

Demokratie ohne Vertrauen: Herausforderung für die Zivilgesellschaft in Lateinamerika

DIETER NOHLEN

Niemals in seiner Geschichte hat Lateinamerika eine derart lange Phase demokratischer Regierungsverhältnisse erlebt. Seit den Transitionen zur Demokratie vor 15 bis 25 Jahren wurden, sieht man von Kuba, zeitweilig von Haiti und Peru sowie vom »latecomer« Mexiko ab, die Regierungen überall über einen offenen Parteienwettbewerb in rechtsstaatlich sauberen Wahlen bestellt. Gleichwohl konnte sich die Demokratie in den vergangenen Jahrzehnten nicht in der Region konsolidieren. Vielmehr legen empirische Studien die Vermutung nahe, dass nach der demokratischen Euphorie der ersten Jahre, in denen große Erwartungen an die Demokratie geknüpft wurden, eher ein rückläufiger Prozess stattgefunden hat. Als wichtigster Indikator dafür gilt, dass die Verankerung der Demokratie in den Wertvorstellungen der Lateinamerikaner seither merklich nachgelassen hat.

Zur Erklärung dieser Entwicklung sind die verschiedensten, auf Defizite verweisenden Ursachen im Gespräch. Grob lässt sich zwischen ökonomischen, sozialen, politischen, politisch-institutionellen, politisch-kulturellen und sozio-kulturellen Mangelhypothesen unterscheiden.

Die ökonomische Mangelhypothese hebt auf die unzureichende wirtschaftliche Entwicklung ab. Sie huldigt allgemein der modernisierungstheoretischen Annahme, dass die Demokratie ein Ergebnis wirtschaftlicher Entwicklung und sozialen Wandels sei, und bestreitet somit grundsätzlich eine diesem Prozess vorgängige Konsolidierung der Demokratie. Weniger dogmatisch lautet sie, dass das wirtschaftliche Wachstum in den vergangenen Jahrzehnten nicht ausgereicht habe, um jene vielfältigen Effekte auszulösen, welche die Demokratie zu konsolidieren vermögen.

Die soziale Mangelhypothese betont das Fortbestehen von Armut und sozialer Ungleichheit. Dem Neoliberalismus sei es nicht gelungen, die »soziale Schuld« früherer verfehlter Entwicklungsstrategien abzutragen. Im Gegenteil, die neoliberale Politik habe die Reichen noch reicher und die Armen noch ärmer gemacht. Insbesondere Teile der Mittelschichten

seien ins Elend gestürzt worden. Das wachsende Ausmaß an Armut und Ungleichheit verhindere die Konsolidierung der Demokratie.

Die politische Mangelhypothese fußt auf Defizitanalysen der Demokratie. Ausgehend von einem breiten Demokratiebegriff, der das problematische gesellschaftliche und politisch-kulturelle Umfeld der Demokratie in der Region mit einschließt, wird auf die mangelnde Rechtsstaatlichkeit, die ungenügende Rechenschaftslegung (»accountability«), das Obwalten traditioneller Verhaltensmuster der politischen Elite, Klientelismus und Korruption verwiesen. Eine Demokratie minderer Qualität lasse sich nicht konsolidieren.

Die politisch-institutionelle Mangelhypothese unterstellt Strukturprobleme der politischen Systeme, die zu Politikblockaden bzw. einer minderen Effizienz des Regierens führten. Thematisiert werden die institutionelle Architektur des politischen Systems, Regierungsform, Wahlsystem, Parteiensystem, die Artikulation von Dissens und die Produktion von Konsens. Werden die hier bestehenden Defizite nicht behoben, so ist eine erfolgreiche Durchführung wirtschaftlicher und sozialer Programme nicht gewährleistet und folglich das Konsolidierungsproblem nicht zu lösen.

Die »Mangel an Vertrauen«-Hypothese sieht die Konsolidierung abhängig vom Vertrauen der Bevölkerung in die Demokratie als bevorzugte politische Ordnung und der Zufriedenheit mit den Politikergebnissen. Das gegenwärtige Ausmaß der Vertrauenswürdigkeit der Demokratie in Lateinamerika wird für deren Konsolidierung als nicht ausreichend betrachtet.

Die »Mangel an Sozialkapital«-Hypothese fokussiert auf die Gesellschaft und ihre Fähigkeit, Vertrauen in den Anderen zu generieren. Sie geht aus von der These, dass ein gewisses Maß an interpersonalem Vertrauen vorhanden sein muss, um eine leistungsfähige Gemeinschaft zu bilden, deren wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Fortschritt ein konsolidiertes politisches System hervorbringen kann. In Lateinamerika fehle es an entsprechendem Sozialkapital.

Im Folgenden werden politische Strukturen und Prozesse diskutiert, welche den verschiedenen Mangelhypothesen zugeordnet werden können, die ohnehin nicht völlig losgelöst von einander sind. Im Zentrum stehen aber politisch-institutionelle und politisch-kulturelle Aspekte der Konsolidierungsproblematik, und in diesem Zusammenhang vor allem die Rolle der Zivilgesellschaft. Auf der Grundlage der »cross-national val-

ues surveys« von Latinobarómetro wird die öffentliche Meinung¹ analysiert, um die in den politisch-kulturellen Mangelhypothesen angesprochenen Probleme der Konsolidierung der Demokratie zu prüfen. Anhand der Befunde kann die Entscheidungssituation skizziert werden, vor der die Zivilgesellschaft in Lateinamerika heute im schwierigen Konsolidierungsprozess steht.

Die Zivilgesellschaft² verkörpert das Bild einer aktiven Gesellschaft. Sie bringt neue Ideen in die Politik ein und setzt neue Maßstäbe. Sie belässt es nicht bei der Kritik an den Verhältnissen. Sie engagiert sich, sie mobilisiert, reißt mit und bewegt Dinge. Sie ist heute ein öffentlicher Kommunikator ersten Ranges. Die Medien haben ihren Einfluss und ihre Reichweite enorm gesteigert. In der Konstruktion von Nachrichten, welche die öffentliche Meinung beeinflussen, spielen Zivilgesellschaft und Medien zusammen eine große Rolle. Gelegentlich wird gemeint, dass die Zivilgesellschaft die einzig bemerkenswerte Neuerung in der lateinamerikanischen Politik sei und zugleich ihr Hoffnungsträger. Mitunter wird sie als Vertreterin des Konzepts einer partizipativen Demokratie gesehen, das sich von der herkömmlichen repräsentativen Form abwendet und sich ihr sogar entgegenstellt.

Damit stoßen wir auf die für die Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika entscheidende Frage. Sie lautet: Inwieweit kann die repräsentative Demokratie in Lateinamerika mit der Unterstützung der politisch Engagiertesten im Konsolidierungsprozess rechnen? Verhält die Zivilgesellschaft sich möglicherweise so, dass die repräsentative Demokratie in ihr eine weitere Herausforderung zu bestehen hat? Das effektive Ver-

-
1. Öffentliche Meinung und Bevölkerungsmeinung sind an sich zwei unterschiedliche Dinge. Öffentliche Meinung ergibt sich aus öffentlicher Kommunikation von Meinungen und Einstellungen. Bei der Bevölkerungsmeinung handelt es sich um ein statistisches Aggregat von individuellen Meinungen, die demoskopisch erhoben werden. Jedoch sind die kontinuierlich kommunizierten Umfrageergebnisse unterschiedlicher Survey-Institute zu einem wesentlichen, bei Parteien, Verbänden, sozialen Bewegungen, Medien und Wissenschaftlern – kurz den Trägern der öffentlichen Meinung – unabdingbaren Bezugspunkt in der politischen Öffentlichkeitsarena geworden. Zudem stellen sie selbst kontrovers diskutierte Beiträge zur öffentlichen Meinung dar.
 2. Zivilgesellschaft ist bekanntlich ein diffuser Terminus. Im Sinne einer kontext- bzw. empirienahen Begrifflichkeit wird das Konzept im Folgenden in minimalistischer Manier für gesellschaftliche Gruppen verwendet, die – verortet zwischen Privatsphäre und Staat – soziale und politische Problembereiche thematisieren und für sie Öffentlichkeit herstellen.

hältnis der Zivilgesellschaft zur Konsolidierungsfrage ist – auch aus der Sicht vieler lateinamerikanischer Beobachter – das zentrale Kriterium für die Einordnung und Beurteilung ihrer Rolle im gegenwärtigen politischen Prozess in Lateinamerika.

Herausforderungen an die Demokratie

Die erste Herausforderung besteht darin, die Zentralität des repräsentativen Systems zu bewerkstelligen bzw. aufrechtzuerhalten. Die politischen Entscheidungen haben – normativ betrachtet – in den formalen Institutionen der repräsentativen Demokratie zu fallen. Obwohl es sicher richtig ist, dass gegenwärtig in den meisten lateinamerikanischen Ländern die Interessen der breiten Masse der Bevölkerung durch die wichtigsten Akteure der repräsentativen Demokratie, die politischen Parteien, mehr schlecht als recht wahrgenommen werden, besteht kein Zweifel daran, dass ohne die Zentralität des Repräsentativsystems die Regierbarkeit nicht gewährleistet und die Konsolidierung der Demokratie in Frage gestellt ist.

Die Mängel des Repräsentativsystems sind in Lateinamerika der Nährboden zivilgesellschaftlicher Aktivitäten. Versteht die Zivilgesellschaft ihr politisches Engagement als eingebettet in die repräsentative Demokratie oder als Projekt alternativ zu den repräsentativen Formen politischer Willensbildung? Es ist evident, dass die zivilgesellschaftlichen Gruppen ihr Verhältnis zur repräsentativen Demokratie klären müssen. Wie sie sich positionieren, ist von enormer Bedeutung für die Demokratieentwicklung in Lateinamerika.

Die zweite Herausforderung besteht in der Reform der Institutionen, einerseits um das Regieren zu erleichtern und mehr Effizienz zu erreichen, andererseits um die Transparenz, Kontrolle und Rechenschaftslegung (accountability) zu stärken.

Die zivilgesellschaftlichen Gruppen haben sich vor allem die zweite Zielsetzung auf ihre Fahnen geschrieben und sicherlich bereits große Erfolge erzielt. Freilich werden zivilgesellschaftliche Forderungen nach mehr Transparenz im allgemeinen politischen Diskurs in Lateinamerika oft überdeckt durch solche nach mehr Partizipation sowie Berücksichtigung von bislang vernachlässigten Interessen und/oder diskriminierten gesellschaftlichen Segmenten. Wie wichtig diese Forderungen auch sein mögen: zur strukturell gesicherten Berücksichtigung dieser Interessen bedarf es effizienter politischer Institutionen. Dies verweist auf die Be-

deutung der ersten, von den zivilgesellschaftlichen Gruppen eher vernachlässigten Zielsetzung: Institutionelle Reformen sind notwendig, um die Regierbarkeit zu steigern, d.h. den Prozess der Interessenvermittlung und der Konsensherstellung über Politiken, die dem Gemeinwohl verpflichtet sind.

Im Misstrauen gegenüber den formalen Institutionen und in der Verken-
nung ihrer Bedeutung in der Demokratie treffen wir den Bewusst-
seinsstand, ja mehr noch, das *Movens* und die Mobilisierungskraft vieler
zivilgesellschaftlicher Gruppen.

Die dritte Herausforderung ist politisch-kultureller Natur, aber mit den beiden vorhergehenden aufs Engste verbunden: Es gilt, widrige Umstände in der politischen Kultur, welche die Funktionsfähigkeit der Demokratie unterminieren, zu überwinden. Diese Herausforderung nährt sich aus zwei Beobachtungen: Einerseits herrscht in der Bevölkerung ein großes Misstrauen gegenüber den politischen Institutionen vor, andererseits eine Verken-
nung der Relevanz politischer Institutionen. Das scheint paradox: Warum den Institutionen mit so viel Misstrauen begegnen, wenn ihnen nicht viel Bedeutung beigemessen wird? Das eine, das erste Bedenken, ist jedoch ein dem Wandel unterworfenen empirisches Phänomen. Seine Abhängigkeit von den erzielten Politikergebnissen und seine dramatisch negative Entwicklung seit der Transition zur Demokratie lässt sich anhand der Survey-Daten von *Latino-barómetro* gut belegen. Das andere, das zweite Bedenken ist sowohl Ausdruck einer langfristigen politischen Kulturprägung, die sich in ganz unterschiedlichen Zusammenhängen manifestiert, als auch typisch für ein Politikverständnis, das von der Zivilgesellschaft gepflegt wird. Interessen werden nicht in den repräsentativen Politikprozess eingespeist, der innerhalb von Institutionen abläuft, sondern direkt-partizipativ durch Forderungen an die einschlägige Behörde unter Einschaltung der breiten medialen Öffentlichkeit verfolgt. Insofern interessieren Institutionen nicht sonderlich. Diese Vernachlässigung war jüngst in Lima bei der Buchpräsentation einer grundlegenden Studie zu den institutionellen Alternativen zur Lösung der Regierbarkeitsproblematik³ augenfällig

3. Es handelt sich um die von der Interamerikanischen Entwicklungsbank geförderte Untersuchung von J. Mark Payne et al. (2002).

zu beobachten. In der Diskussion mit Sozialwissenschaftlern und Vertretern zivilgesellschaftlicher Gruppen wurden ihre Autoren nicht mit Kommentaren zum behandelten Gegenstand, sondern mit Fragen danach konfrontiert, warum sie sich nicht mit anderen Themen, der Auslandsverschuldung, den internationalen Finanzkrisen, der Außenabhängigkeit, der Ökologiefrage, etc. befasst hätten, die für wichtiger gehalten wurden. Der Rang politischer Institutionen wird allenthalben verkannt, und das bleibt für die Demokratieentwicklung nicht folgenlos. Die Herausforderung besteht demnach darin, in Lateinamerika den Institutionen im Denken und Handeln mehr Geltung zu verschaffen. Dazu bedarf es einer politisch-institutionellen Kultur, deren Entwicklung sich am Slogan »institutions matter« orientieren könnte, wie ihn die Politikwissenschaft als Ergebnis eines Industrieländervergleichs vor gut eineinhalb Jahrzehnten prägte.

In diesem Punkt – Misstrauen gegenüber den formalen Institutionen und in der Verkennung ihrer Bedeutung in der Demokratie – treffen wir den Bewusstseinsstand, ja mehr noch, das Movens und die Mobilisierungskraft vieler zivilgesellschaftlicher Gruppen. Anders ausgedrückt: Im Ambiente der gesellschaftlich Engagiertesten ist die Herausforderung durch mangelnde politisch-institutionelle Kultur, die sich der Demokratie in Lateinamerika stellt, am größten.

Demokratie auf dem Prüfstand

Die Demokratieentwicklung lässt sich auf verschiedenen Wegen beschreiben. Ein erster Weg ist der, das Erscheinungsbild entstehen zu lassen, das sich aus der Einhaltung der Spielregeln der Demokratie ergibt: aus parteipolitischem Wettbewerb um Mandate und Regierungsämter, aus den Wahlen und dem Alternieren in der Regierungsausübung, also jenen Merkmalen, die Robert A. Dahl (1971) auf den schlanken Demokratiebegriff gebracht hat. Dass dieses Erscheinungsbild demokratischer Regierungsformen in Lateinamerika nahezu flächendeckend verwirklicht ist, ist für die Region historisch einmalig. Da es sich um die ärmste Weltgegend handelt, in der die Demokratie Fuß fassen konnte, und Lateinamerika zudem weltweit von der schärfsten sozialen Ungleichheit gekennzeichnet ist, ist dies ausgesprochen bemerkenswert. Kurzum: Niemals hat es mehr Demokratie in Lateinamerika gegeben. Dieser Sachverhalt verdient einfach Anerkennung.

Ein zweiter Weg der Beschreibung setzt an der Demokratiewirklichkeit an und ist durch dreierlei gekennzeichnet: durch einen breiteren Demokratiebegriff, der das Politische insgesamt umfasst; zweitens durch normative Anforderungen an Demokratie, an denen die Wirklichkeit gemessen wird; und drittens durch internationalen Vergleich. Diese analytische Deskription der Demokratieentwicklung von sozialwissenschaftlichen Experten ist stark defizitorientiert. Die Vergleiche ergeben weniger Demokratie als die normativen und komparativen Maßstäbe fordern. Diese Beschreibung mündet in der politischen Mangelhypothese, die einerseits den erzielten demokratischen Fortschritt relativiert, andererseits aber auch zu notwendigen Reformen anregt, die der Konsolidierung der Demokratie dienen können.

Ein dritter Weg der Beschreibung, den wir nun intensiver beschreiten, ist der, die Bevölkerungsmeinung zur demokratischen Entwicklung wiederzugeben. Im Gegensatz zur Expertenanalyse wird hier eine innere Zustandsbeschreibung der Demokratie aus der Sicht der Menschen vorgenommen, die den gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen unterworfen sind. Es sind subjektive Wahrnehmungen der Verhältnisse, Survey-Daten zur politischen Kultur, die seit 1996 für ganz Lateinamerika von Latinobarómetro erhoben werden und denen in der lateinamerikanischen öffentlichen Kommunikation immer größere Aufmerksamkeit zuteil wird. Auf ihrer Grundlage lassen sich die beiden politisch-kulturellen Mangelhypothesen prüfen, die als Ursache des Konsolidierungsproblems das mangelnde Vertrauen in Institutionen und in den Anderen ausgemacht haben.

Gleichgültigkeit, Misstrauen und Unzufriedenheit: die brüchige Basis der Demokratie

Die Frage der Konsolidierung der Demokratie ist eng mit jener nach ihrer Anerkennung von Seiten der Bevölkerung verbunden. Wie steht es um die Legitimität der Demokratie in Lateinamerika, d.h. hier um den »support«, auf den sie sich stützen kann? Zur Prüfung dieser Frage ist es üblich, zwischen der normativen Wertschätzung der Demokratie (diffuse Zustimmung) und der Zufriedenheit mit der real existierenden Demokratie (spezifische Zustimmung) zu unterscheiden. Nach den Daten von Latinobarómetro sind beide Zustimmungsraten vergleichsweise gering und seit Beginn der Datenserie in der Tendenz rückläufig. Zwar ist die Demokratie weiterhin das bevorzugte politische System in Lateiname-

rika, aber der Prozentsatz der Zustimmung ist von 61 Prozent 1996 auf 53 Prozent 2003 zurückgegangen (siehe Tabelle 1). Im Vergleich dazu weisen europäische Länder eine diffuse Zustimmung zur Demokratie von 78 Prozent auf. Die lateinamerikanische Rate (diffuser) Zustimmung ist auch insofern gering, als es in der Region seit der Re-Demokratisierung praktisch keine wirkliche Alternative zur Demokratie mehr gibt.

Tabelle 1:
Demokratie oder Autoritarismus.
 Die normative Präferenz in Lateinamerika (Angaben in Prozent)

Frage: Mit welcher der folgenden Aussagen sind Sie mehr einverstanden: Die Demokratie ist jeder anderen Regierungsform vorzuziehen. / Unter gewissen Umständen ist ein autoritäres Regime einem demokratischen vorzuziehen. / Für Leute wie mich läuft es auf dasselbe hinaus, ob ein Regime demokratisch ist oder nicht-demokratisch.

	1996	1997	1998	1999- 2000	2001	2002	2003
Demokratie ist vorzuziehen	61	62	62	62	48	56	53
Ist egal	16	15	16	17	21	18	22
Autoritäres Regime	18	18	17	17	19	15	17
Weiß nicht/ Antwortet nicht	5	5	4	5	12	11	8

Quelle: Latinobarómetro 1996–2003.

Fragen wir weiter nach dem Grad der spezifischen Unterstützung der Demokratie, so hat sich die Zufriedenheit mit der realen Demokratie von 41 Prozent 1997 auf 28 Prozent 2003 verringert (siehe Tabelle 2). Weniger als ein Drittel der Befragten ist mit der real existierenden Demokratie zufrieden. In der Europäischen Union gaben hingegen 2002 53 Prozent an, mit der Demokratie zufrieden zu sein. Für Lateinamerika kann man einen engen Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit der Menschen mit der realen Demokratie und der wirtschaftlichen Leistung der Regierungen annehmen. 1997 war nicht nur das Jahr größter Zufriedenheit mit der Demokratie, sondern auch das wirtschaftlich erfolgreichste Jahr seit der Transition.

Tabelle 2:
Zufriedenheit mit der Demokratie in Lateinamerika
(Angaben in Prozent)

Frage: Allgemein gesprochen, würden Sie sagen, dass Sie mit dem Funktionieren der Demokratie sehr zufrieden, im Grunde zufrieden oder überhaupt nicht zufrieden sind? Antworten »sehr zufrieden« und »im Grunde zufrieden« wurden addiert.

	1996	1997	1998	1999- 2000	2001	2002	2003
Zufrieden	27	41	37	37	25	32	28
Unzufrieden	65	56	59	60	64	60	66
Weiß nicht/ Antwortet nicht	8	3	3	3	10	8	6

Quelle: Latinobarómetro 1996–2003.

Wir wissen nicht sicher, welchen Effekt die Unzufriedenheit mit den Ergebnissen der Demokratie mittelfristig für die diffuse Unterstützung bzw. Legitimität der Demokratie als Normvorstellung hat. Anzunehmen ist, dass die Unzufriedenheit mit der realen Demokratie langsam aber sicher die Wertschätzung der Demokratie als bevorzugte Ordnung unterminiert. Andere Umfragedaten verweisen diesbezüglich auf eine problematische Entwicklung. Der Anteil der Menschen, denen ein autoritäres Regime egal wäre, liegt in Lateinamerika gegenwärtig bei 50 Prozent. 2003 waren 63 Prozent der Meinung, »mehr als politische Parteien und Parlament, was uns fehlt ist ein entschlossener Führer, der sich die Probleme zu lösen vornimmt«. Auf die Frage, was wichtiger sei, Entwicklung oder Demokratie, antworteten 52 Prozent der Bevölkerung im Jahr 2002 mit »Entwicklung«, 25 Prozent mit »Demokratie« (beides gleich wichtig: 17 Prozent). Kurzum, die Legitimität der Demokratie in Lateinamerika scheint nachgelassen zu haben.

Bedenklich ist auch, dass viele Menschen in Lateinamerika nicht wissen, was Demokratie eigentlich ist. In den Umfragen von Latinobarómetro ist die Anzahl der Personen, die auf eine entsprechende Frage entweder nicht oder mit »weiß nicht« antworten, erschreckend hoch. In Peru und Bolivien macht diese Gruppe ein Drittel der Befragten aus, in Brasilien sind es fast zwei Drittel. Bei denen, die eine Antwort parat haben, wird zudem nicht ausreichend zwischen demokratischen und undemo-

kratischen Werten und Verfahren unterschieden. Nur wenig mehr als die Hälfte der Befragten (52 Prozent) war im Jahre 2002 der Meinung, dass es ohne ein Parlament und ohne Parteien keine Demokratie geben könne. Seit 1996 hat die Ansicht um elf bzw. zwölf Prozentpunkte zugenommen, dass Demokratie auch ohne Parlamente und Parteien möglich sei. Es ist offensichtlich, dass die Vorstellung, die politischen Institutionen seien integraler Bestandteil der Demokratie, im politischen Denken der lateinamerikanischen Gesellschaft wenig verwurzelt ist.

Gelegentlich wird zwischen Demokratie und ihren Institutionen unterschieden. Von dorthier liegt es nahe, nach dem Vertrauen in gesellschaftliche und politische Institutionen zu fragen. Die gemessenen Vertrauenswerte sind besonders niedrig bei jenen Institutionen, die den Kern der Demokratie ausmachen. Diese Werte waren bereits 1996 zu Beginn der Datenserie von *Latinobarómetro* niedrig und sie verschlechterten sich seither noch. Im Jahr 2002 erreichte das Parlament einen Vertrauenswert von 23 Prozent (minus vier Punkte im Vergleich zu 1996), die Parteien 14 Prozent (minus sechs Punkte im Vergleich zu 1996), der Präsident/die Regierung 25 Prozent (ein enormer Rückgang um 14 Prozentpunkte verglichen mit 1996). Auch die Justiz verlor deutlich an Vertrauen: sie kam im Jahr 2002 auf 25 Prozent (minus acht Punkte im Vergleich zu 1996; siehe Tabelle 3).

Was besagen nun diese Umfrageergebnisse? Wir wissen, dass Umfragedaten subjektive Wahrnehmungsdaten sind, also nicht unbedingt die tatsächlichen Verhältnisse wiedergeben. Wir erfahren, wie die Bevölkerung etwa die Regierungsleistung der Demokratie einschätzt, jedoch nicht, ob diese objektiv eine solche Einschätzung verdient.⁴ Nehmen wir beispielsweise den aufgezeigten Vertrauensverlust für die Regierung und den Präsidenten. Darin spiegelt sich ganz gewiss die schlechte wirtschaftliche Leistung der Länder seit der Asienkrise wider. Der zeitliche Einschnitt verweist darauf, dass die externe, weltweite Wachstumskrise großen Anteil an den mageren Wachstumsraten in Lateinamerika hat. Die

4. Weitere Bedenken in Bezug auf die Umfragedaten, denen hier nicht nachgegangen werden soll, können die lateinamerikanischen Mittelwerte auslösen, die sich aus den nationalen Ergebnissen zusammensetzen, die *Latinobarómetro* ebenfalls veröffentlicht. Es wird dabei von der Bedeutungsäquivalenz aller Konzepte und Fragen über die nationalen Kontexte hinweg ausgegangen, in denen sie semantisch eingebettet sind. Bedacht werden sollte auch, dass die Ergebnisse durch die Fragestellung mit bedingt sind. So ergeben etwa Fragen, die eine Antwort mit Ja ermöglichen, höhere Werte als solche, die eine Antwort mit Nein erfordern.

Tabelle 3:
Vertrauen in Institutionen in Lateinamerika
(Angaben in Prozent)

Frage: Bitte, schauen Sie auf diese Karte und sagen Sie mir zu jeder einzelnen der Gruppen, Institutionen und Personen, die in der Liste aufgeführt sind: Wie viel Vertrauen haben Sie in diese: viel/etwas/wenig/gar kein Vertrauen?
Es wird die Summe von »viel« und »etwas Vertrauen« angegeben.

	1996	1997	1998	1999–2000	2001	2002
Kirche	72	77	78	74	76	71
Fernsehen	50	46	45	42	49	45
Polizei	30	36	38	36	30	33
Streitkräfte	42	42	38	43	38	38
Regierung/ Präsident	39	39	32	39	30	25
Justiz	33	36	32	34	27	25
Nationalkongress	27	36	27	28	24	23
Politische Parteien	20	28	21	20	19	14

Quelle: Latinobarómetro 1996–2002.

Menschen sehen die Verantwortlichkeit jedoch überwiegend intern, bei der Regierung. In der Umfrage von 2003 wiesen 63 Prozent der Befragten der Regierung die Verantwortung für die wirtschaftlichen Probleme zu, 36 Prozent externen Faktoren (Internationaler Währungsfonds, Welt Handelsorganisation und Globalisierung; Latinobarómetro 2003: 17). Man kann eine einfache Gleichung beobachten: weniger wirtschaftliche Effektivität gleich schwächer eingeschätzte Regierungsleistung gleich geringeres Vertrauen in die Institutionen. Die Institutionen werden verantwortlich gemacht für Entwicklungen, auf die Einfluss zu nehmen sie indes nur eng begrenzten Spielraum haben.

Demokratie ohne Sozialkapital? Das Vertrauen in den Anderen

Noch geringer sind die gemessenen Vertrauenswerte, wenn nach dem interpersonalen Vertrauen gefragt wird. Hinter dieser Frage steht das Konzept des Sozialkapitals, das in den Sozialwissenschaften und zunehmend auch im politischen Diskurs Lateinamerikas inzwischen breite Verwendung gefunden hat. Dem US-amerikanischen Politologen Robert D. Putnam (1993) zufolge wird unter Sozialkapital das Vertrauen in den Anderen (unabhängig von allen gesellschaftlichen Konfliktlinien) sowie die Fähigkeit zur Kommunikation und zur Kooperation zwischen Individuen verstanden. Die drei Voraussetzungen interpersonales Vertrauen, Kommunikation und Kooperation werden durch gesellschaftliche Vereinigungen hervorgebracht, welche ihrerseits als Pfeiler und Schulen der Demokratie angesehen werden. Die Daten von Latinobarómetro besagen nun, dass dieses interpersonale Vertrauen, der »gesellschaftliche Kitt«, in Lateinamerika extrem schwach entwickelt ist. Im Zeitraum von 1996 bis 2003 schwankte der Anteil der Befragten, die glaubten, den meisten Leuten vertrauen zu können, zwischen 16 und 23 Prozent. Dies ist weniger als die Hälfte des Wertes, der für Europa gemessen wurde.⁵

Putnam betrachtet das Sozialkapital als ein Gemeinschaftsgut, dessen Ermangelung nicht nur die direkte Ursache der Konsolidierungsprobleme der Demokratie in der Region sein könnte, sondern auch die Ursache der Probleme wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung – und somit gleichzeitig andere Konsolidierungsprobleme der Demokratie verstärken würde.

Der Demokratie in Lateinamerika mangelt es also an Vertrauen und sozialem Kitt. Mit dem Konzept des Sozialkapitals nach Putnam wird allerdings nur ein Teil der lateinamerikanischen Realität erfasst (vgl. auch Nohlen 2003: 159 f.). Für das Putnamsche interpersonale Vertrauen wurden in Lateinamerika die genannten sehr niedrigen Werte gemessen. Den politisch bestimmenderen Teil interpersonalen Vertrauens in Lateinamerika begreift man jedoch erst dann, wenn das Konzept des Sozialkapitals anders definiert wird, und zwar entsprechend Pierre Bourdieu (1984).

5. Die Frage lautete wie folgt: Ganz allgemein gesprochen, kann man den meisten Leuten vertrauen oder kann man im Umgang mit den Anderen nie genug Vorsicht walten lassen?

Für den französischen Soziologen ist Sozialkapital kein Gemeinschaftsgut, sondern ein Individualgut. Das Konzept bezieht sich auf das Beziehungsgeflecht, über das ein Individuum verfügt und das ihm zu beruflichem Fortkommen, Wohlergehen und Macht verhilft. Dieses Kapital ist nicht so sehr ein Ergebnis einer individuellen Leistung, sondern beruht auf der Zugehörigkeit zu einer Gruppe und auf anderen vorteilhaften Verbindungen.

Die gegenseitige Abhängigkeit von Misstrauen in den Anderen und Vertrauen in den Bekannten oder Nächsten ist dergestalt, dass man von einem schwer aufzulösenden politisch-kulturellen Syndrom sprechen kann.

In der Tat: Um in Lateinamerika von der öffentlichen Verwaltung schnell und effizient bedient zu werden, ist es meist notwendig, dort irgendeinen einflussreichen Kontakt oder Freund zu haben. Vor allem die mittlere und obere Mittelschicht in Lateinamerika, aus der sich die zivilgesellschaftlichen Gruppen rekrutieren, ist sich bewusst, dass ein Gutteil der Gesellschaft aufgrund solcher Beziehungsnetze funktioniert. Beobachtungen lassen darauf schließen, dass es den lateinamerikanischen Gesellschaften an diesem Typ Sozialkapital nicht mangelt. Im Gegenteil: Dessen Übermaß ruft die bestehenden sozialen Ungleichheiten, die ungleiche Verteilung von Gütern mit hervor. Auf der politischen Ebene manifestiert sich dieses überbordende Kapital in Nepotismus, Klientelismus, Gefälligkeiten und Vorteilsnahme – und damit in der allgegenwärtigen Korruption. All diese Phänomene verdeutlichen die problematische Seite der politischen Kultur in Lateinamerika. Es sind Phänomene, die zu wachsender sozialer Ungleichheit führen, die das immense Problem mangelnder sozialer Integration aufrechterhalten, die die Legitimität des Repräsentativsystems untergraben. Es sind Phänomene, die zu den Schlüsselfaktoren der problematischen Entwicklung der Demokratie in Lateinamerika zählen.

In seiner Umfrage von 2003 hat Latinobarómetro die Unterscheidung zwischen unterschiedlichen Typen von Sozialkapital aufgegriffen und ist – wie erwartet – auf ein relativ hohes Vertrauen in den nahen oder bekannten Anderen gestoßen. Das Survey-Institut ist zu der Feststellung gelangt: »Es ist nicht so, als gäbe es in Lateinamerika kein Vertrauen, wie die Analysen zu dieser Variable des interpersonellen Vertrauens feststel-

len, vielmehr ist nur dieser Typ des Vertrauens in den lateinamerikanischen Gesellschaften nicht gegeben«. ⁶ Die gegenseitige Abhängigkeit von Misstrauen in den Anderen und Vertrauen in den Bekannten oder Nächsten ist dergestalt, dass man von einem schwer aufzulösenden politisch-kulturellen Syndrom sprechen kann. ⁷

Die Folgen: Aushöhlung der Demokratie und populistische Versuchungen

Fragt man nun nach den Folgen der oben geschilderten Befunde, so ist zunächst eins festzustellen: Die gemessenen Einstellungen gehen bislang mit der Aufrechterhaltung der Demokratie einher. Es droht auch keine unmittelbare Gefahr, dass das Militär wieder an die Macht drängt. Ein direkter Umschlag in offenen Autoritarismus ist im Augenblick nicht zu befürchten. Aber Aufrechterhaltung der Demokratie über die Zeit ist nicht gleich Konsolidierung. Dies setzt eine Qualitäts- und Leistungssteigerung der lateinamerikanischen Demokratien voraus, die sich ihrerseits in einer unumstrittenen Legitimität der Demokratie niederschlägt. Angesichts dieser unabweislichen Sequenz liegt die hohe Bedeutung politisch-institutioneller Fragen darin, dass ihre Lösung der geforderten Leistungssteigerung der Demokratie in den einzelnen Politikfeldern noch voraus gehen.

-
6. Und weiter heißt es: »Wir stehen vor einer Gesellschaft mit hohen Graden an Diskriminierung und Vertrauensunterschieden. Netzwerke schaffen Vertrauen, diese Netzwerke werden von denen, die außerhalb von ihnen stehen, als solche von Privilegierung und Exklusion betrachtet. Innerhalb der Netzwerke bestehen hohe Grade an Vertrauen auf der Basis der persönlichen Bekanntschaft, während außerhalb eines jeden von ihnen das Vertrauen minimal ist ... Um offenes interpersonales Vertrauen wie in den entwickelten Gesellschaften hervorzubringen, müssen die perzipierten Barrieren von Diskriminierung und Ungleichheiten niedergedrückt werden« (Latinobarómetro 2003: 22f.).
 7. In der Tat wird der Nepotismus mit dem größeren politischen Vertrauen in den familiär Nächsten bzw. Misstrauen in den Anderen gerechtfertigt. Familiäre Begünstigung und Bereicherung wird damit geleugnet. Dieses Motiv dürfte jedoch dominant sein, wenn die ganze Großfamilie mit Regierungsämtern versorgt wird, wie im Falle des peruanischen Präsidenten Toledo. Man bedenke: Diese Großversorgung des eigenen Clans erfolgte im Zuge eines euphorisch gefeierten demokratischen Neuanfangs, unmittelbar nachdem mühsam Fujimoris autoritäre Herrschaft beendet werden konnte. Das Vertrauen in Toledo sank rapide. Man schaue aber nicht nur auf Lateinamerika. In Katalonien ernannten bei der ersten Regierungsbildung linksnationalistischer Couleur 2003 drei Minister ihre Brüder zu ihren Stellvertretern, legitimiert mit der Frage: »Wem kann man mehr vertrauen als dem eigenen Bruder?«.

Sodann ist zweitens festzustellen, dass unter den politischen Akteuren in Lateinamerika gegenwärtig fast niemand offen eine Rückkehr zum Autoritarismus vertritt. Fast alle Akteure bekennen sich zur Demokratie. Das ist einerseits erfreulich, andererseits jedoch durchaus problematisch. Denn dieses Bekenntnis ist gelegentlich ein Lippenbekenntnis. Es bedeutet nicht, dass alle sich innerhalb der Demokratie bewegenden Akteure, die der Demokratie das Wort reden, sich effektiv demokratischen Werten und Einstellungen verpflichtet fühlen und demokratische Verhaltensweisen an den Tag legen. Der Typ des autoritär gesonnenen und handelnden politischen Akteurs hat sich noch nicht verbraucht. Er findet auch in einer Wählerschaft, die zwar nicht (mehr) den »salvador«, den Erlöser sucht, aber den entschiedenen politischen Führer, unverändert Zuspruch. Das Autoritäre kann sich folglich demokratisch legitimieren. Der Gegensatz von demokratisch und autoritär manifestiert sich gegenwärtig nicht mehr in unterschiedlichen Systemtypen, sondern in der extremen Bandbreite von Einstellungen und Verhaltensmustern innerhalb der Demokratie. Autokraten wie Fujimori und Chávez fanden und finden, da sie durch Wahlen an die Macht kamen, national und international als Demokraten Anerkennung. Die Folge ist ein Verlust an konzeptioneller Intensität der Demokratie, der just im Gegensatz steht zum Erfordernis ihrer Qualitätssteigerung.

Ergänzend lässt sich auf der Ebene der politischen Elite beobachten, dass das institutionelle Bewusstsein in Lateinamerika zur Zeit eher ab- als zunimmt. Im Transitionsprozess waren nicht nur die so entschieden hervorgehobenen politischen Akteure von großer Bedeutung, sondern auch die Institutionen, insbesondere jene, die mit der Durchführung freier Wahlen zu tun hatten. Die internationale Gemeinschaft hat ihnen die allergrößte Aufmerksamkeit zuteil werden lassen und geholfen, dass rechtsstaatliche, politisch neutrale und effiziente Wahlbehörden entstanden. Sie sind ein Beispiel dafür, was an Rechtsstaatlichkeit herzustellen möglich ist, jüngst aber auch dafür, wie erreichte Grade an Institutionalisierung wieder verloren gehen können. Die zentralere Bedeutung des repräsentativen Systems (Institutionen und Parteien) war geboren aus den Erfahrungen der autoritären Vergangenheit. Das historische Gedächtnis ist in Lateinamerika recht kurz, und die Handlungshorizonte sind arg kurzfristig auf die unmittelbare Interessenlage der Akteure beschränkt. Institutionen wie Oberste Wahlbehörden, denen freie und faire Wahlen zu verdanken sind, verkümmern wieder, bzw. sind machtlos gegenüber dem Zugriff der Parteien, welche die Wahlbehörden wieder politisch kon-

trollieren wollen. Dieser »decline«, dieser Niedergang der Institutionen im Rahmen einer offensichtlich nicht verfestigten demokratischen institutionellen Kultur führt heute allerdings nicht mehr zu prätorianischen Gesellschaften,⁸ sondern zu populistischen Gesellschaften. Populistische Gesellschaften sind dadurch gekennzeichnet, dass sie aus dem Modell der repräsentativen Demokratie auszubrechen neigen und sich von Entscheidungsprozessen außerhalb der Institutionen im direkten Kontakt zwischen Führern und Massen bessere Ergebnisse versprechen.

Der heute ideologisch ubiquitäre Populismus, gerade auch angeblich unpolitischen Akteuren eigen, ersetzt in gewisser Weise den offenen Autoritarismus. Die Gefahr ist groß, dass sich als Folge der Desillusionierung mit der neoliberalen Politik in den kommenden Jahren der Populismus weiter ausbreiten wird.

Es lässt sich drittens feststellen, dass die gemessenen Werte, Überzeugungen und Meinungen in Lateinamerika in der Tat den Nährboden für populistische Führer und Bewegungen abgeben und zivilgesellschaftliche Gruppen in Versuchung bringen, angesichts des Ansehensverlustes der Parteien in ihnen Erfolg versprechende Alternativen zu sehen. Der Populismus⁹ bewirkt jedoch seinerseits eine weitere Erosion des Konzeptes der Demokratie und ihrer Institutionen.

8. Diese Konsequenz diagnostizierte Samuel P. Huntington (1968) seinerzeit vor der autoritären Welle als Folge des Missverhältnisses zwischen enormer Partizipationsausweitung und geringer Institutionenentwicklung.

9. Populismus bezeichnet in Lateinamerika soziopolitische Bewegungen mit Massenbasis, zentriert auf politische Führungspersonen. Sie entstehen in Phasen raschen gesellschaftlichen Wandels, in denen sich bisherige traditionelle und/oder autoritäre Herrschaftsstrukturen ablösen bzw. zumindest in die Krise geraten, ohne dass sich neue (repräsentative) Strukturen bereits erfolgreich etablieren können. Ihre soziale Basis besteht aus Angehörigen bzw. Sektoren verschiedener unterer sozialer Schichten. Trägergruppen sind in der Regel solche sozialen Schichten, die durch die bestehende gesellschaftliche und politische Ordnung bzw. deren Wandel benachteiligt sind, sowie Angehörige höherer Schichten, vielfach als Führer und Kader. Die Forderungen populistischer Bewegungen lassen sich auf Nationalismus (deshalb häufig Nationalpopulismus), wirtschaftliche Entwicklung und eine ihrer wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung angemessene Beteiligung unterer Schichten an den politischen Entscheidungsprozessen reduzieren, wobei eine direkte Beziehung zwi-

Der Fall Hugo Chávez in Venezuela mag hier als Beispiel dienen. Chávez putschte 1982 gegen die Demokratie und gewann Ende der 1990er Jahre mit einem anti-institutionellen Diskurs die Präsidentschaftswahlen. Mit einem Schwindel erregenden Vertrauen in sich selbst dekonstruierte er anschließend – bemäntelt als »bolivarische Revolution« – das institutionelle System der venezolanischen Demokratie (vgl. Brewer-Carías 2002). Bezeichnend ist, dass Chávez den Jahrestag seines fehlgeschlagenen Putsches von 1982 als Nationalfeiertag einführte. Das Konzept der Demokratie erfuhr mit ihm eine plebiszitär-populistische Wandlung. Hier hat sich freilich die Zivilgesellschaft vom sich autoritär entwickelnden Populismus getrennt. Im Zuge wachsender innenpolitischer Polarisierung stehen sich die Anhänger von Chávez und die zivilgesellschaftliche Opposition frontal und unversöhnlich gegenüber. Regierung und demokratische Opposition berufen sich beide auf die Demokratie, freilich sind ihre jeweiligen Demokratiekonzepte sehr unterschiedlich, ja unvereinbar.¹⁰

Venezuela ist ein Beispiel dafür, wie schnell sich eine Parteidemokratie, die bis Ende der 1980er Jahre als hyperstabil galt und als »partidocracia«, als Parteienherrschaft geradezu gescholten wurde, in Parteienatomismus auflösen kann, aus der ein populistischer Führer aufsteigt und sich der Pfründe des reichen Staates, der Erdölrente, bedient, um sich in den verarmten Teilen der Bevölkerung die politische Unterstützung zu sichern.

Es ist offensichtlich, dass die institutionalisierte, durch die Parteien betriebene Politik in Lateinamerika an Glaubwürdigkeit verloren hat. Ähnlich lautet die These von *Latinobarómetro* (2002: 5), verbunden mit der Schlussfolgerung: »Die Leute gehen auf die Strasse, um zu zeigen, was sie denken, weil die Parteien sie jeden Tag weniger repräsentieren.« Die Leute kehren sich von den repräsentativen Formen der Demokratie ab und wenden sich Akteuren zu, die innerhalb repräsentativ-demokrati-

schen Führern und Gefolgschaft von beiden Seiten her angestrebt wird. Nach dem Systemwechsel traten in Lateinamerika neo-populistische Führer teils im Gefolge des Neoliberalismus (in Brasilien Collor de Mello), teils gegen ihn gerichtet auf (in Venezuela Chávez, in Perú Fujimori, obwohl er dann neo-liberale Politik betrieb, in Ecuador Gutierrez).

10. International pflegen NGOs und Chávez freilich ein weniger konfliktives Verhältnis, da der venezolanische Präsident geschickt als lateinamerikanischer Linker und Fürsprecher der Armen und sozial Diskriminierten auftritt, mit einem akzentuiert antiamerikanischen und Antiglobalisierungs-Diskurs.

scher Formen die Substanz dieser Regierungsform aushöhlen. Politik hat insgesamt einen enormen Ansehensverlust erlitten, nicht nur als Folge von Nepotismus, Klientelismus und Korruption, sondern auch weil sich Medien und Zivilgesellschaft in ihrer Politikselbte an deren korruptesten Repräsentanten orientierten. Es ist unverkennbar, dass der Populismus in Lateinamerika seit Mitte der 1990er Jahre wieder angewachsen ist. Er tritt nun in der Mischform demokratischer und autoritärer Elemente auf, wobei das autoritäre Element in der lateinamerikanischen Kultur ja nichts Fremdartiges ist. Auch fast alle zivilgesellschaftlichen Gruppen haben mit der pyramidalen Versuchung zu kämpfen, von etlichen wird behauptet, dass ihre Strukturen oligarchisch seien. Der heute ideologisch ubiquitäre Populismus, gerade auch angeblich unpolitischen Akteuren eigen, ersetzt in gewisser Weise den offenen Autoritarismus. Die Gefahr ist groß, dass sich als Folge der Desillusionierung mit der neoliberalen Politik in den kommenden Jahren der Populismus in Verbindung mit einer ausgabenfreudigen staatsinterventionistischen Politik weiter ausbreiten wird.

Die Ambivalenz der Modernisierung

Nun ist es ja nicht so, als hätten in Lateinamerika keine Reformen stattgefunden. Sie beschränkten sich jedoch im Wesentlichen auf zwei Bereiche: die politische Transition und die ökonomische Transition. Während die erste trotz aller Infragestellungen als abgeschlossen gelten kann, ist die zweite, die neoliberale Transformation, unterschiedlich vorangeschritten. Vor allem hat sie kontrovers diskutierte Ergebnisse gebracht. Die dritte intendierte Transition ist jedoch in den Kinderschuhen stecken geblieben: die Staatsreform (d.h. vor allem die Verwaltungs- und die Justizreform) und die Reform des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, die für die Zivilgesellschaft von hohem Belang sind. Es ist viel über die Modernisierung von Staat und Gesellschaft in Lateinamerika gesprochen worden. Getan hat sich jedoch wenig bzw. zu wenig.

Die Folgen dieser Halbheiten lassen sich anhand der ambivalenten Funktionserwartungen an die so viel kritisierten politischen Parteien kurz aufzeigen. Zum einen werden die Parteien in der Folge eines gewissen gesellschaftlichen Modernisierungsgrades, der in Lateinamerika Einzug gehalten hat, gescholten, wenn sie sich klientelistischer Praktiken bedienen, um auf dem Wählermarkt erfolgreich zu sein. Aufgrund geschärfter ethi-

scher Maßstäbe, die gerne an das Verhalten *Anderer* angelegt werden, gelten in der lateinamerikanischen Kultur tief verankerte Verhaltensweisen heute als Korruption und werden entsprechend in den Medien gebrandmarkt. Hier wirken zivilgesellschaftliche Akteure, die sich verdienstvoll um Kontrolle der öffentlichen Amtsträger und der politischen Prozesse bemühen, und Medien, die dem Fehlverhalten von Politikern, sprich Skandalen, einen hohen Nachrichtenwert einräumen, eng zusammen.¹¹

Zum anderen wenden sich Individuen und gesellschaftliche Gruppen, die dringend grundlegender materieller Zuwendungen bedürfen, als Folge der miserablen sozialen Lage, in der sie sich befinden, mit entsprechenden Hilfensuchen an die politischen Parteien. Sie halten dabei *für sich* die klientelistische Beziehung als legitim aufrecht und fordern Gegengaben, Begünstigungen und Jobs für ihre Loyalität. Die Parteien werden demnach von zwei Seiten in die Mangel genommen und nach zwei einander widersprechenden Kriterien beurteilt und kritisiert. Ähnlich geht es den politischen Institutionen im Allgemeinen. Die gesellschaftlichen Erwartungshorizonte sind vom angelegten Maßstab her nicht homogen. Anders ausgedrückt: Hinter der Unzufriedenheit mit der realen Demokratie verbergen sich verschiedenartige Anforderungsprofile. Allein die Medien schaffen diesen Spagat und sind in der Lage, sowohl die einen als auch die anderen Erwartungen zu bedienen, freilich nur in der Weise, dass sie für sie Sprachrohr sind, gelegentlich auch Wortführer. Diese Funktion erfüllen sie in Lateinamerika eifrig – in der Art und Weise, wie sie es tun, eher zum Schaden der Demokratie denn als Beitrag zu ihrer Konsolidierung.

11. Das Zusammenspiel von Medien und Zivilgesellschaft ist nicht unproblematisch, bedenkt man, dass die Medien eher politisch rechts angesiedelt sind, hauptsächlich von den Werbeeinkünften der Unternehmen leben, die wiederum von der verkauften Auflage abhängen, und dass der Verkauf seinerseits durch die Berichterstattung über politische Skandale angeheizt werden kann. Die Zivilgesellschaft kann zwar ihrem Anspruch nach links verortet werden, die Wirksamkeit ihrer Aktivitäten hängt freilich wesentlich von der medialen Kommunikation ab, deren ökonomische Trägergruppen der Demokratie häufig nicht gerade wohl gesonnen sind.

Die Zivilgesellschaft und die repräsentative Demokratie: ein schwieriges Verhältnis

Betrachten wir die Zivilgesellschaft »als organisierte Sphäre des gesellschaftlichen Lebens, in der Gruppen von Akteuren innerhalb eines rechtlichen Rahmens Interessen und Werte vertreten sowie Forderungen an den Staat richten, die als öffentliche Zwecke angesehen werden« (Portantiero 2000: 34), so kann sie einen beträchtlichen Beitrag zur Vertiefung und Konsolidierung der Demokratie leisten. Dazu bedarf es eines demokratieförderlichen Verhältnisses zwischen repräsentativer Demokratie und Zivilgesellschaft. In der sozialwissenschaftlichen Theorie sprechen die meisten Ansätze für ein solches Verhältnis, wobei sowohl die Zivilgesellschaft als der pluralistisch-repräsentativen Demokratie förderlich angesehen wird als auch vice versa (Lauga 1999: 280 ff.). Davon ist allerdings in der Praxis nicht ohne weiteres auszugehen. Norbert Lechner (1995) hat denn auch auf die im zivilgesellschaftlichen Diskurs angelegte Gefahr der Unterminierung der ohnehin schwachen demokratischen Institutionen hingewiesen. Die Zivilgesellschaft hat sich in Lateinamerika in ihrem Selbstverständnis als autonome und oppositionelle Kraft noch nicht entscheidend gelöst von jener Abgrenzung gegenüber dem Staat, die aus der Epoche der militärischen Besetzung politischer Machtpositionen stammt und die seinerzeit voll gerechtfertigt war (Bendel 2000: 136). Zudem wuchs ihr ein Mythos der frischen, jugendlichen Alternative zum Bestehenden schlechthin zu, der in ihrem Denken nun nach der uneingeschränkten Dominanz des Staates im lateinamerikanischen Entwicklungsprozess seit dem 19. Jahrhundert die Gesellschaft gegenüber dem Staat privilegierte. Diese Tendenz droht allerdings im Verhältnis von Staat und Gesellschaft eine neue Schiefelage heraufzubeschwören (Sábato 2000: 61). Vor allem scheint, dass die Zivilgesellschaft noch nicht in der Phase der Konsolidierung der Demokratie angekommen ist, die von den oben beschriebenen Herausforderungen gekennzeichnet ist, zu deren Überwindung die zivilgesellschaftlichen Akteure aufgerufen sind, ihren Beitrag zu leisten. Diese scheinen sich jedoch vielmehr »von ihren eigenen Errungenschaften – dem demokratischen Staat – abzuwenden« (Maihold 2002: 40), indem sie alternativ zu ihm der Utopie einer selbst regulierten Gesellschaft nachjagen.

Angesichts dieser Tendenz gilt es auch, die Position defektologischer Politikwissenschaftler zu hinterfragen. Sie erkennen einerseits den gewählten Repräsentativorganen auf Grund der »allgemeinen, gleichen

und freien Wahlen« eine »superiore« Legitimitätsbasis gegenüber den zivilgesellschaftlichen Akteuren zu, die sich »immer nur auf eine begrenzte, partikulare Legitimationsgrundlage berufen können«. Andererseits halten sie den zivilgesellschaftlichen »Widerstand für umso gerechtfertigter, je »defekter« sich die neuen Demokratien erweisen, da die defekten (formal-)demokratischen Institutionen unter Umständen keineswegs mehr über eine superiore »universelle« Legitimität verfügen« (Croissant/Lauth/Merkel 2000: 40). Wer bestimmt jedoch, ob und wie defekt eine Demokratie ist? An welchem Punkt ist der Umschlag von einer Qualität in die andere? Die historische Erfahrung der Zusammenbrüche der Demokratie in Lateinamerika zeigt, dass deren Einschätzung als »formale Demokratie« von den politischen Zielvorstellungen abhängig war, die man verfolgte. Es wird das als formal, als defekt oder wie auch immer abschätzig bezeichnet, was überwunden, was bekämpft werden soll. Es geht jedoch um die Vertiefung und Konsolidierung der repräsentativen Demokratie, nicht um die Legitimation der Konfrontation mit ihr bzw. ihren Ersatz.

Die Zivilgesellschaft hat sich in Lateinamerika in ihrem Selbstverständnis als autonome und oppositionelle Kraft noch nicht entscheidend gelöst von jener Abgrenzung gegenüber dem Staat, die aus der Epoche der militärischen Besetzung politischer Machtpositionen stammt und die seinerzeit voll gerechtfertigt war.

Nun ist es nicht so, als könne man in der Frage des Beitrags der Zivilgesellschaft zur Konsolidierung der Demokratie einfach generalisierend über sie den Stab brechen. Vielmehr ist zwingend zu unterscheiden zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen, deren Aktivitäten konsolidierungstheoretisch eher bedenklich sind, und solchen, die sich verdienstvoll um die demokratische und rechtsstaatliche Handhabung des repräsentativen Institutionensystems kümmern. Für viele möchte ich auf die *Asociación Civil Transparencia* in Peru verweisen, die nicht nur einen wesentlichen Beitrag zur dortigen Wiedergewinnung der Demokratie in den 1990er Jahren geleistet, sondern sich auch sehr erfolgreich um den Diskurs zwischen Staat (Amtsträgern), Parteien (in Opposition zu den Regierenden) und zivilgesellschaftlichen Gruppen (in kritischer Distanz zu beiden) bemüht hat. Auch ist nicht von der Hand zu weisen, dass die politischen Parteien gelegentlich Aversionen gegenüber den zivilgesellschaftlichen Gruppen hegen, zumal wenn sie diese als Konkurrenten im

Wettbewerb um die politische Macht begreifen. In der Tat streben die meisten zivilgesellschaftlichen Gruppen die Öffnung des passiven Wahlrechts für ihre Kandidaten an (Torres 2002: 37ff.). In einigen Ländern wurde auch bereits das Parteienmonopol bei der Kandidatenaufstellung gebrochen. Solchen Aversionen hat jüngst der frühere Staatspräsident von Ecuador Rodrigo Borja freien Lauf gelassen, indem er den zivilgesellschaftlichen Gruppen unterstellte, den Platz der Parteien einnehmen zu wollen (Borja 2002: 1304). Internationale Einschätzungen wie die von Funktionären des Internationalen Währungsfonds, dass angesichts der Mängel der Demokratie in Lateinamerika und ihrer schwachen Leistung die zivilgesellschaftlichen Gruppen die einzigen Hoffnungsträger der Demokratie in Lateinamerika seien (IMF Survey 2003: 32 (1), 10), heizen solche für die Entwicklung der Demokratie in Lateinamerika wenig hilfreichen Animositäten der Parteien gegenüber der Zivilgesellschaft an. Zwar sind derartige Unterstellungen, zivilgesellschaftliche Gruppen betrieben versteckt die »Usurpation des Politischen«, auch übertrieben und starkes gegenseitiges Misstrauen schadet ohne Zweifel der Konsolidierung der Demokratie. Doch ist etlichen zivilgesellschaftlichen Gruppen ins Stammbuch zu schreiben, dass sie in Verkennung der Zeichen der Zeit bisher dazu neigen, die Schwäche formaler Institutionen auszunutzen. Zivilgesellschaftliche Gruppen sind nicht-parteilich, aber sie müssen nicht gegen Parteien sein. In Lateinamerika hausieren sie dennoch häufig mit dieser Devise. Ein Kandidat, der bei Wahlen einen anti-Parteien-Diskurs pflegt, mobilisiert gerade zivilgesellschaftliche Kräfte und hat große Chancen, von einer vom politischen Betrieb enttäuschten und sich nach dem Nichtpolitischen sehnenen Wählerschaft gewählt zu werden. Zum einen versteckt sich hinter der angeblich Nichtpolitischen Haltung häufig genug die partikularistische Verfolgung von Interessen und Werten verschiedenster Machtfaktoren, zu denen auch zivilgesellschaftliche Akteure zählen können.¹² Zum anderen verknüpft sich diese Haltung häufig mit

12. Luis Salazar (2000: 28) hebt dies besonders hervor und stellt in dem folgenden Zitat auch den Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Realität lateinamerikanischer Länder her: Er sieht die »Zivilgesellschaft als Ort der Formierung, des Wandels und des Konflikts einer Vielzahl von sowohl dem Markt als auch der Politik verbundenen Machtfaktoren, die ungeachtet der guten Absichten und des guten Gewissens ihrer Vertreter häufig ebenso autoritär und überheblich auftreten wie die offen politischen und finanziellen. Dies umso mehr in unterentwickelten, zersplitterten und durch tief greifende materielle und kulturelle Ungleichheiten gespaltenen Gesellschaften.«

anti-institutioneller Gesinnung und national-populistischen Traditionen, welche die Gefahr personalistischer Regime heraufbeschwören, in deren Herrschaftspraxis der direkten Beziehung zwischen Führer und Masse die zivilgesellschaftlichen Akteure freilich auch zu den Verlierern zählen.

Im lateinamerikanischen Diskurs über Zivilgesellschaft mehren sich die Stimmen, welche die Konformität zivilgesellschaftlicher Initiativen mit der repräsentativen Demokratie einfordern. So hebt der Mexikaner Luis Salazar (2000: 26) bei aller Wertschätzung der Zivilgesellschaft »als bedeutendem demokratischen Fortschritt« hervor: Die Demokratie brauche jedoch starke repräsentative Institutionen, »die den öffentlichen Rechtsfrieden und die demokratische Regierbarkeit einer pluralistischen und konfliktiven Gesellschaft sichern«. Die Demokratie brauche – so Salazar weiter – »Parteien und Parteiensysteme, die den gesellschaftlichen Pluralismus in einen repräsentativen und verantwortlichen Pluralismus umsetzen können«. Dem Argentinier Juan Carlos Portantiero (2000: 41) zufolge ist deshalb darauf zu achten, »dass die Entwicklung der Zivilgesellschaft in ihrer Funktionserfüllung nicht zur weiteren Schwächung, sondern zur Stärkung des Staates, des Rechtsstaates und des Repräsentativsystems, der politischen Parteien als Mechanismen für die Kanalisierung der politischen Präferenzen der Bevölkerung, der effektiven Ausübung ihrer Rechte führt«. Es gilt, »die Zivilgesellschaft, die neue Rechte einfordert und neue Partizipationschancen eröffnet, mit den Instrumenten der repräsentativen Demokratie zu verschränken«.

Transitionskontext und zivilgesellschaftliches Engagement

Die Demokratie in Lateinamerika hat die Konsolidierungsprüfung nicht aus eigener Kraft bestanden. Sie konnte weder ihre diffuse noch ihre spezifische Unterstützung seit der Transition erhöhen. Im Gegenteil: Die Zufriedenheit mit der realen Demokratie hat empfindlich nachgelassen. Das Vertrauen in die politischen Institutionen ist gesunken. Im Zentrum der Erklärung der Konsolidierungsfrage steht folglich die politisch-kulturelle Mangelhypothese. Die anderen ordnen sich ihr mehr oder weniger zu.

So hängt die spezifische Unterstützung der Demokratie vor allem von der wirtschaftlichen und sozialen Leistung der Regierung ab, eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit in Lateinamerika ist aber gegenwärtig nicht in Sicht. Gleichzeitig verschwindet der Optimismus bezüglich der

zweiten, der neoliberalen Transition in dem Maße, in dem die Menschen mehr die negativen Effekte dieses marktorientierten Entwicklungsmodells wahrnehmen oder spüren. Diese Effekte zeigen sich vor allem in der Zunahme der Armut und der Arbeitslosigkeit und in wachsender sozialer Ungleichheit: Die soziale Mangelhypothese gewinnt an Erklärungskraft für das Konsolidierungsproblem. Paradoxerweise beginnen die Menschen, den Staat wieder dem Markt vorzuziehen und mehr staatliche Intervention zu verlangen. Dabei ist die dritte Transition, die den Staat reformieren und höhere Effizienz bei weniger Kosten bringen sollte – also u.a. das, was die politische Mangelhypothese thematisiert –, noch gar nicht durchgeführt worden. Diese Situation macht es populistischen Führern und Bewegungen leicht, mittels eines Anti-Institutionen- und Anti-Parteien-Diskurses zu mobilisieren, Gefolgschaften zu sammeln und aus Wahlen siegreich hervorzugehen. Dem demokratischen (d.h. mittels Wahlen an die Macht gekommenen) Populismus ist eine Tendenz eingegeben, zum autoritären Populismus zu mutieren.

In diesem politischen Kontext operieren gegenwärtig die zivilgesellschaftlichen Gruppen in Lateinamerika. Sie täten sich leicht, in den demokratiekritischen, anti-institutionellen Diskurs einzustimmen. Aber mit einer Strategie, die Schwächen demokratischer Entwicklung zu ihrer eigenen Stärkung zu nutzen, täten sie sich am Ende sehr schwer und keinen Gefallen. Denn es wäre zu kurz gedacht, wenn nur betont würde, wie sehr die Demokratie des Engagements der Zivilgesellschaft zu ihrer Vertiefung und Konsolidierung bedarf. Die Zivilgesellschaft bedarf eben auch demokratischer Verhältnisse, die dauerhaft nur über konsolidierte repräsentativ-demokratische Institutionen gesichert werden können.¹³ Der folgenden Feststellung des Argentiniers Juan Carlos Portantiero (2000: 39) ist daher nur zuzustimmen: »Es gibt (in Lateinamerika) möglicherweise (gegenwärtig) keine wichtigere Aufgabe als die der Konsolidierung politischer Institutionen. Die Zivilgesellschaft kann auch nur im Rahmen der Stärkung der demokratischen Institutionen gedeihen.«

13. So auch Klaus von Beyme (2000: 67): »Bei der Durchsetzung und Implementation sind die wohlmeinenden Bewegungen (...) auf den bestehenden Rechtsstaat und seine demokratischen Institutionen angewiesen.«

Literatur

- Alvarez Icaza, E./Pastor, R. 1999: »Partidos políticos, organizaciones civiles y medios de comunicación en la transición política«, in: *Boletín Electoral Latinoamericano XIX*, S. 221–233.
- Asociación Civil Transparencia/Acuuerdo de Lima/Banco Interamericano de Desarrollo/International IDEA/Democracy Coalition Project (Ed.) 2003: *Democracia en América Latina y el Caribe. Análisis y evaluación*, Lima: Transparencia.
- Barrios, H. 1999: »Konsolidierung der Demokratie – Substanz eines strapazierten Konzepts«, in: Bodemer, K. u.a. (Hrsg.): *Lateinamerika Jahrbuch 1999*, Frankfurt/Main: Vervuert, S. 9–32.
- Barrios, H./Boeckh, A. 2000: »Demokratie in Lateinamerika«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 21*, S. 10–15.
- Bendel, P. 2000: »Zivilgesellschaftliche Organisation und Partizipation jenseits des Anti-Parteien-Effekts? Zur Aufrechterhaltung und Konsolidierung der neuen Demokratien in Zentralamerika«, in: Hengstenberg, P. et al. (Hrsg.): *Zivilgesellschaft in Lateinamerika*, Frankfurt/Main: Vervuert, S.127–140.
- Bendel, P./Kropp, S. 1998: »Zivilgesellschaft – ein geeignetes Konzept zur Analyse von Systemwechseln? Ergebnisse eines interregionalen Vergleichs: Lateinamerika und Osteuropa«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 8 (1), S. 39–68.
- Bendel, P./Croissant, A./Rüb, F. W. (Hrsg.) 2002: *Zwischen Demokratie und Diktatur*, Opladen: Leske und Budrich.
- Bendel, P./Krennerich, M. (Hrsg.) 2002: *Soziale Gerechtigkeit. Analysen zu Lateinamerika*, Frankfurt/Main: Vervuert.
- Bernbaum, M./Lopez-Pinor, R./Sanborn, C. 2001: *Transparencia. Civil Society Observes Peru's Controversial 2000 Elections*, Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Beyme, K. von 2000: »Zivilgesellschaft – Von der vorbürgerlichen zur nachbürgerlichen Gesellschaft«, in: Merkel, W. (Hrsg.): *Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation*, Opladen: Leske und Budrich, S. 51–70.
- Birle, P. 2000: »Zivilgesellschaft in Südamerika – Mythos und Realität«, in: Merkel, W. (Hrsg.): *Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation*, Opladen: Leske und Budrich, S. 231–271.
- Borja, R. 2002: *Enciclopedia de la política*, 2 Bde., 3. Aufl., México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. 1984: *Questions de Sociologie*. Paris: Ed de Minuit.
- Brewer-Carías, A. R. 2002: *Golpe der Estado y proceso constituyente en Venezuela*, Mexiko: UNAM.
- Bünger, H.-U. 2002: »Die zunehmende Bedeutung der Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Ecuador als Beispiel«, in: *E + Z* 43 (2), S. 40ff.
- Cohen, J. L./Arato, A. 1995: *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: MIT-Press.
- Croissant, A./Lauth, H.-J./Merkel, W. 2000: »Zivilgesellschaft und Transformation: ein internationaler Vergleich«, in: Merkel, W. (Hrsg.): *Zivilgesellschaft*, Opladen: Leske und Budrich, S. 9–49.

- Díaz, J. B. 1995: »República Dominicana. La sociedad civil en las elecciones de 1996«, in: *Boletín Electoral Latinoamericano* XIII, S. 91–96.
- Ehrke, M. 2000: *Zivilgesellschaft und Sozialdemokratie. Materialien zur Modernisierung sozialer Demokratie*, Bonn: FES.
- Fernández, O. 1997: »Los avatares de la noción de sociedad civil«, in: *Boletín Electoral Latinoamericano* XVII, S. 79–96.
- Gobierno de Chile. Unidad de Investigación y Desarrollo 2001 (Ed.): *Confianza social en Chile. Desafíos y proyecciones*, Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Hengstenberg, P./Kohut, K./Maihold, G. (Hrsg.) 2000: *Zivilgesellschaft in Lateinamerika*, Frankfurt/Main: Vervuert.
- Huntington, S. P. 1968: *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Kocka, J./Nolte, P./Randeria, S./Reichardt, S. 2002: *Neues über Zivilgesellschaft – Aus historisch-sozialwissenschaftlichem Blickwinkel*, Berlin: WZB.
- Kößler, R./Melber, H. 1993: *Chancen internationaler Zivilgesellschaft*, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Krennerich, M. 2003: »Demokratie in Lateinamerika«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 38–39, S. 6–13.
- Lauga, M. 1999: *Demokratietheorie in Lateinamerika. Die Debatte in den Sozialwissenschaften*, Opladen: Leske und Budrich.
- Lauth, H.-J./Merkel, W. (Hrsg.) 1997: *Zivilgesellschaft im Transformationsprozess*, Mainz: Universität Mainz.
- Latinobarómetro 2002a: Press Release, Santiago.
- Latinobarómetro 2002b: Total Data. Crosstabulations by country, Santiago.
- Latinobarómetro 2003: Informe-Resúmen. La democracia y la economía, Santiago.
- Lechner, N. 1995: »La problemática invocación de la sociedad civil«, in: *Espacios* 4, San José, S. 4–13.
- Maihold, G. 2002: »Zwischen Verzweigung und Internationalisierung. Stationen des Umbruchs der Zivilgesellschaft in Lateinamerika«, in: *E+Z* 43 (5), S. 140–142.
- Martini, S. 2000: *Periodismo, noticia y noticiabilidad*, Barcelona: Grupo Ed. Norma.
- Merkel, W. (Hrsg.) 2000: *Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation*, Opladen: Leske + Budrich.
- Merkel, W./Lauth, H.-J. 1998: »Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie?«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 6–7, S. 3–19.
- Molina, J. 2001: »The electoral effect of underdevelopment: government turnover and its causes in Latin-American, Caribbean and industrialized countries«, in: *Electoral Studies* 20, S. 427–446.
- Muraro, H. 1997: *Políticos, periodistas y ciudadanos*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. 1997: »Demokratie«, in: ders./Waldmann, P./Ziemer, K. (Hrsg.): *Die östlichen und südlichen Länder. Lexikon der Politik*, Bd. 4, München: C. H. Beck, S. 118–127.

- Nohlen, D. 2003: »Percepciones sobre la democracia y desarrollo político en América Latina«, in: Asociación Civil Transparencia et. al.: *Democracia en América Latina y el Caribe. Análisis y evaluación*, Lima: Transparencia, S. 145–173.
- Nohlen, D. 2002 (Hrsg.): *Lexikon Dritte Welt*, Reinbek: Rowohlt.
- Nohlen, D. 2003: *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, hrsg. von C. Zilla. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. 2004: *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen: Leske und Budrich.
- Payne, J. M./Zovatto, D./Floréz, F. C./Zavala A. A. 2002: *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Perelli, C./Rial, J. 1995: »Las instituciones democráticas y la acción de los partidos políticos. Percepción ciudadana en los países andinos«, in: *Boletín Electoral Latinoamericano XIII*, S. 181–199.
- Portantiero, J. C. 2000: »Zivilgesellschaft in Lateinamerika. Zwischen Autonomie und Zentralisierung«, in: Hengstenberg, P. et al. (Hrsg.): *Zivilgesellschaft in Lateinamerika*, Frankfurt/Main: Vervuert, S. 33–42.
- Putnam, R. D. 1993: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (Hrsg.) 2001: *Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich*, Gütersloh: Bertelsmann.
- Ramírez Zamora, V. 1996: *Opinión pública y democracia*. Cuadernos de CAPEL 40, San José: IIDH/CAPEL.
- Sábato, H. 2000: »Öffentlichkeit in Iberoamerika. Überlegungen zum Gebrauch einer Kategorie«, in: Hengstenberg, P. et al. (Hrsg.): *Zivilgesellschaft in Lateinamerika*, Frankfurt/Main: Opladen, S. 53–63.
- Salazar, L. 2000: »Vom Gebrauch und Missbrauch des Begriffs Zivilgesellschaft«, in: Hengstenberg, P. et al. (Hrsg.): *Zivilgesellschaft in Lateinamerika*, Frankfurt/Main: Vervuert, S. 23–32.
- Thiery, P. 2002: »Zivilgesellschaft«, in: Nohlen, D. (Hrsg.): *Lexikon Dritte Welt*, Reinbek: Rowohlt, S. 906–909.
- Torres, J. A. 2002: *Ciudadanía y poder*; México: Ed. Delfos.
- Transparencia et. al. 2003: *Democracia en América Latina y el Caribe. Análisis y evaluación*, Lima: Asociación Civil Transparencia.
- Varios Autores 1999: *Capacitación cívica y electoral*. Cuadernos de CAPEL 44, San José: IIDH/CAPEL.