ciudadana’ ” (im Jahr 2006 haben nur 4% der 345 Gemeinde eine lokale Partizipationserfahrung angekurbelt, sei es in Form eines ‘partizipativen Haushalts’ oder einer so genannten ‘*carta ciudadana*’ ‘partizipative Bürgerforderung’) (Luna y Seligson 2007:106)

Ein weiteres Instrument, das die Bürgerbeteiligung kanalisiert, sind die Nichtregierungsorganisationen. Im Fall Chiles zeigten sich die NRO vor der Diktatur als aktive Kräfte der Opposition sowie als Reformkräfte. Nach der Redemokratisierung gingen viele Vertreter der NRO in die Regierung, viele wurde zu Consultants und die übrigen wurden instrumentalisiert und hatten weder kritische noch autonome Meinungen (Simon und Neu 2000). Im Allgemeinen konnten keine Akteure beobachtet werden, die auf das Empowerment der sozialen Gruppen ausgerichtete Positionen vertreten.

Bei einem regionalen Vergleich der Beteiligung an der kommunalen Verwaltung ist festzustellen, dass Chile mit einer Beteiligung von 9% hinter Bolivien (12,6%), Peru (14,7%), Honduras (18,5%) und der Dominikanische Republik mit dem höchsten Prozentsatz (22,95%) liegt. Chile liegt allerdings noch vor Costa Rica (8,3%), Kolumbien (6,8%) und Ecuador mit dem niedrigsten Prozentsatz (4,9%). (Luna y Seligson 2007:107)

Die Prüfung des Prozesses zeigt die Schwäche der Bürgerbeteiligung auf, wofür es zwei Gründe gibt: Auf der einen Seite ist es das Ergebnis des systematischen Zerstörungsprozesses von sozialen Netzen und des zwischenmenschlichen Vertrauens während der Diktatur, und auf der anderen Seite ist es das Ergebnis dessen, dass lokale Instanzen aufgrund der schwachen lokalen Autonomie nicht zu Räumen der Machtdiskussion werden.

“The authorities here have no real decision making powerand this is probably one of the most serious limitations to the potential for decentralization to promote local public choice in Chile today” (Angell, Lowden and Thorp 2001:123)

Ein Kommentar diesbezüglich: “Los dirigentes no tanto que confien ni en uno ni en otro, lo que pasa es que hay intereses personales. Acá los vecinos de cada sector con sus directivas,

mientras se les esta dando cosas gratuitamente usted va a tener la participación de los pobladores" (Es ist nicht unbedingt so, dass die Führungspersönlichkeiten weder dem einen noch dem anderen vertrauen, sondern es gibt persönliche Interessen. Solange die Nachbarschaft eines jeden Sektors und ihre Führungsebene Dinge kostenlos bekommen, können Sie auch mit der Partizipation der Bewohner rechnen.)¹⁴³

Die Präsidentin der Kommunalen Union der Nachbarschaftsvereinigungen von Arica kommentierte: "Hoy te puedo decir que de repente la gente es incrédula, mientras tú le estás dando, fue - incrédula, si tú no le das no cree no tiene confianza" (Heute kann ich dir sagen, dass die Leute plötzlich misstrauisch sind, solange du ihnen etwas gibst, haben sie keine Vertrauen, wenn du ihnen nichts gibst, glauben sie auch nichts und haben kein Vertrauen“)¹⁴⁴

Der Wiederaufbau sozialer Netzwerke auf der Basis des Wiederaufbaus von Vertrauen ist ein komplexer Prozess eines langen Zusammenlebens in Demokratie, der kurzfristig nur von einer starken kommunalen Autonomie beeinflusst werden kann. Es ist ein Prozess, der wenig mit isolierten politischen Maßnahmen wie einer Bürgerbeteiligungsverordnung zu tun hat.

“Diese gravierende Diskrepanz zwischen lokalen Aufgaben, kommunalen Zuständigkeiten und kommunaler Abhängigkeit von zentralistischer Finanzwirtschaft verhindert, dass die Kommunen Entwicklungsinitiativen nach lokalen Möglichkeiten unternehmen und die davon erhofften Vorteile von Dezentralisierung verwirklichen können” (Simon und Neu 2000:7)

Zu diesem Thema schreibt einer der in Lateinamerika anerkanntesten chilenischen Intellektuellen im Bereich Dezentralisierung noch 2007: “Pero la cuestión es que una modalidad de funcionamiento descentralizada no se impone por decreto, desde arriba. Despues de todo estamos hablando de asuntos culturales, estructurales, profundamente incrustados en el modo de ser colectivo. Claramente, la cultura chilena no es proclive a la descentralización; todavía tiene rasgos altéricos profundos. Preferimos culpar a otros de nuestras carencias y buscamos a otros (el Estado primeramente) para que resuelva nuestros problemas (Die Sache ist, dass eine Dezentralisierung nicht per Dekret, von oben, auferlegt wird. Wir reden schließlich von kulturellen und strukturellen Angelegenheiten, die tief im kollektiven Dasein verwurzelt sind. Die chilenische Kultur neigt eindeutig nicht zur Dezentralisierung. Sie hat noch immer tief greifende untertänige Züge. Wir ziehen es vor, andere für das, was uns fehlt, verantwortlich zu machen, und wir suchen andere (zuerst den Staat), die unsere Probleme lösen sollen) (Boisier 2007: 38).

¹⁴³ Gespräch mit Muriel Cortez Ormazabal, Kassenwartin der Kommunalen Union der Nachbarschaftsvereinigungen von Arica, 25.04.05.

¹⁴⁴ Gespräch mit Minerva Acuña Vega, Präsidentin der Nachbarschaftsvereinigungen von Arica, 25.04.05.

Trotz des beschriebenen negativen Panoramas zeigen die Demonstrationen und Mobilisierungen der Studenten im Mai und Juni 2006, dass sich die soziale Partizipation in Chile in einem Prozess des Wandels befindet. Aus diesem Grund ist es besonders illustrativ, dass es gerade die Studenten sind, d.h. die Jüngeren, diejenigen, die ihren ersten Sozialisierungsprozess bereits in einer Demokratie erlebt haben, die die zentralen Akteure sind.

Ein gewichtiger Politiker der *Concertación* sagte zu dieser Konjunktur: “Esta fue la primera vez que la Concertación enfrentó una movilización desde abajo, a la que no podía controlar y ante la cuál, realmente no sabía como responder,, (Das war das erste Mal, das die *Concertación* mit einer Mobilisierung von unten konfrontiert war, die sie nicht zu kontrollieren und auf die sie wirklich nicht zu antworten wusste) (Zit. von Luna und Seligson 2007:7)

4.3.4 Vertrauen in das nahe soziale Umfeld und Assoziativität

Aus der lateinamerikanischen Perspektive befindet sich Chile mit 58,9% auf einem mittleren Niveau hinsichtlich des Vertrauens in das nahe soziale Umfeld. Der Vertrauensprozensatz ist in Chile höher als in Bolivien (47%), Peru und Haiti, allerdings niedriger als in Costa Rica, Honduras und Paraguays (Luna y Seligson. 2007: 174).

Die zitierte Umfrage stellt fest, dass die Assoziativität in Chile ihren Ausdruck in religiösen Aktivitäten sowie Aktivitäten im Bereich der Kindererziehung (Teilnahme an Elternversammlungen) findet. Beide Sphären wurden während des autoritären Regimes nicht geächtet, es gibt jedoch einen Bruch bei dem Übergang dieser Art der Vereinigungen zu anderen öffentlichen und politischen Vereinigungen:

“...la asociatividad se encuentra fuertemente vinculada a actividades religiosas y de corte educativo, lo que no necesariamente se relaciona con mayores niveles de participación política o involucramiento en proyectos comunitarios orientados a la provisión de bienes públicos. Los pocos que participan de actividades más cercanas al fomento social o la promoción de intereses colectivos poseen perfiles sociodemográficos marcadamente diferentes de aquellos que toman parte del primer tipo de actividad,, (... die Assoziativität ist eng mit religiösen Aktivitäten sowie Aktivitäten im Erziehungsbereich verbunden, was nicht unbedingt mit einer stärkeren politischen Partizipation bzw. Involviertheit in gemeinschaftliche Projekte, die auf die Provision von öffentlichen Gütern ausgerichtet sind, in Beziehung steht. Die wenigen, die an Aktivitäten teilnehmen, die eher in Richtung soziale Förderung bzw. Förderung gemeinschaftlicher Interessen gehen, haben ein deutlich anderes

soziodemographisches Profil als diejenigen, die an der erst genannten Art von Aktivität teilnehmen) (Luna und Seligson. 2007: 188).

Ein weiterer Aspekt, der die These der systematischen und effektiven Entpolitisierung während der Pinochet-Diktatur stützt, ist die Feststellung der Umfrage, dass das Alter des Individuums eine Rolle zu spielen scheint, wenn auch nur ansatzweise im Bereich der Beteiligung an öffentlichen Organisationen. “En particular, quienes poseen edades entre 45 y 65 años aparecen como los más involucrados,, (Speziell, die zwischen 45 und 65jährigen scheinen die Involviertesten zu sein) (Luna y Seligson 2007:183), d.h. diejenigen, die zumindest ihre ersten Sozialisierungsschritte vor der Diktatur erlebt haben, so der Fall der über 46jährigen, und diejenigen, die den Sozialisierungsprozess ganz eindeutig vor der Diktatur erlebt haben, so der Fall der 56 bis 65jährigen.

Die Umfrage stellt fest, dass die große Mehrheit der Bevölkerung nicht an Protestbewegungen teilnimmt. Von denjenigen, die irgendwann einmal teilgenommen haben, sind 30% sehr jung. Es handelt sich hier vor allem um Schüler. “Elocuentemente, al estimar un modelo multinomial para predecir la probabilidad de participar en protestas, se halla a la edad de la persona como variable clave, en tanto el sector más joven de la ciudadanía, es quien presenta mayor propensión a protestar,, (Es ist sehr vielsagend, dass bei der Schätzung eines multinominalen Modells zur Vorhersage der Teilnahmewahrscheinlichkeit an Protestbewegungen das Alter der Person die Hauptvariable ist, da der jüngste Sektor der Bevölkerung derjenige ist, der am ehesten zum Protest neigt.) (Luna y Seligson. 2007:186)

4.4 Schlussfolgerungen zu Chile

Seit der Rückkehr zur Demokratie mit der demokratischen Wahl der Bürgermeister und Stadt- bzw. Gemeinderäte hat in Chile ein Prozess des Aufbaus kommunaler Autonomie begonnen. Es handelt sich jedoch um einen zaghaften Prozess, über dessen Unterstützung sich die politische Elite Chiles nicht einig ist.

Es können drei Gründe für den zögerlichen Prozess identifiziert werden: 1. Das Fortbestehen einer zentralistischen politischen Kultur, die sowohl von den Bürgern als auch der Elite geteilt wird. 2. Die Tatsache, dass das zentralistische Modell bisher recht gut funktioniert hat und sich die Dezentralisierung nicht als Antwort auf kritische Probleme präsentiert. 3. Der Impuls, in Richtung Dezentralisierung Fortschritte zu machen, war weniger ein eigener Impuls sondern viel mehr das Ergebnis des ausgeübten Drucks auf der einen Seite durch das Faktum der bereits erfolgten Dekonzentration während der Diktatur und auf der anderen Seite aufgrund

der Welle der kommunalen Dezentralisierung in Lateinamerika in den 90er Jahren und der Lobby seiner Promotoren, der multilateralen Finanzinstitutionen.

Als Ergebnis dieses Prozesses, der Demonstrationen, Gegendemonstrationen und doppeldeutiger Panoramen ist eine fehlende Autonomie der Gemeindeverwaltungen festzustellen, die wie folgt zum Ausdruck kommt: eingeschränkte Ressourcen, über die frei verfügt werden kann, eingeschränkter Verantwortungsbereich sowie die Kontroll- und Entscheidungsmacht, die verschiedene Instanzen, sowohl der Zentralregierung als auch der Regionalregierungen, über die Gemeindeverwaltungen haben.

Parallel zur direkten Wahl der Bürgermeister gab es keine Dezentralisierung der Aufgaben, was dazu geführt hat, dass die Gemeindeverwaltung nicht zu einer effizienten Instanz der Entscheidungsfindung wurde, was der Gemeindeverwaltung nur wenig Raum lässt, zu einer Instanz der Machtdiskussion zu werden. Das Amt des Bürgermeisters der peripheren Gemeinden ist kein attraktives Amt. Aus dieser Perspektive heraus heißt es, dass die Gemeinden „der arme Bruder eines jeden Politikers“ seien. Bei einer Betrachtung der subnationalen Ebenen und der Verteilung der Verantwortlichkeiten kommt man zu dem Ergebnis, dass der Zentralismus im öffentlichen Sektor fortbesteht.

Die Dezentralisierung der Ressourcen war am aggressivsten während der Dekonzentration des diktatorischen Regimes. Unter den demokratischen Regierungen besteht keine Tendenz, die Ressourcen, über die frei verfügt werden kann, also diejenigen, die Autonomie bedeuten, aufzustocken.

Im Allgemeinen lässt sich feststellen, dass bei der Dezentralisierung der Ressourcen ein hoher Prozentsatz der kommunalen Ausgaben in die Bereiche Gesundheits- und Erziehungswesen fließt, d.h. es handelt sich um vorbestimmte Transferzahlungen, die keine kommunale Autonomie bedeuten. Ein weiterer bedeutender Prozentsatz der Ausgaben wird über Mittel aus den auf Wettbewerbsbasis vergebenen Fonds finanziert. Auch diese bedeuten keine Autonomie, da man nicht sicher sein kann, dass man diese Mittel auch erhält. Der FCM macht für mehr als 40% der Munizipien 60% ihrer Ressourcen aus. Dies bedeutet instabile Einnahmen, denn der Fonds variiert jedes Jahr, und sorgt für eine Abhängigkeitstendenz, da es sich um Transferzahlungen handelt und daher kein Anreiz für die Erzielung eigener Einnahmen besteht.

Die Bürgerbeteiligung ist trotz der Bemühungen, diese zu fördern, das schwächste Glied des Prozess. Diese schwache Präsenz von Sozialkapital ist nicht dem Fehlen eines entsprechenden normativen Rahmens, sondern zum einem dem systematischen Prozess der Zerstörung

sozialer Netze und des zwischenmenschlichen Vertrauens während der Diktatur und auf der anderen Seite der Nichtpolitisierung des lokalen Raumes zuzuschreiben.

Die Dezentralisierung auf kommunaler Ebene hat keine starke kommunale Autonomie bewirkt und daher gab es auch keine bedeutende Wirkung auf die Demokratisierung, da das Munizip nicht zu einem Raum der Machtdiskussion wird.

Als Ergebnis des zuvor beschriebenen Szenariums ist festzustellen, dass die Erneuerung politischer Führungen sowie der Parteien nicht in den peripheren Regionen erfolgt. Im Falle der Munizipien von Santiago ist jedoch festzustellen, dass in den letzten Jahren einige neue Figuren (z.B. Lavin) aus der kommunalen Politik aufgestiegen sind. Dies bestätigt jedoch die These der fehlenden Demokratisierung, da die ärmeren und peripheren Munizipien einer doppelten Einschränkung (Aufgaben und Ressourcen) unterliegen, die es verhindert, dass sie als politische Räume Fuß fassen.

Schließlich weisen die politischen Parteien eine zentralistische Struktur und Dynamik auf. Sie sind ein weiterer Akteur, der wenig an einer effektiven Dezentralisierung interessiert ist. Die Parteien befürworten eher den Zentralismus als einen Wandel, was den fehlenden Konsens der Elite, eine aggressivere Dezentralisierung voranzutreiben, erklärt.

5 Schlussfolgerungen

5.1 Globaler historischer Kontext

In den 90er Jahren befanden sich 95% der Demokratien weltweit in Dezentralisierungsprozessen oder waren bereits dezentralisierte Demokratien. Die Welle der Dezentralisierung der 90er Jahre in Lateinamerika fällt in diesen allgemeinen Rahmen und ist ein gutes Beispiel für die Umsetzung globaler Politik, die sich als Prozess des Dialoges zwischen nationalen und internationalen Akteuren entwickelte.

In der heutigen Zeit der politischen Globalisierung stellt der Vergleich der Prozesse der Dezentralisierung in Bolivien und in Chile eine interessante Erfahrung dar. Es ist festzustellen, dass der nationale Akteur trotz der bestehenden Asymmetrie der Dialogpartner immer einen Spielraum und die Möglichkeit zur Mitbestimmung der Charakterzüge einer Reform hat. Die Fallstudie Bolivien zeigt, dass trotz der Asymmetrie zwischen einem institutionell schwachen Staat und internationalen Finanzorganen mit einem hohen Grad an Einflussmöglichkeiten der bolivianische Staat als nationaler Akteur Raum hat, einen Prozess

zu entwickeln, der seine eigenen Charakteristika berücksichtigt. So entwickelte Bolivien das “partizipative” Modell der Munizipalisierung des ländlichen Raumes.

Die Fallstudie Chile seinerseits zeigt, dass ausgehend von einer weniger asymmetrischen Dialogbeziehung in einem institutionell starken chilenischen Staat, mit einer soliden institutionellen Kultur, die politische Klasse wenig offen für die Umsetzung von neuen Verordnungen oder die Initiierung neuer Versuche war, die ihre eigene Besonderheit hervorheben.

5.2 Bolivianischer historischer Kontext

Die moderne bolivianische Demokratie ist im Hinblick auf den Prozess der Dezentralisierung in drei verschiedene Etappen gegliedert: Einerseits die Wiedereinsetzung der Direktwahl der Bürgermeister 1987, die zwar Auswirkungen auf die Munizipien der departamentalen Hauptstädte in Bolivien, aber keine entscheidenden Auswirkungen auf den ländlichen Raum hatte. Andererseits die Munizipalisierung des ländlichen Raums in Bolivien von 1994, die den Prozess der Demokratisierung der territorialen Machtstruktur und die Mechanismen des Machtzugangs fördert, die Gegenstand dieser wissenschaftlichen Untersuchung sind. Und schlussendlich die dritte Phase, die 2005 begann, und die eine stärkerer Dezentralisierung über departamentale und indigene Autonomien fordert, ein Prozess, der im Gange ist.

Das allgemeine Ergebnis der Munizipalisierung des ländlichen Raums Boliviens ist, dass sich inmitten einer akuten Staatskrise (2000-2005) ein Prozess der Umwälzung von Eliten im Rahmen der Demokratie und der Achtung des Rechtsstaates entwickelt hat.

Der Prozess der Ersetzung politischer Eliten begann im institutionellen Bereich der Munizipien und ermöglichte der MAS-IPSP und Evo Morales im Dezember 2005 durch den Prozess des “Empowerments” der indigenen und *Campesino*-Sektoren einen demokratischen Zugang zur Macht.

5.3 Chilenischer historischer Kontext

Die Fallstudie Chile zeigt die Bedeutung des historischen Kontextes und hebt die enge Verbindung zwischen Dezentralisierung und Vertiefung der Demokratie hervor.

Chile zeigt, dass die Dezentralisierung, die im Kontext der Demokratie initiiert wurde, durch den autoritären Kontext bestimmt ist, in dem sich der erste Prozess der Dekonzentration während des Regimes Pinochets entwickelte. Das bedeutet, dass Autoritarismus oder Demokratie als Kontext der Dezentralisierung den Prozess im Moment des Umbruchs aber auch davor bestimmen.

Trotz der Reform haben die Gemeindeverwaltungen in Chile heute keinen wichtigen Grad an Autonomie. Zu beobachten ist ein langsamer Prozess der Dekonzentration und des Aufbaus von Autonomien.

Die Schwäche des Prozesses hat unterschiedliche Gründe. Die Hauptgründe sind folgende: Die Präsenz einer zentralistischen politischen Kultur, verankert in der faktischen Gegebenheit, dass der Zentralismus in Chile funktionierte, wirft die folgende Frage auf: Warum sollte man das bisher funktionierende zentralistische Modell ändern? Ein weiterer Grund für die Schwäche ist, dass die Reform als eine Maßnahme angesehen wird, die von internationalen Organismen in Bewegung gesetzt wurde und daher bei der Umsetzung große Vorsicht waltet, da sie nicht unbedingt den Bedürfnissen des Landes entspricht. Das dritte Argument ist, dass der Prozess der regionalen und kommunalen Dekonzentration durch Pinochet, welcher der demokratischen Dezentralisierung vorausging, anhaltende Auswirkungen auf die Demokratie hatte, da die Gesellschaft von der lokalen Ebene aus gespalten und entpolitisiert wurde.

5.4 Vergleich der Kontexte

Die historischen institutionellen Ausgangsbedingungen von Bolivien und Chile sind grundlegend verschieden. Während wir in Bolivien mit einer ausgeprägten institutionellen Schwäche zusammen mit der späten Bildung des Nationalstaates (1952) konfrontiert sind, ist in Chile ein starker institutioneller Staat erkennbar, der zum Teil das Produkt einer frühen Bildung des Nationalstaates (1875) ist.

Ab den 80er Jahren herrscht in Bolivien ein regionaler und sozialer Druck, sowie eine Debatte über die departamentale Dezentralisierung, welche mit Problemen bei der Bildung des Nationalstaates in Verbindung steht und sich mit der Rückkehr zur Demokratie verschärft. In Chile bestätigt sich durch den Erfolg und die Konsolidierung des Nationalstaates eine zentralistische politische Kultur und eine zentralistische politische Elite als parteiübergreifender Charakterzug, im dem Sinne, dass die Einheit und das Machtmonopol im Zentrum von der gesamten chilenischen Gesellschaft gewollt sind.

5.5 Dezentralisierung der Legitimität

In Bolivien war die Errichtung des Nationalstaates mit einem zentralistischen Projekt der Schaffung von Legitimität verbunden. Ein zentralistisches Projekt der Macht, das dennoch durch eine Schwäche der dauerhaften staatlichen Präsenz, besonders im ländlichen Raum, gekennzeichnet ist.

Die Dezentralisierung der Legitimität wies im Bereich der ländlichen Munizipien zwei wichtige historische Momente auf. Zum einen wurden im Jahr 1987 die ersten Kommunalwahlen durchgeführt und in demokratischer Form Bürgermeister und Stadt- bzw. Gemeinderäte gewählt. Und zum anderen kam es zur effektiven Munizipalisierung des ländlichen Raumes (LPP 1551), in dem durch eine tief greifende Dezentralisierung von Finanzmitteln und die Anerkennung von traditionellen Organisationsformen des ländlichen Raums sowie der Implementierung einer Form des partizipativen Haushalts die Schaffung der Legitimität auf den bolivianischen ländlichen Raum effektiv ausgeweitet wird, was dazu führt, dass die Wahl der Bürgermeister und Gemeinderäten im ländlichen Raum seit 1996 an Kraft gewinnt.

In Chile wird die Dezentralisierung der Legitimität 1992 durch die demokratische Wahl der Bürgermeister und Gemeinderäten wieder eingesetzt und es beginnt ein langsamer aber bestimmter Prozess des Aufbaus lokaler Autonomie.

5.6 Dezentralisierung der Finanzmittel

In Bolivien ist festzustellen, dass in den ländlichen Munizipien der Großteil der Finanzmittel aus Transferleistungen des Zentralstaates stammt. Diese Struktur fördert zwar nicht die Kontrolle des Steuerdefizits, aber aufgrund der politischen Bedeutung als effektiver Raum der Macht und der Schaffung von Legitimität, die die ländlichen Munizipien erwerben, die Verländlichung der Politik.

Der wichtigste Moment bezüglich der Dezentralisierung von Finanzmitteln in Chile ist während des Prozesses der Dekonzentration der Regierung Pinochets festzustellen. Später, während der demokratischen Dezentralisierung, zeigt sich, dass die eigenen Finanzmittel, die Finanzmittel der freien Verfügbarkeit sind, nur in sehr wenigen Munizipien von Bedeutung sind. Hierbei handelt es sich aufgrund der geringen Einzugskapazität der Mehrzahl der Munizipien um städtische Munizipien, was den Prozess der Schaffung lokaler Autonomie im Sinne der Nichterlaubnis ihrer Entwicklung negativ prägt.

5.7 Dezentralisierung der Aufgaben

Die Dezentralisierung von Aufgaben in Bolivien ist normativ umfassend, aber gleichzeitig zweideutig, da keine klare Definition der Aufgaben der verschiedenen Regierungsebenen vorliegt, was Verantwortungslosigkeit bei der Erfüllung von Aufgaben bzw. ihr Nichterfüllen gefördert hat. Im langfristigen strategischen Bereich, dem sozialen Bereich des Gesundheits- und Bildungswesens, verlief die Dezentralisierung der Aufgaben eher zögerlich, begrenzt auf

Verantwortung für Infrastruktur und Materialien, was keine bedeutenden Ergebnisse hinsichtlich der Effizienz der Dienstleistungen zuließ, allerdings erlaubte es die Entwicklung der Legitimität der Gemeindeverwaltungen, da sie über die Munizipien ein neues Panorama der staatlichen Präsenz in der Infrastruktur im Gesundheits- und Bildungswesen im ländlichen Raum geschaffen hat.

In Chile bekam die Dezentralisierung von Aufgaben einen wichtigen Impuls während des Prozesses der Dekonzentration unter der Regierung Pinochet, welche der Kommune in der Zeit der Diktatur im sozialen Integrationsprozess über Zulagen eine zentrale Rolle zusprach. Später, während der demokratischen Dezentralisierung, ist festzustellen, dass die politische Dezentralisierung aufgrund der Überlagerung von Funktionen, einer exzessiven Kontrollfunktion der staatlichen Organe und fehlender Zuständigkeiten in strategischen Bereichen nicht von einer effektiven Aufgabendezentralisierung begleitet wird.

5.8 Die unabhängige Variable: Sozialkapital

In Bolivien ist ein ländlicherer Charakter der Partizipation durch die partizipative Planung als institutionellen Mechanismus, der durch die Munizipalisierung errichtet wurde, festzustellen. Erkennbar ist er allerdings auch als Partizipation, die über die Institutionen hinaus geht und sich als Protest in der Krisenzeit 2000-2005 entfaltet.

In Chile ist eine schwache soziale Partizipation erkennbar. Diese Schwäche ist Produkt des systematischen Prozesses der Zerstörung von sozialen Netzen und des innergesellschaftlichen Vertrauens während der Diktatur. Im Falle Chiles wurde keine Unterteilung zwischen städtischer und ländlicher Partizipation vorgenommen, so dass die Variable nicht vergleichbar ist.

5.9 Lokale Autonomie als Verbindung der Dezentralisierung von Legitimation, Finanzmitteln und Aufgaben

Im Bereich der Strukturierung von lokaler Autonomie zeigt der Vergleich zwischen Bolivien und Chile, dass die lokale Autonomie im Wesentlichen durch die Dezentralisierung der Legitimation und der Dezentralisierung von Finanzmitteln geschaffen wird. Die Dezentralisierung der Aufgaben stärkt zwar die Dezentralisierung, begründet sie aber nicht.

Die Fallstudie Bolivien zeigt, dass nur zu dem Zeitpunkt, als die Wahl der Bürgermeister mit der Dezentralisierung von Finanzmitteln der freien Verfügbarkeit 1994 durch das LPP

kombiniert wird, ein Prozess der territorialen Umverteilung der Macht zu den ländlichen Gemeinden hin in Gang kommt.

Der Aufbau lokaler Autonomie in den ländlichen Munizipien erlaubt den erfolgreichen „partizipativen“ Charakter des bolivianischen Modells. Der partizipative Charakter errichtet den Mechanismus des Zugangs der Indigenen und *Campesinos* zum Staat und löst einen Prozess der Demokratisierung der Macht aus, der sich auf andere Ebenen ausweitet und noch immer im Gange ist.

Die auftretende lokale Autonomie in den ländlichen bolivianischen Munizipien bedeutet eine staatliche Präsenz im ländlichen Raum. Dies ist das wichtigste Element der Reform, das die „ländlichen Munizipien“ von den städtischen Munizipien der departamentalen Hauptstädte unterscheidet.

Die lokale Autonomie der städtischen Munizipien der departamentalen Hauptstädte erfolgt bereits 1987 mit der Einführung der Wahl der Bürgermeister und Stadträte, was jedoch nicht Gegenstand dieser wissenschaftlichen Arbeit ist.

Der chilenische Prozess seinerseits zeigt, dass die Errichtung der kommunalen Autonomie mit der Wiedererlangung der Demokratie einsetzt, und zwar mit der Einführung von Bürgermeister- und Stadtratswahlen. Trotzdem ist es ein Prozess mit Schwächen, vor allem aufgrund der geringen wirtschaftlichen Bedeutung der Finanzmittel zur freien Verfügbarkeit für die Mehrzahl der Kommunen.

Der chilenische Fall zeigt, dass Dezentralisieren von Dekonzentrieren unterschieden werden muss. Dezentralisieren ist die Verteilung von Macht auf die territorialen Ebenen in einem demokratischen Rahmen, also die Umsetzung in bürgerliche Macht in Form der Wahlstimme. Wenn es keine Dezentralisierung von Legitimation gibt, gibt es überhaupt keine Dezentralisierung, sondern nur Dekonzentration, wie die Reform von Pinochet zeigt.

Die formulierte Hypothese bezüglich der Hauptrolle, die die Dezentralisierung von Legitimation und Finanzmitteln spielt, und die sekundäre Rolle der Dezentralisierung der Aufgaben, wird vom chilenischen Fall untermauert. Chile zeigt, dass während der dekonzentrierenden Reform von Pinochet eine wichtige Dezentralisierung von Aufgaben existierte, besonders im sozialen Bereich, wie Gesundheit und Bildung. Obwohl die Dezentralisierung in der Demokratie von diesem dekonzentrierten Rahmen ausgeht, zeigt sich, dass das Fehlen von Finanzmitteln zur freien Verfügbarkeit den Prozess der politischen Dezentralisierung erheblich schwächt.

5.10 Lokale Autonomie, Politisierung des lokalen Raums und Parteien

Die vergleichende Studie bezüglich der Frage der Beziehung zwischen den politischen Parteien und der Schaffung lokaler Autonomie (Punkt 2.2.1.3 und 2.2.6.1) zeigt, dass die Schaffung lokaler Autonomie gleichzeitig eine Politisierung des lokalen Raums bedeutet. Die Politisierung des lokalen Raums ist eine Herausforderung für die zentralistischen politischen Parteien auf lokaler Ebene Wurzeln zu schlagen.

In Bolivien durchlebten die traditionellen politischen Parteien zum Zeitpunkt der Munizipalisierung bereits eine schwere Repräsentativitätskrise und die Politisierung des lokalen Raums stärkte die parteiinternen Diskussionen hinsichtlich der Notwendigkeit ihrer Dezentralisierung und ihrer internen Demokratisierung. Diese Diskussion wurde im Allgemeinen jedoch nicht weiter vertieft und die traditionellen Parteien - mit einigen wenigen Ausnahmen eher kleinerer Parteien - schafften es nicht, sich zu dezentralisieren.

Auch wenn der Prozess der internen Demokratisierung und Dezentralisierung der Parteien im Falle der traditionellen Parteien im Allgemeinen scheiterte, kann auch nicht behauptet werden, dass die Munizipalisierung des ländlichen Raums zur Krise der Parteien beitrug. Das Szenarium zeigt uns vielmehr, dass diese Parteien nicht in der Lage waren, diese Möglichkeit zu nutzen, um sich zu erneuern.

Im Falle Boliviens ist zu beobachten, dass die Dezentralisierung eine Möglichkeit für das Aufkommen neuer lokaler Parteien schaffte und in diesem Sinne die Erneuerung des politischen Systems erlaubte, ohne dabei inmitten der Krise (2000-2005) einen offenen institutionellen Bruch zu erleiden.

Im Falle Chiles ist die Präsenz von zentralistischen Parteien mit nationaler Reichweite entsprechend der zentralistischen Struktur und der institutionellen Stärke des Zentralstaates festzustellen. Dieses Szenarium wird durch die Präsenz einer politischen und auch zentralistischen Kultur gestärkt.

In diesem Szenario erklären der schwache Prozess des Aufbaus der lokalen Autonomie und die fehlende Politisierung des lokalen Raums das Andauern und das wichtige Nicht-In-Frage-Stellen des Zentralismus der Parteien sowie das Nichtaufkommen von neuen Führungen aus der Peripherie von Santiago.

5.11 Kommunale Demokratisierung, Partizipation und Repräsentation von Indigenen/*Campesinos*

Die zentrale Frage der Untersuchung war die, ob eine Beziehung des Einflusses zwischen der Errichtung eines bedeutenden Grades an lokaler Autonomie und der Entwicklung des bürgerlichen Engagements, also der Entwicklung eines Staatsbürgertums, besteht. Der Vergleich der Fälle Bolivien und Chile zeigt, dass diese Beziehung existiert, was die These von Tocqueville bezüglich der Notwendigkeit der lokalen Verankerung von Demokratie stützt.

Der Fall Bolivien zeigt, dass obwohl die Munizipalisierungsreform des ländlichen Raums neu und jünger als zehn Jahre ist, eine wichtige Ader des Vertrauens der Bevölkerung in das Munizip geschaffen werden konnte, wenn auch nicht in einer homogenen Form.

Aufgrund des partizipativen Charakters des Modells (Aufsichtskomitee) wurde ein Integrationskanal der traditionellen, gesellschaftlichen, politischen Dynamik der indigenen Völker geschaffen und bei der Mehrheit der Indigenen/*Campesinos* eine Welle der Verfechtung der Integration ausgelöst, die starken Zuspruch im Sinne des Aufbaus von Vertrauen in das Munizip fand, bei einer Minderheit der Indigenen jedoch Widerstand und Furcht vor dem Wandel auslöst und seinen Ausdruck im Misstrauen gegenüber kommunaler Instanzen findet (Punkt 2.3.1.3).

In Allgemeinen hat die Munizipalisierung einen Prozess der Entwicklung des bürgerlichen Engagements im ganzen Land, auch im ländlichen *Altiplano*, ausgelöst. Bei den Indigenen, die keine Migranten sind, stößt sie aufgrund der Unsicherheit, die der Wandel bedeutet, jedoch auf einen größeren Widerstand, vor allem bei den Aymara und Guaraní, die nicht migriert und älter als 55 Jahre sind.

Eine weitere Frage, die im Prozess der Untersuchung aufkam, ist folgende: “Wenn die Munizipalisierung bürgerliches Engagement generierte, wie erklärt sich dann die bedeutende ländliche Partizipation im gesamten Krisenprozess durch Straßenblockaden, soziale Mobilisierung, Märsche, Gegenmärsche und geographische Belagerung?

An dieser Stelle ist es wichtig zu erwähnen, dass das Vertrauen in das Munizip die Mobilisierung nicht unterbindet. Die soziale Mobilisierung zeigt durch sich selbst die Präsenz der historischen Erinnerung und aktualisiert Praktiken einer Tradition des Widerstandes seit der Kolonie und der Republik, entspricht aber auch dem zeitgenössischen Prozess des Aufkommens von neuen lokalen Führungspersonlichkeiten, der stark mit der untersuchten

ländlichen Munizipalisierung verknüpft ist. Diese neuen lokalen Führungspersönlichkeiten finden über den alten Weg des Protestes den Kanal, um die Rolle der nationalen Akteure zu spielen, wie wir es heute erleben.

Diese indigenen *Campesino*-Bewegungen kommen als Führung in den kommunalen Räumen auf und stärken ihre Partizipation durch die Wahlen von 2002 und 2005. Im Falle der MAS-SPS wurde die erste Partei in der Geschichte Boliviens gegründet, die eine absolute Mehrheit (bei den Wahlen 2005) erreichte. Aus diesem Grund ist die Partei ganz klar eine ländliche Volkspartei, während der MIP lediglich eine wichtige lokale Partei darstellt, die kurz darauf wieder verschwindet.¹⁴⁵

Bolivien zeigt, dass die Schaffung der lokalen Autonomie mit ihrer partizipativen Komponente bei der Mehrheit der Bevölkerung, besonders in ländlichen Räumen, zu einer Verinnerlichung des Munizips als „unser Munizip“ geführt hat, was nicht im Widerspruch zum Ausbruch des Protests steht.

Die Munizipalisierung und andere langfristige historische Faktoren erklären, warum ein institutioneller Ausweg aus der Krise, auch seitens des ländlichen Raumes, durch die Einberufung der Verfassungsgebenden Versammlung gefordert wird und nicht durch einen Bruch, die Missachtung jeglicher normativer Ordnung oder schlussendlich durch eine bewaffnete Konfrontation gegen die bestehende Ordnung.

5.12 Bürgerliches Engagement und Vertrauen in das Munizip

Eine weitere Variable, die in der untersuchten Umfrage analysiert wurde, ist die Präsenz des Sozialkapitals in seiner Grundform, d.h. die Präsenz des zwischenmenschlichen Vertrauens (Punkt 2.3.1.3 Grafik 17), das mit dem Potential für die Entwicklung bürgerlichen Engagements in Zusammenhang steht. Die Frage war: Wo sind die Wurzeln des Vertrauens in das Munizip? In diesem Bereich zeigt Bolivien insgesamt ein Szenarium, in dem die Hälfte der Bevölkerung wenig bis gar kein Vertrauen in das nahe soziale Umfeld hat, wobei sich die Departamentos des östlichen Tieflands und Tarija als die offensten erweisen, d.h. relativ gesehen ein größeres Potential für die Entwicklung bürgerlichen Engagements aufweisen.

Dieser zweite Aspekt stützt die präsentierte Hypothese in dem Sinne, dass die Migration Öffnung und Bereitschaft zum Wandel bedeutet. Der *Altiplano* und die Täler, wo die nahe kulturelle Präsenz und das Leben der indigenen Aymara und Quechua-Kulturen gegenwärtig

¹⁴⁵ Die Analyse der MAS und MIP sowie der Wahlen von 2002 und 2005 sind nicht Gegenstand der Untersuchung. Sie werden lediglich als notwendige historische Referenz erwähnt, da sie verdeutlichen, was sich zuvor lediglich diffus abzeichnete.

ist, ist ein Raum, in dem das Misstrauen gegenüber abstrakter Ebenen des sozialen Lebens am stärksten ist.

Obwohl der Hauptthese hinsichtlich des Aufbaus von Vertrauen in das Munizip - gültig für die Mehrheit im ländlichen Raum – nicht widersprochen wird, vertiefte die Untersuchung die Analyse der ländlichen Minderheitssektoren, um das Profil derer, die dem Munizip misstrauen, festzustellen. Hier handelt es sich vor allem um nicht migrierte Indigene – *Campesinos*, die zwar einen hohen Grad an zwischenmenschlichem Vertrauen in die nähere Umgebung, d.h. in die eigenen Gemeinschaften haben, deren Vertrauen sich aber nur schwer auf Institutionen, das heißt auf das Munizip, überträgt. Aus diesem Grund ist zu betonen, dass die Studie über den Aufbau des Staatsbürgertums in postkolonialen Realitäten mit starken indigenen kulturellen Charakterzügen ein eigenes Thema außerhalb der Demokratiestudien sein sollte.

Um die Fälle Chile und Bolivien zu vergleichen, wurde bei der Untersuchung auf die Daten der LAPOP Umfrage 2006 zurückgegriffen, in der Chile hinsichtlich des zwischenmenschlichen Vertrauens eine Prozentsatz von 58,9% erhielt, während Bolivien diesbezüglich einen durchschnittlichen Prozentsatz von 47% erreichte.¹⁴⁶

Mit diesem Prozentsatz nimmt Chile einen mittleren Rang im lateinamerikanischen Durchschnitt ein, 20 Prozentpunkte hinter Costa Rica, dem Land mit der längsten demokratischen Tradition in dieser Region. Bolivien gehört mit 47% zur Gruppe der Länder mit geringerem zwischenmenschlichem Vertrauen. Interessant ist, dass in beiden präsentierten Fällen trotz der Ähnlichkeit (geringes durchschnittliches zwischenmenschliches Vertrauen) unterschiedliche historische Gründe vorliegen.

Im Fall Chiles erklärt sich das Bild durch den diktatorischen Prozess der jüngsten Vergangenheit und die Spirale der entfesselten Angst, die die Prozesse der Sozialisierung und des Aufbaus von Vertrauen beeinträchtigte.

Im Falle Boliviens ist dies durch die Präsenz einer stark von der ethnischen Herkunft geprägten Klassengesellschaft zu erklären, was ganz deutlich in der Trennung Stadt-Land sowie subtiler und in abgeschwächter Form in den städtischen Zentren zum Ausdruck kommt.

¹⁴⁶ Anmerkung: Diese Daten weichen nicht entscheidend von der Umfrage 2003 ab, in der Bolivien einen durchschnittlichen Wert von 43,4% hinsichtlich des zwischenmenschlichen Vertrauens aufwies. Die Umfrage 2003 wurde tief greifend analysiert, um den indigenen Fall in Bolivien zu analysieren.

6 Literaturverzeichnis

- Alger, Chadwick.. (1999) The future of democracy and global governance depends on widespread public knowledge about local links to the world. In: Cities. 16. N. 3.
- Almond, Gabriel / Verba, Sidney (1963) The civic culture. Princeton: Princeton U. Press.
- Altman, David (2004) Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas. Revista de Ciencia Política XXIV: 49 - 66
- Andrew, Caroline and Goldsmith, Michael. (1998) From local government to local governance – and beyond? In: IPSR 19. N. 2.
- Andrew, Caroline and Goldsmith, Michael (1998b) Introduction: The theme of local governance In: IPSR.19. N.2.
- Angell, Alan/ Lowden, Pamela / Thorp, Rosemary (2001) Decentralizing Development. The political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile Oxford U. Press Oxford
- Arocena, Jose (1991) Algunas dimensiones del concepto de descentralización In: Nohlen, Dieter (1991) Descentralización política y consolidación democrática Ed. Nueva Sociedad Caracas.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997) Informe 1997. América Latina tras una década de reformas. Washington. D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997) Progresos y Problemas en la Aplicación de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa en Bolivia. Oficina de Evaluación Washington.
- Behrendt, Richard. (1965) Soziale Strategie für Entwicklungsländer. Frankfurt a M. Fischer Verlag
- Bennet, Robert (1994) Local government and market decentralization: Experiences in industrialized, developing, and former Eastern bloc countries Tokyo, New York, Paris United Nations University Press.
- Beyme, Klaus. von (2000) Parteien im Wandel. Wiesbaden Westdeutscher Verlag
- Blair, Harry (1999) Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries. In: World Development Vol 28, N. 1.
- Blair, Harry (2001) Institutional pluralism in public administration and politics: applications in Bolivia and beyond. In. Public Administration and Development N. 21.

- Bland, Gary (1998) Political brokers revisited: local government, decentralization, and democracy in Chile and Venezuela. Institution The John Hopkins University 0098 (Dissertation PH.D.)
- Boisier, Sergio (1997) Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial. En Estudios Sociales CPU No 94 pp. 33-54 Ed. ILPES Santiago.
- Boisier, Sergio (1995) En busca del esquivo desarrollo regional: entre la caja negra y el proyecto político. En: Dirección de Políticas y Planificación Regionales Documento 95/30.
- Bosier, Sergio (1996) a Ponencia en coloquio internacional: el estado actual de los procesos de descentralización en América Latina y Francia. Asunción.
- Boisier, Sergio (1996 b) Modernidad y territorio. Ed. ILPES Santiago.
- Boisier, Sergio (1997) El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial (Ciclo de conferencias sobre conocimiento globalizacion y territorio.) Institution: ILPES (Serie ensayos)
- Boisier, Sergio (2000) Chile: la experiencia regionalista del gobierno militar. En: Estudios Sociales N. 104. P. 43 - 76.
- Boisier Sergio (2007) El 'Imbunche' en la política del Estado chileno: Una visión crítica de la descentralización territorial y política. La dialéctica descentralizadora, el lenguaje social y la cultura chilena. Documento presentado en el Seminario "Los procesos de descentralización en América Latina y Europa". Organizador por la Friedrich Ebert Stiftung. Santiago 19 de Abril de 2007.
- Booth, John and Seligson, Michael. (1978) Political Participation in Latin América. 2v. Holmes und Meir New York.
- Borja, Jordi (1987) Manual de gestión municipal democrática. Ed. Instituto de estudios de administración local. Madrid.
- Box, Richard (1998) Citizen governance. Leading american communities into the 21st century. In: Local Government Studies. 24 No.4
- Burki, S./ Perry, G./ Dillinger, W. (1999) Decentralizing the State. World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington.
- Byrne, Tony (1981) Local government in Britain. Harmondsworth.
- Calderon, F./ Grossi, M./ Peñalva, S. 1(1989) Descentralizacion y democracia: gobiernos locales en America Latina. Ed. Clacso/Sur/Ceumt Santiago.

- Cameron, John D. (1996) Participation in neighbourhood organizations and community development in low income neighbourhoods of Santiago, Chile: 1983 – 1995
Institution Simon Fraser University (Canada) 0791 (Dissertation M.A.)
- Cano Radil (1997) Paraguay as a decentralized unitary state: what does it mean? Paper prepared for delivery at the L.A.S.A. Congress in Guadalupe.
- Carnoy, Martín (1998) National Voucher Plans in Chile und Sweden: Did Privatization Reforms Make for Better Education? in: Comparative Education Review 42, 309-336.
Ilades- Universidad Alberto Hurtado 1999 Estudio de caso: Chile Ilades Santiago.
- Castells, Manuel 1988 La ciudad de la democracia: urbanismo poder local y democracia. Ed. Vector. Santiago.
- Castro, Regis 1996 La construcción democrática, proceso social e institucional. En: Secretaría Nacional de Participación Popular. Ed. CESU ILDIS La Paz
- Crook, Richard and Manor, James (1998) Democracy and decentralization in South Asia and West Africa: participation accountability and performance. Cambridge. Cambridge University Press.
- Dahl, Robert and Lindblom, Charles. (1953) Politics, economics and welfare. Planning and politico-economic systems resolved into basic social processes. Evanston. London.
- Dahl, Robert (1989) Democracy and its critics Yale University Press. New Haven.
- Departamento Nacional de Planificación. PNUD. GTZ. y otros (2002) Evaluación de la descentralización municipal en Colombia : balance de una década. Ed. PNUD Bogotá.
- Diamond, Larry. Hartlyn, Jonathan and Linz, Juan (1999) Democracy in developing countries: Latin America. Ed. Rienner London.
- Dickmann, Andreas (2002) Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Verlag: Rowohlt. Hamburg.
- Fadda, Giuletta / Oviedo, Enrique (1994) La Gestión Local de Servicios Públicos en Chile. En: Rodríguez, Alfredo y Velásquez, Fabio. Eds Municipio y Servicios Públicos. Santiago SUR P. 301 - 332
- Faltas, Michael. (1982) Decentralization and the design of planning systems. Paper presented to the meeting of the DSA study group on regional development and planning at Nottingham University.
- Fesler, James (1968) Centralization and Decentralization. In: Sills (Ed.) International encyclopedia of social sciences Bd.2.
- Fitzsimmons, Tracy. (1995) Paradoxes of participation: Organizations and democratization in Latin America. Institution: Stanford University 0212 (Dissertation PH.D.)

- Fuhr, Harald. Campbell, Tim. Eid, Florence. (1994) Regional study. Decentralization in LAC - best practice and policy lessons. World Bank. Washington D.C.
- Fuhr, Harald and Stockmayer, Albrecht. (1998) Beratung: Ein Glied in der Reformkette. In: Akzente H2.
- Fukasaku, Kiichiro. and Hausmann, Ricardo. (1998) Democracy, decentralization and deficits in Latin America. Inter-American Development Bank Paris.
- Gannitsos, Irene. (1999) Popular participation for municipal development in rural Bolivia: Limits and constraints Institution: University of Guelph (Canada) 0081 (Dissertation M.SC.)
- Garreton, Manuel. (1999) Situación actual y nuevas cuestiones de la democratización política en América Latina. In: Hengstenberg, Peter: Sociedad civil en América Latina: Representación de intereses y gobernabilidad Verlag: Nueva Sociedad und ADLAF Caracas.
- Giertz, F. (1976). Decentralization at the state and local level: an empirical analysis. In: National Tax Journal 29 P. 201 - 210.
- Gobierno de Chile. (2002) Censo 2002: Región metropolitana Santiago. www.sernam.cl/base_mujer/análisis/Censo%20...
- Goodwin, Mark and Painter Joe. (1996) Local governance, the crisis of fordism and the changing geographies of regulation. In: Transactions. 21, No. 4
- Haggard, Stephan. Garman, Christopher and Willis, Eliza. (1999) The politics of decentralization in Latin America In: Latin american Research Review Volume 34 N. 1 P. 7 - 56.
- Hanifan, Lyda Judson. (1920) The Community Center. Boston.
- Haque, M Shamsul (1997) Local governance in developing nations: reexamining the question of accountability. In: Regional Development Dialogue. 18, No.2.
- Herzer, Hilda and Pirez, Pedro. (1991) Municipal government and popular participation in Latin America In: Environment and Urbanization Vol 3 No 1 April
- Hofmeister, Wilhelm. (1993) Die Konsolidierung der Demokratie in Chile in KAS Auslandsinformation 3 8-22.
- Huerta, María Antonieta (2000). El proceso de Descentralización , municipalización y participación ciudadana en Chile. En Franky, Pablo (Comp.) Descentralización andina. Memorias del primer curso regional andino con énfasis en gestión y finanzas locales, planificación y política social. Ed. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

- Illy, Hans (1986) Dezentralisierung und Entwicklung. Anmerkungen zu einigen neueren Ansätzen. In: Illy, Schimitzek (Hg) Entwicklung durch Dezentralisierung? München.
- Imrie, Rob and Raco Mike. (1999) How new is the new local governance? Lessons from the United Kingdom In: Transactions /24, no 1.
- INE Chile (2002) Censo 2002 Síntesis resultados www.ine.cl
- INE (2005) Bolivia. Atlas estadístico de municipios. PNUD, INE La Paz.
- Inglehart, Ronald/ Welzel, Cristina (2003) Political culture and democracy: analyzing cross level linkages. En Comparative Politics 36:61-79
- Irrarrazabal, Ignacio (1994) “Autonomía Municipal. Un Proyecto Político Pendiente” Revista EURE 59: 70 – 94.
- Jacobs, Jane (1961) The dead and life of great American cities New York.
- Jones, George. (1992) Local government or local governance. IN: Government and Opposition. 27, No. 4.
- Jones, Martin (1998) Restructuring the local state: economic governance or social regulation In: Political Geography. 17, No.8.
- Kamrava, Mehran. und Mora, Frank. (1998) Civil society and democratization comparative perspective: Latin America and the middle east In: Third World Quarterly Vol 19, No. 5.
- Kearns, Ade. (1995) Active citizenship and local governance: political an geographical dimensions In: Political Geography. 14, No. 2.
- Kettl, Donald (2000). The transformation of governance: globalization, devolution, and the role of government. In: Public Administration Review Volume 60 N. 6 S. 488 - 497.
- Kohl, Benjamin H. (1999) Economic and political restructuring in Bolivia: Tools for a neoliberal agenda? Institution: Cornell University 0058 (Dissertation PH.D.)
- Kooiman, Jan. (Hg.) (1993) Modern governance. New government-society interactions. London u. a.
- Kurtz, Marcus J. (1999) Freemarkets and democratic consolidation in Chile: the national politic of rural transformation. In: Politics and Society v.27 no. 2
- Latinobarómetro. (2004) Latinobarómetro: Opinión pública latinoamericana. www.latinobarometro.org
- Lehner, Franz (1984) Dezentralisierung In: Voirgt, R. (Hg.) Handwörterbuch zur Kommunalpolitik. Opladen.
- Lipset, Seymour Martin. (1959) Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. En American Political Science Review 53:69 – 105.

- Lipset, Seymour and Rokkan, Stein. (1967) Party systems and voter alignments: cross national perspectives. New York The Free Press.
- Littlewood, Stephen and Aidan While (1997) A new agenda for governance? Agenda 21 and the prospects for holistic social decision making. *Quelque Local Government Studies*. 32, No.4.
- Llanes, Marlen I. (1999) Evaluating decentralization: Similar designs and divergent outcomes in Chile and Nicaragua (Health care, public education) Institution: Rutgers the State University of New Jersey New Brunswick 0190 (Dissertation PH.D.)
- Loury, Glenn (1977) A dynamic theory of racial income differences. In Wallace and Le Mund (Hrsg.) *Women, minorities and employment discrimination*. Lexington.
- Maass, Arthur (Ed). (1959) *Area and power. A theorie of local government*. Glencoe.
- Mainwaring, Scott and Torcal, Mariano (2003) The political recrafting of social basis of party competition: Chile 1973-95. In: *British Journal of Political Science* 33:55-84.
- Mainwaring, Scott and Shugart, Soberg (1999) *Presidencialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mawhood, Philip (1987) Decentralization and the third world in the 1980s In: *Planning and Administration*. Vol 14.
- McCartney, Patricia (1996) *The changing nature of local government in developing countries*. Toronto.
- Medina, Fernando y Gallindo, Mario (1997) *Descentralización fiscal financiera en Bolivia*. En: *República de Bolivia. El Pulso de la Democracia. Participación ciudadadana y descentralización en Boliva*. Ed Nueva Sociedad, Caracas.
- MNCS (Mecanismo Nacional de Control Social) Bolivia (2003) *Seguimiento a la estrategia boliviana de reducción de la pobreza (EBRP), la iniciativa HIPC y su impacto en el sector salud*. Estudio de casos La Paz.
- Molina Saucedo, Carlos Hugo (1997) *Bolivia en el camino al cambio definitivo*. Decima reunión del grupo consultivo, Paris.
- Monsivais, Carlos. (2000) *Aires de familia. Cultura y sociedad en América Latina*. Ed. Anagrama Barcelona.
- Munck, Ronaldo. (1997) *Cities and governance new directions in Latin America, Asia and Africa and the changing nature of local government in developing countries*. In: *Third World Planning Review*. 19, No. 4.
- Muttalib, Abdul and Khan, Mohd. (1982) *Theory of local government*. New Delhi.

- Nickson, Andrew (1995) Local government in Latin America. Ed. Lynne and Rienner London.
- Nohlen, Dieter. und Schultze, Rainer-Olaf (2002) Lexikon der Politikwissenschaft. 2 Bände Verlag: Beck München.
- Nolte, Detlef (1996) Vergangenheitsbewältigung in Lateinamerika. Verlag: Vervuert Frankfurt am Main
- Nolte, Detlef (2000) Dezentralisierung und Rezentralisierung in Lateinamerika: Tendenzen und Probleme in den neunziger Jahren. In: Bodemer (Hrsg.) Subsidiaritätsprinzip, Dezentralisierung und lokal government- Konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten. Verlag. Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg.
- Nordlinger, Eric (1967) The working class tories: Authority deference and democratic stability Berkeley University of California Press.
- O'Flynn, Ian / Russell, David. (2005) Power sharing. New challenges for divided societies. Pluto Press. London.
- Olowu, Dele (1996) Beyond the failure of the centralized state in Africa. In: Rothschild. Donald. Strengthening african local initiative: local self governance, decentralization and accountability. Institut of African Studies. Hamburg.
- O'Neill, Kathleen M. (1999) Decentralization in the Andes: Power to the people or party politics? Institution: Harvard University 0084 (Dissertation PH.D.)
- Osborne, David/ Gaebler Ted (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Peirce, Margaret H. (1998) Bolivia's popular participation law: a case of decentralized decisionmaking. Institution: University of Miami 0125 (Dissertation PH.D.)
- Peterson, George E. (1991) Decentralization and democratic governance: a review of latin american experience and lessons for sub-Saharan Africa Ed Urban Institute Washington D. C.
- Peterson, George (1997) Decentralization in Latin America. Learning trough experience. Ed. World Bank. Washington D.C.
- Pickvance, Cristopher J. (1999) Democratization and the decline of social movements: the effects of regime change of collective action in Europe, southern Europe and Latin America. In: Sociology. 33, No. 2.
- Pike, Alan. (1997) Why a new local governance is needed? In: Public Money and Management. 17, no.1.

- PNUD (2004) La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. New York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2000) Desarrollo Humano en Chile. Mas sociedad para Gobernar el futuro. @.PNUD Santiago.
- Polidano, Charles (1997) Local governance in developing nations: Reexamining the question of accountability In: Regional Development Dialogue.18, No.2
- Posner, Paul (2004) Local democracy and the transformation of popular participation in Chile. En Latin American Politics and Society 46:55-81.
- Putnam, Robert (1993) Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton:Princeton U. Press.
- Portantiero, Juan C. (1999) La sociedad civil en America Latina: entre autonomia y centralizacion. In:Hengstenberg, Peter. (1999) op.cit.
- Posner, Paul W. (1999) Neoliberalism and democracy: The state and popular participation in post authoritarian Chile. Institution The University of North Carolina at Chapel Hill 0153 (Dissertation PH. D.)
- Prud' Homme, Remy (1985) The dangers of decentralization. In: The World Bank Research Observer. Vol. 10, N. 2.
- Putnam, Robert (2001) Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital in internationalen Vergleich V. Bertelsmann Stiftung Gütersloh.
- Rhodes, Roderik. (1997) Understanding governance. Policy networks, governance and accountability. Buckingham. Philadelphia.
- Riquelme, Alfredo (1999) Voting for nobody in Chile's new democracy . NACLA Report on the Americasv.32 No.6.
- Rondinelli, Dennis. McCullough, James. Johnson, Ronald. (1989) Analyzing decentralization policies in developing countries: a political economy framework. In Development and Change 20.
- Rondinelli, Dennis. and Cheema, Shabbir. (1983) Decentralization and development. Policy implementation in developing countries. Beverly Hills / London/ New Dehli.
- Rosenfeld, Alex (1996) Chile. In: McCarney, Patricia Ed. The Changing Nature of Local Government in Developing Countries University of Toronto P. 283 – 310
- Rüland, Jürgen (1993) Politisch-institutionelle Reformen und Dezentralisierung:Thesen zum Forschungsstand. In: Simon, Klaus. Stockmayer, Albrecht und Fuhr, Harald: Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit. Verlag, Nomos Baden Baden.

- Schulte, Michael (1999) Llameros y caseros. La economía regional kallawaya. Ed. PIEB. La Paz.
- Seeley, John. Sim, Alexander and Loosley, Elizabeth (1956) Crestwood Heights: A study of the culture of suburban life. Basic Books New York.
- Seligson, Mitchell. Cordova, Abby. Donoso, Juan. Moreno, Daniel. Orcés, Diana y Schwarz, Vivian. (2006) Auditoria de la democracia. Informe Bolivia 2006. USAID, LAPOP, La Paz.
- Seligson, Mitchell y otros. 2005 Auditoria de la democracia: Informe Bolivia 2004. USAID, LAPOP, La Paz.
- Seligson, Mitchel (2004) The political culture of democracy in Mexico, Central America and Colombia LAPOP USAID Vanderbilt University.
- Seligson, Mitchell (2003) Auditoria de la Democracia: Informe Bolivia 2002. Universidad de Pittsburg, Universidad Católica Boliviana, USAID La Paz.
- Seligson, Mitchell (2001) La cultura política de la democracia en Bolivia: 2000. Universidad de Pittsburg USAID, Universidad Católica Boliviana La Paz
- Simon, Klaus (2000) Local Governance nach dem Subsidiaritätsprinzip in Entwicklungsländer . In: Bodemer, Klaus Subsidiaritätsprinzip Dezentralisierung und local government – konzeptionelle Fragen und Fallbeispiele aus drei Kontinenten. Verlag: Institut für Iberoamerika Kunde. Hamburg.
- Simon, Klaus und Neu, Bernadette (2000) Neue Impulse für die Dezentralisierung in Chile: Machtzuwachs lokaler Akteure und politische Lernprozesse. In: Bodemer, Klaus op.cit.
- Simon, Klaus (1995) Die Rolle von Staat und Zivilgesellschaft im Prozess der Strukturänderung. In: Konrad Adenauer Stiftung. Selbsthilfeförderung als notwendiger Bestandteil der Demokratiepoltik. St. Augustin.
- Simon, Klaus (1994) Lokale Selbstverwaltung in der Dritten Welt. In: Gabriel und Voigt (Hg.) Kommunalwissenschaftliche Analysen. Bochum.
- Simon, Klaus. Stockmayer, Albrecht und Fuhr, Harald. (1993) Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit – Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe. Verlag: Nomos Baden.
- Simon, Klaus / Neu, Bernadette (2000) Neue Impulse fuer die Dezentralisierung in Chile: Machtzuwachs lokaler Akteure und politische Lernprozesse n.v.
- Smith, Brian (1998) Local government and the transition to democracy: a review article. In: Public Administration and Development 18.

- Sottoli, Susana. (1999) Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika. Konzepte und Reformen im Vergleich. In: Von Beyme. Nohlen (Hrgs.) Junge Demokratien Systemwechsel und politische Entwicklung in Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa. Band 3 Verlag. Leske Budrich. Opladen.
- Stewart, John (1994) A new agenda for local governance In: Public money and management. 14, no. 4.
- Subdere (1999) Democracia regional y local Ed. SUBDERE Min. Interior No 27 y 28 Santiago.
- Teune, Henry (editor). 1996 Local governance around the world Quelle: Local government studies. 22, No. 3.
- Ticona. Rojas. Albó. (1995) Votos y Wiphalas. Campesinos y pueblos originarios en democracia. Ed. Fundación Milenio CIPCA. Cuadernos de investigación No. 43 La Paz.
- United Nations Centre for Regional Development (1996) Local governance and local economic development: capacity- building: case studies in Asia and Latin America Ed. United Nations centre for regional development Nagoya.
- Valenzuela, Arturo (1999) Chile origins and consolidation of a latin american democracy In: Diamond. Hartlyn and Linz op. cit.
- Van Cott, Donna. (2000) Latin America: Constitutional reforma and ethnic right Quelle: Parliamentary affairs v.53 no.1
- Véliz, Claudio (1984) La tradición centralista de América Latina Ed. Ariel Barcelona.
- Verba, Sidney and Nie, Norman. (1972) Participation in America; politics democracy and social equality. Ed. Harper and Row. New York.
- Verba, Sidney. Nie, Norman. Barbie, Ana. Irwin, Galen. Molleman, Henk and Shabad, Goldie (1973) The modes of participation: Continuities in Research. In Comparative Policial Studies 6.
- Vilas, Carlos. (1998) Buscando al Leviatán: hipótesis sobre ciudadanía, desigualdad y democracia En: Sader. Democracia sin exclusiones ni excluidos Ed. Nueva sociedad Caracas.
- Von Haldenwang, Christian. Caspari, Chatrine. Knill, Philip. Lutter, Nina. Nasemann, Katrin. Sievers, Merten and Wiebe, Nicola. (2000) Institutionen für die regionale und lokale Standortpolitik in Chile. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn.
- Von Haldenwang, Christian (1999) Descentralizacion y democracia local. In: Hengstenberg 1999 op cit.

- Woolcock, Michael / Narayan, Deepa (2000) Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy. In: The World bank Observer 225 – 249.
- World Bank. (1994) Chile: Finanzas de los Gobiernos Subnacionales. World Bank Country Study Washington, DC
- World Bank (1999) World development Report. Entering the 21st century.
- World Bank (2000) World development report 2000/1: Attacking poverty. Oxford. Oxford University Press.
- Weltbank (1997) Weltentwicklungsbericht. Der Staat in einer sich ändernden Welt. Washington D.C.
- Zaror, Luis (2001) “País de clonados” Hoja de circulación en el Municipio de Valdivia (El Dr. Luis Zaror era Concejal del Municipio cuando circuló la hoja) Lzaror@uach.cl
- Vermerk
- IPSR: International political science review

7 Abkürzungsverzeichnis

MNR: Movimiento Nacionalista Revolucionario

MAS: Movimiento al Socialismo

MIP: Movimiento Indígena Pachacuti

CSUTCB: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia

MRTKL: Movimiento Revolucionario Tupaj Katari Liberación

ASP: Asamblea Para la Soberanía de los Pueblos

LPP.: Ley de Participación Popular

HIPC: High Indebted Poor Countries

LM: Ley de Municipalidades

LDA: Ley de Descentralización Administrativa

8 Anhang

Anhang 1: Prognosen der Partizipation in der Aufstellung des Jahresbudgets und der Jahresplanung (logistisches Regression)

| Variable | B | S.E. | Wald | df | Sig | R | Exp(B) |
|----------|----------|-----------|---------|----|-------|--------|--------|
| UR | .3115 | .0515 | 36.6507 | 1 | .0000 | .0985 | 1.3655 |
| PSA5 | .0088 | .0025 | 12.0651 | 1 | .0005 | .0531 | 1.0089 |
| ED | .0142 | .0118 | 1.4410 | 1 | .2300 | .0000 | 1.0143 |
| Q1 | -.5818 | .0962 | 36.6087 | 1 | .0000 | -.0984 | .5589 |
| Q2 | .0162 | .0033 | 23.9242 | 1 | .0000 | .0783 | 1.0163 |
| Q10 | .0431 | .0432 | .9980 | 1 | .3178 | .0000 | 1.0441 |
| TOTFUND | -3.1E-09 | 1.151E-09 | 7.3549 | 1 | .0067 | -.0387 | 1.0000 |
| LITRATE | -.0078 | .0035 | 5.0430 | 1 | .0247 | -.0292 | .9922 |
| Constant | -2.4893 | .4730 | 27.6917 | 1 | .0000 | | |

Schaubild aus: Seligson 2001:156