

Manipulierte Modernisierung: der Fall Bolivien

H.C.F. MANSILLA

Von etwa 1980 bis 2000 erfuhr Lateinamerika eine wahre Demokratie-Hochkonjunktur, die jetzt von einer Periode der Enttäuschung (oder zumindest der Ernüchterung) abgelöst wird. Zum einen haben die tatsächlich praktizierten Demokratievarianten die hohen Erwartungen, die mit ihnen verbunden waren, nicht erfüllen können. Dazu gehören sowohl allgemeine Zielsetzungen wie Erhöhung des durchschnittlichen Lebensstandards und Verringerung der Arbeitslosigkeit als auch politisch-institutionelle Vorhaben wie effektive Partizipation breiter Bevölkerungsektoren, bessere Kontrolle des Regierungshandelns, Aufbau einer modernen Staatsverwaltung und wirksame Bekämpfung der Korruption. Zum anderen hat der politische Alltag in Lateinamerika zu keiner klaren Trennung zwischen (alten) autoritären und korrupten Praktiken einerseits und (neuen) demokratisch-rechtsstaatlichen Prinzipien andererseits geführt. Die weit verbreitete Einschätzung der heutigen Situation lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Politiker und Parteien haben fest verwurzelte Werte, Verhaltensmuster und Handlungsnormen aus der vordemokratischen Epoche unter einer modern-technokratischen Verpackung unverändert beibehalten.

Die Folge sind eine Reihe halbdemokratischer oder semi-autoritärer Regime. Der Demokratisierungsprozess ist nach einem vielversprechenden Anfang¹ in den tradierten autoritären Verhaltensmustern steckengeblieben. Die Gründe für diese Entwicklung sind gewiss mannigfaltig: Kontinuität der Werthaltungen herrschender Eliten,² spärliche Reformbereitschaft in den politischen Parteien und Korruptionsphänomene größ-

1. James M. Malloy/Mitchell A. Seligson (Hrsg.), *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, Pittsburgh: Pittsburgh U. P. 1987; Larry Diamond et al. (Hrsg.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Boulder, CO: Lynne Rienner 1999.

2. Zur näheren Begriffsbestimmung von Staats- und Funktionseliten in Lateinamerika cf. J. Higley/R. Gunther (Hrsg.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge: Cambridge U.P. 1992.

ten Ausmaßes,³ aber auch eine erstaunliche Beharrungskraft der herkömmlichen politischen Kultur sowie die nach wie vor bestehenden technisch-administrativen Defizite in den meisten Behörden. Diese Gesamtentwicklung führt dazu, dass sich die Institutionen der Demokratie (einschließlich der Wahlen) letztlich als »leere Hülsen« erweisen.⁴ Das Ergebnis: »defekte«, »delegative«, »blockierte«, »illiberale« oder bloß »elektorale« Demokratien.⁵ Die verfassungsmäßigen Strukturen der gegenwärtigen lateinamerikanischen Demokratie gehen oft mit Manipulation und sogar Repression von Seiten der Regierungen sowie mit »klassischen« klientelistischen und neopatrimonialen Machtverhältnissen einher.⁶

Die Folgen sind ein weit verbreitetes Unbehagen gegenüber allen Formen von Demokratie, die Hinwendung zu populistischen Parteien und Ideologien, das verschwommene, aber wiederkehrende Phänomen der »Antipolitik«, die Verdrängung genuin politischer Auseinandersetzungen durch die glitzernden Spektakel der Massenmedien, die andauernde Schwäche der Zivilgesellschaft⁷ sowie die zunehmende, aber diffuse Ab-

3. Cf. Rupert F. J. Pritzl, *Korruption und Rentseeking in Lateinamerika. Zur politischen Ökonomie autoritärer politischer Systeme*, Baden-Baden: Nomos 1999; Susan Rose-Akerman, *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, Cambridge: Cambridge U.P. 1999.

4. Carlos Santiso, »Development Cooperation and the Promotion of Democratic Governance: Promises and Dilemmas«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Jg. 2001, Nr. 4, S. 388 ff.

5. Wolfgang Merkel, »Defekte Demokratien«, in: Wolfgang Merkel/Andreas Busch (Hrsg.), *Demokratie in Ost und West. Für Klaus von Beyme*, Frankfurt: Suhrkamp 1999, S. 361–381; Guillermo A. O'Donnell, »Delegative Democracy«, in: *Journal of Democracy*, vol. 5, Nr. 1, January 1994, S. 55–69; Fareed Zakaria, »The Rise of Illiberal Democracy«, in: *Foreign Affairs*, vol. 76 (1997), Nr. 6, S. 22–43; Martha Brill Olcott/Marina Ottaway, *The Challenge of Semi-Authoritarianism*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace 1999 (Working Paper # 7); Martin Lauga, *Demokratietheorien in Lateinamerika. Die Debatte in den Sozialwissenschaften*, Opladen: Leske + Budrich 1999, S. 134–144.

6. Andreas Schedler, *Elections without Democracy. The Menu of Manipulation*, in: *Journal of Democracy*, vol. 13, Nr. 2, April 2002, S. 36–50; Steven Levitsky/Lucan A. Way, *Elections without Democracy. The Rise of Competitive Authoritarianism*, in: *ibid.*, S. 51–65; Guillermo A. O'Donnell, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame: Notre Dame U. P. 1999.

7. Cf. Thomas Carothers, »Ungeeignete Zauberformel. Mit dem Begriff Zivilgesellschaft sind falsche Vorstellungen und unrealistische Erwartungen verbunden«, in: *Der Überblick*, 37. Jg., Nr. 3, September 2001, S. 15–18; Peter Hengstenberg/K. Kohut/G. Maihold (Hrsg.), *Zivilgesellschaft in Lateinamerika*, Frankfurt: Vervuert 2000.

lehnung von allem, was mit Neoliberalismus, Weltmarkt, Freihandel und Globalisierung zu tun hat.

Die Diskreditierung des liberal-demokratischen Modells in Bolivien

Diese Situation kennzeichnet auch den bolivianischen Fall. Das Ergebnis der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen vom 30. Juni 2002 (die den Protestparteien starke Gewinne brachten) sowie die gewaltsame Polizeimeuterei vom 12.–13. Februar 2003 und die bürgerkriegsähnlichen Unruhen vom Oktober 2003, die zum Rücktritt des neoliberalen Staatspräsidenten Gonzalo Sánchez de Lozada und zur Einsetzung einer neuen Regierung führten, deuten auf eine tiefe Enttäuschung ausgedehnter Bevölkerungssektoren mit einer »defekten Demokratie« hin. Der unerwartet widersprüchliche Verlauf und die ambivalenten Auswirkungen des Demokratisierungsprozesses stehen jetzt klar im Gegensatz zu den immer noch optimistischen Annahmen der »mainstream«-Politologie⁸.

In der bolivianischen Öffentlichkeit setzt sich inzwischen die Einschätzung durch, dass das offensichtliche Scheitern des neoliberalen Reformmodells (1985–2002) – neben ökonomischen und außenwirtschaftlichen Gründen – maßgeblich auf die unveränderten Verhaltensmuster von Politikern und Bürokraten zurückzuführen ist. Paradoxerweise gilt diese Kritik in erster Linie der Praxis der Regierungen von Gonzalo Sánchez de Lozada (1993–1997, 2002–2003), der vor allem im Ausland den Ruf des originellen liberalen Reformators der bolivianischen Gesellschaft genoss. Im Inland war die mehrheitliche Wahrnehmung anders. Faktoren wie die jederzeit spürbare Mittelmäßigkeit der Regierungsleistung, die erstaunliche Zunahme von Korruptionsphänomenen, die Zerstörung tropischer Ökosysteme und die Verknappung von Agrarflächen und Wasser traten verstärkt während seiner Regierungszeit auf. Aus der Sicht der internationalen Agenturen der Entwicklungshilfe wurde sie hingegen als gelungene Verbindung von erweiterter Demokratie, rationalem Management und praktiziertem Umweltschutz gepriesen.

In der bolivianischen Situation fallen in gedrängter und akuter Form die Faktoren zusammen, die auch in anderen Ländern (zumindest im

8. Cf. z.B. Abraham F. Lowenthal, »Latin America at the Century's Turn«, in: *Journal of Democracy*, vol. 11, Nr. 2, April 2000, S. 41–55.

südamerikanischen Anden-Raum) für die aktuelle Gesamtkrise und somit auch für die Diskreditierung des liberal-demokratischen Modells verantwortlich sind. In Bolivien haben sicherlich konjunkturmäßige Faktoren die ausgedehnten Unruhen und den Regierungswechsel im Oktober 2003 mit verursacht, beispielsweise die Unnachgiebigkeit der Regierung gegenüber den Forderungen von Gewerkschaften und der indianischen Bevölkerung, die ungeschickte Behandlung des Koka/Kokain-Problems und die undurchsichtige Handhabung des Erdgas-Komplexes. Aber auch

In der bolivianischen Öffentlichkeit setzt sich inzwischen die Einschätzung durch, dass das offensichtliche Scheitern des neoliberalen Reformmodells maßgeblich auf die unveränderten Verhaltensmuster von Politikern und Bürokraten zurückzuführen ist.

grundsätzlichere Faktoren, die in ganz Lateinamerika ähnlich sein dürften, haben entscheidend zum ruhmlosen Rücktritt der Galionsfigur des bolivianischen Neoliberalismus beigetragen: eklatante Demokratiedefizite, Legitimitätsverlust des Staates und der politischen Parteien, soziale Desintegration, Fragmentierung der Regierungseliten und diffuse Gewaltbereitschaft. In Bolivien hat diese Konstellation die allgemeine Politikverdrossenheit und das ethnisch-kulturelle Gewaltpotenzial stark anwachsen lassen. Denn sowohl die urbanen Mittelschichten als auch die indianischen Bevölkerungsgruppen betrachten sich selbst als die Hauptopfer von staatlicher Korruption, ausländischer Kontrolle über die natürlichen Ressourcen, dubioser Privatisierung der öffentlichen Dienste und fortgesetzter Zerstörung der Ökosysteme. Das Protestpotenzial geht nicht nur auf den allgemeinen Legitimitätsverlust von Parteien und Politikern zurück, sondern auch auf das Nachlassen der identitätsstiftenden Funktionen der öffentlichen Verwaltung. In einem ausgesprochenen Entwicklungsland wie Bolivien bestanden jene identitätsstiftenden Funktionen in bescheidenen, aber hochgeschätzten materiellen Leistungen auf den Gebieten von Erziehung, Gesundheit, Infrastruktur und Wohnungsbau – Leistungen, die alle neoliberalen Regierungen entgegen der amtlichen Propaganda seit 1985 stark eingeschränkt haben.

Die enttäuschenden Resultate des Globalisierungsprozesses in Lateinamerika (einzige Ausnahmen: Chile und Costa Rica) haben die Aufmerksamkeit auch auf nicht-ökonomische Aspekte der Problematik gelenkt, deren Bedeutung lange verkannt worden ist. Denn die Steuerung globa-

ler Prozesse und vor allem die Verbreitung der für universell gehaltenen westlichen Normen und Werte stoßen nicht nur in einzelnen lateinamerikanischen Gesellschaften auf sehr unterschiedliche Akzeptanz, sondern sie begegnen sozio-kulturell geprägten Widerständen, die in den letzten Jahren vor allem in Ländern mit einer starken indigenen Bevölkerung – wie Bolivien – eine beträchtliche Größenordnung erreicht haben. Den Ansprüchen des Globalismus⁹ qua Ideologie des Globalisierungsprozesses steht im indianisch geprägten Anden-Raum ein wachsendes Misstrauen entgegen.

Neben der Diskrepanz von Wertorientierungen lässt sich in Lateinamerika eine kollektive moralische Auflehnung gegen die Korruption und die undurchsichtigen Geschäfte beobachten, die mit dem Privatisierungsprozess einhergehen. Die lateinamerikanischen Gesellschaften sind nicht mehr willens, die Mischung aus Veruntreuung staatlicher Gelder, Straffreiheit der Mächtigen, ständiger Verschlechterung der Lebens- und Umweltbedingungen und dem Schweigen der internationalen Organisationen tatenlos zu ertragen, eine Mischung, die weite Teile der Bevölkerung – zu Unrecht oder nicht – für eine Konsequenz des neoliberalen Modells halten. Im Fall Boliviens hat die moralische Empörung maßgeblich zum Regierungswechsel im Oktober 2003 beigetragen.

Dieser Trend hängt auch damit zusammen, dass in Lateinamerika die Einführung demokratisch-rechtsstaatlicher Verhältnisse und die Umgestaltung der Wirtschaftsordnung keine Verteilungsgerechtigkeit mit sich brachten, während privilegierte Eliten im Rahmen des neoliberalen Modells ihre dominierende Position stark ausbauen konnten. Der Protest richtet sich vor allem gegen den Opportunismus und die Korruptionsanfälligkeit der Staatsklassen, die bruchlos die herkömmlichen Muster privilegierter Schichten weiter tradieren. In der Tat bestimmen rentenmaximierende Eliten ohne besondere Investitionsneigung und nicht profitmaximierende moderne Unternehmer die volkswirtschaftlichen Prozesse. Die noch maßgebende Rentenorientierung der staatstragenden Eliten Boliviens hat das Versagen des neoliberalen Modells erheblich begünstigt. Die traditionelle Oberschicht, die lange Zeit auf die Militär-

9. Ulrich Beck, *Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf Globalisierung*, Frankfurt: Suhrkamp 1999, passim; Rainer Tetzlaff, »Globalisierung. ›Dritte Welt‹-Kulturen zwischen Zukunftsängsten und Aufholhoffnungen«, in: Rainer Tetzlaff (Hrsg.), *Weltkulturen unter Globalisierungsdruck. Erfahrungen und Antworten aus den Kontinenten*, Bonn: Dietz 2000, S. 39.

herrschaft fixiert war, wird seit 1982 allmählich durch eine technokratische Elite abgelöst, die sich in ihrer patrimonialen und klientelistischen Grundhaltung sowie ihrem Umgang mit den Staatsfinanzen wenig von ihrer Vorgängerin unterscheidet.

Hinzu kommt, dass in zahlreichen Ländern – wie auch in Bolivien – der Staat sich als unfähig erwiesen hat, das Gewaltmonopol aufrechtzuerhalten. Einige politische Parteien und mächtige Lokaleliten haben ein Interesse daran, dass sich dieser Zustand einer wachsenden sozial-politischen Anomie¹⁰ nicht wesentlich ändert. Der Staat verliert zunehmend das Gewaltmonopol über Teile des Staatsgebiets, in denen bittere Armut und gesellschaftliche Gegensätze besonders krass ausfallen. Es handelt sich oft um Landesteile, deren Kontrolle für die Zentralregierung mehr Kosten denn Nutzen verursacht.¹¹ Das Verhalten der Regierungseliten ist partiell für diesen Staatszerfall und die soziale Desintegration verantwortlich. Folgen sind eine sprunghaft angestiegene organisierte Kriminalität, mafiaähnliche Strukturen bei den Sicherheitskräften (Armee und Polizei) und eine unübersichtbare Abnahme der Sicherheit für die Bürger.

Modernisierung ohne »Good Governance«

Im bolivianischen Zusammenhang besteht das Hauptproblem des Demokratisierungsprozesses darin, dass trotz der Arbeit der internationalen Organisationen die tradierten Verhaltensmuster der regierenden Eliten keineswegs von den modernisierenden Maßnahmen verdrängt worden sind. Prämoderne und vordemokratische Phänomene zeigen eine erstaunliche Beharrungskraft. Es gibt zweifellos keinen zwingenden Kausalzusammenhang zwischen den modernisierenden Reformen einerseits und der Fortsetzung von Schlendrian, Korruption und Umweltzerstörung andererseits. Aber einiges deutet auf eine Beziehung zwischen der neoliberalen Praxis und der sich stets verschlechternden sozioökonomi-

10. Cf. Peter Waldmann, *Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*, Opladen: Leske und Budrich 2002.

11. Allgemein hierzu: Peter Waldmann, »Nachahmung mit begrenztem Erfolg. Zur Transformation des europäischen Staatsmodells in Lateinamerika«, in: Wolfgang Reinhard (Hrsg.), *Verstaatlichung der Welt? Europäische Staatsmodelle und außereuropäische Machtprozesse*, München: Oldenbourg 1999, S. 53–68.

schen Wirklichkeit. Das Regierungshandeln richtet sich im engeren ökonomischen Bereich an den Empfehlungen der Weltbank aus, nicht aber auf politisch-praktischem Gebiet, wo bislang wenig von langfristig konzipierter »good governance«¹² zu sehen war. Hier waren die kurzfristigen Vorteile der herrschenden Eliten maßgebend. Diese Praxis hat letztlich gravierende Regierungs- und Verwaltungsdefizite hervorgerufen, welche wiederum das politische Protestpotenzial angeheizt haben. Das Ergebnis der modernisierenden Reformen Boliviens ist insofern als widersprüchlich zu bezeichnen, als die angestrebte Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Staates und die intendierte Professionalisierung der Verwaltung zwar sehr langsam eine »konstruktive Konfliktkultur«¹³ begünstigen, aber in kurzfristiger Perspektive auch irrationale und undemokratische Phänomene begünstigen können.

Dieses komplexe Verhältnis von modernisierenden Reformen und eigenartiger Beharrungskraft der traditionellen politischen Kultur lässt sich in Bolivien anhand des Funktionierens von Justiz und Umweltschutzbehörden gut analysieren. Der umfassenden Reform beider Institutionen haben die Weltbank und die Agenturen der internationalen Zusammenarbeit seit etwa 1990 eine strategische Bedeutung beigemessen und dafür entsprechende Mittel eingesetzt. Diese Reformwerke gehen über die üblichen Versuche der Etablierung eines liberal-demokratischen Grundkonsenses hinaus. Sie schreiben beispielsweise die Aufstellung umweltfreundlicher Auflagen und Begleitmaßnahmen bei der entsprechenden Kreditvergabe für Infrastruktur- und Investitionsvorhaben vor.¹⁴ Die internationalen Organisationen fördern ebenfalls eine eingehende Reform der Rechtsordnung und des Justizapparats sowie die Gründung neuer Insti-

12. Cf. den maßgeblichen Bericht der Weltbank: *Governance and Development*, Washington: The World Bank 1992; Günther Maihold, »Erblinden: die Institutionen und versagen die Akteure? Regierbarkeit und Zukunftsfähigkeit der Demokratie in Lateinamerika«, in: Klaus Bodemer et al. (Hrsg.), *Lateinamerika-Jahrbuch* (Frankfurt), Jg. 1996, S. 62–91.

13. Heidemarie Wiczorek-Zeul, »Der Umbau zu einer neuen Weltordnung. Globale Strukturpolitik, Entwicklungspolitik und ihre praktischen Beiträge«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Jg. 2001, Nr. 3, S. 229.

14. Cf. The World Bank, *World Development Report. Development and Environment*, New York: Oxford U.P. 1992; Shahid Javed Burki/Guillermo E. Perry, *La larga marcha. Un programa de reforma para América Latina y el Caribe*, Washington: The World Bank 1997.

tutionen innerhalb der Judikative.¹⁵ Die Reformen verfolgen den Zweck, die Korruption einzudämmen und die Entfaltung der auf Privateigentum und dem freien Markt beruhenden Wirtschaftsordnung zu ermöglichen. Hinzu kommen aber auch weitergehende Zielsetzungen, etwa die Rechtssicherheit auf alle Bevölkerungssektoren auszudehnen, den Schutz des kleinen und mittleren Privateigentums zu gewährleisten, die Willkür staatlicher Organe einzuschränken sowie insgesamt die gesellschaftlichen Transaktionskosten zu reduzieren.¹⁶

Die von der Weltbank befürworteten Reformwerke sind »transversale Reformen«, die mittels heterogener Unterstützungskoalitionen »auf verschiedene Politikfelder einwirken« und »unterschiedliche Akteure aus unterschiedlichen Gründen einigen können«.¹⁷ Mit Sicherheit darf man heute dennoch behaupten, dass es beiden Kampagnen nicht gelungen ist, einen halbwegs vorzeigbaren Erfolg zu erzielen. Eine Analyse des Funktionierens von Justiz und Umweltschutzbehörden ist aufschlussreich, weil sie die Beharrungskraft der traditionellen politischen Kultur sichtbar macht. Die herkömmlichen Verhaltensmuster (die sog. informellen Codes) der Beamten, Richter und Behörden bestehen parallel zu modernen, rational-demokratischen Orientierungswerten fort.

Die Scheinwelt der Umweltschutzbehörden

Seit etwa 1992 (Rio-Gipfel) lässt sich in Bolivien ein zunehmendes öffentliches Interesse an ökologischen Fragestellungen beobachten, das allerdings bis jetzt in der Praxis wirkungslos geblieben ist. Dieses langsam wachsende ökologische Bewusstsein und die Gründung zahlreicher staatlicher und privater Institutionen zum Umweltschutz haben keine nennenswerte Eindämmung der weiter zunehmenden Umweltschäden

15. Malcolm Rowat/Waleed H. Malik/Maria Dakolias (Hrsg.), *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean. Proceedings of a World Bank Conference*, Washington: The World Bank 1995; Maria Dakolias, *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform*, Washington: The World Bank 1996.

16. Wolfgang S. Heinz, »Rechtsberatungsprogramme in der Entwicklungszusammenarbeit. Erfahrungen im internationalen Vergleich«, in: Helen Ahrens/Detlev Nolte (Hrsg.), *Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika*, Frankfurt: Vervuert 1999, S. 256–281.

17. Detlev Nolte, »Rechtsreformen und Demokratie in Lateinamerika«, in: Helen Ahrens/Detlev Nolte (Hrsg.), op. cit. (Anm. 16), S. 23; cf. auch Rainer Tetzlaff, »Justizreformen im Rahmen der Globalisierungsdebatte«, in: ibid., S. 36–52.

bewirken können; die Zerstörung des tropischen Regenwaldes, das bedenklichste Umweltproblem Boliviens, hat sich seit etwa 1992 enorm verschärft. Nach einem Bericht des World Resources Institute und der Interamerikanischen Entwicklungsbank war Bolivien schon 1996 jährlich für eine Waldvernichtung verantwortlich, die 7,2 Prozent der weltweiten Fläche an Regenwäldern umfasste.¹⁸ Im Weltmaßstab ist laut dieser Quelle Bolivien (nach Brasilien) der zweitgrößte Waldzerstörer.

Die Beschäftigung mit Ökologie verleiht den Regierungen für einige Jahre den Nimbus der Fortschrittlichkeit und sogar der Originalität.

Die praktizierten Formen von Abholzung und Rodung im tropischen Flachland haben eine starke Beeinträchtigung des Lebensraums für Bevölkerungsgruppen im amazonischen Urwald mit sich gebracht. Diese Entwicklung ist teilweise auf das Verhalten der Umweltschutzbehörden zurückzuführen, die vornehmlich die Interessen der exportorientierten Agro- und Holzindustrie begünstigen. Dies verstößt gegen bestehende Gesetze und Regelungen, ist aber in dem gegenwärtigen Modell einer einseitig konzipierten, aber beschleunigten Modernisierung nicht dysfunktional. Die rasch voranschreitende Zerstörung tropischer Ökosysteme hat die Gewaltbereitschaft ethnischer Gruppen im bolivianischen Osten angeheizt, deren angestammte Lebensbedingungen unmittelbar bedroht sind. Die als existenziell erlebte Bedrohung hat zum einen die kollektive Identität dieser Volksgruppen gefestigt und zum anderen ihr Protestpotenzial gegen den Zentralstaat und dessen Agenturen mobilisiert.

Eine landesweite, repräsentative Umfrage im Auftrag der bolivianischen Regierung legt den Schluss nahe, dass die Umweltschutzthematik keine Priorität unter den Alltagssorgen der bolivianischen Gesellschaft hat. Ökologisch-konservierende Überlegungen interessieren in der Regel nur einen kleinen städtischen Bevölkerungssektor, der eine bessere Bildung genossen hat. Nur 20,5 Prozent der ländlichen Bevölkerung nehmen Schäden an natürlichen Ökosystemen durch Menschenhand wahr; 76,6 Prozent der ländlichen Bevölkerung zeigen Gleichgültigkeit gegen-

18. World Resources Institute, »Bolivia está entre los países más deforestadores de bosques húmedos«, in: *Presencia* (La Paz) vom 28. Juli 1996, S. 2; Cf. »El 41 % del territorio está bajo el peligro de la desertificación«, in: *La Razon* (La Paz) vom 26. Oktober 2002, S. B 4.

über Fragen zum Umweltschutz und zur ökologischen Degradation.¹⁹ Folglich wird die Regierung in Sachen Umweltschutz kaum zur Verantwortung gezogen. Man muss darüber hinaus in Rechnung stellen, dass der effektive politische Wille, der Vernichtung des Regenwaldes energisch Einhalt zu gebieten, kaum vorhanden sein dürfte, und zwar aus mehreren Gründen: das relativ niedrige Informationsniveau sowie das Unverständnis für ökologische Probleme und Argumentationsweisen in der höheren Verwaltung, eine lückenhafte und widerspruchsvolle Gesetzgebung und – vor allem – der Druck der politisch mächtig gewordenen Interessenverbände der Holzindustrie und der entsprechenden Gewerkschaften.

Zugleich werden in Bolivien – entsprechend den Forderungen von Weltbank und anderen internationalen Geldgebern – die Umweltprobleme von Regierungen und Eliten anerkannt und entsprechende Institutionen errichtet. Diese »Nachhaltigkeits-Konjunktur« eröffnet die »Aussicht auf großzügige finanzielle Zuwendungen und politischen Prestigegewinn«²⁰ für die jeweiligen Staatsbürokratien und Machtgruppen. Das zeigt sich gerade in kleineren Ländern wie Bolivien, die von ausländischen finanziellen Zuwendungen stark abhängig sind. Die Beschäftigung mit Ökologie verleiht jenen Regierungen für einige Jahre den Nimbus der Fortschrittlichkeit und sogar der Originalität. Ein Beispiel dafür ist das bolivianische »Ministerium für nachhaltige Entwicklung und Umwelt«, das offensichtlich aus derartigen opportunistisch-instrumentellen Gründen 1993 eingerichtet wurde. Die Besetzung seiner Spitzenpositionen kann laut Werner G. Raza als »ein bewußtes Kalkül des agrar-industriellen Sektors« bezeichnet werden, welcher so »die Wahrung seiner wirtschaftlichen Interessen im neuen Ministerium sicherzustellen« versuchte.²¹ Während der Diskurs des Umweltschutzes gepflegt wird, ist dieses Ministerium daran beteiligt, Biodiversität und nachhaltige Entwicklung als greifbare Geldquellen und Exportmöglichkeiten zu ver-

19. Fernando Calderón/Carlos F. Toranzo Roca, *La seguridad humana en Bolivia. Percepciones políticas, sociales y económicas de los bolivianos de hoy*, La Paz: Pronagob 2000, S. 113–120, 200.

20. Werner G. Raza, *Die Umsetzung eines Konzepts nachhaltiger Entwicklung in der neoliberalen Peripherie: das Beispiel Bolivien*, Wien 1998 [Dissertation an der Wirtschaftsuniversität Wien], S. 264.

21. Werner G. Raza, *Die Umsetzung ...*, op. cit. (Anm. 20), S. 269 ff., 336–338, 343. Cf. auch Werner G. Raza, *Desarrollo sostenible en la periferia neoliberal. Una mirada a Bolivia desde fuera*, La Paz: Plural/KAS/LIDEMA 2000.

markten, im Notfall (d.h. leider auch: im Normalfall) auch gegen eigene Prinzipien und gesetzliche Regelungen.²² Seit Jahren kann man in Bolivien gegen niedrige Bestechungsgelder riesige Waldkonzessionen zum erklärten Zweck der Abholzung beinahe legal erwerben. Im Juni 2003 wurden die geschützten Gebiete und Naturparks, wo jegliche wirtschaftliche Tätigkeit gesetzlich verboten ist, für die Erdölgewinnung freigegeben.

Die informellen Codes der Funktionäre der Umweltschutzbehörden lassen sich somit folgendermaßen beschreiben: (a) Desinteresse hinsichtlich der tatsächlichen Erhaltung bedrohter Ökosysteme; (b) korrupte Praktiken bei der Erteilung von Genehmigungen und Konzessionen; und (c) Gefügigkeit gegenüber informellen Anweisungen seitens der Regierung sowie Anliegen der Agro- und Holzindustrie. Nach außen hin wahren diese Behörden den Anschein der striktesten Rechtmäßigkeit und Integrität.

Die Justizreform: neue Gesetze und Institutionen, alte Praktiken

Auch die Reform des Justizapparats bleibt eine halbherzige Angelegenheit, die nur sehr schleppend gegen den stillschweigenden, aber durchaus wirkungsvollen Widerstand von Rechtsanwälten, Richtern und Politikern vorankommt. Die richterliche Gewalt Boliviens stellt zusammen mit den politischen Parteien und der Polizei die am wenigsten geschätzte Institution des bolivianischen Staates dar.²³

Seit 1994 kennt die bolivianische Justiz neue Institutionen (wie das Verfassungsgericht) und Gesetzbücher. Die Gehälter von Richtern und Angestellten wurden deutlich angehoben. Die Infrastruktur der Gerichte ist mit Hilfe internationaler Organisationen erheblich modernisiert und erweitert worden. Viele »Justizpaläste« wurden in den Provinzhauptstädten errichtet. Das Parlament (und nicht mehr die Exekutive) hat jetzt das letzte Wort bei der Ernennung der höchsten Richter. Der Justizalltag hat sich jedoch kaum geändert. Die Gerichtsverfahren zeichnen sich weiterhin durch extreme Langsamkeit und Verworrenheit aus. Gesetze und

22. Cf. die amtliche Broschüre: Ministerio de Desarrollo Sostenible, *Día internacional de la biodiversidad*, La Paz, 22. Mai 2003. Sie lässt an Klarheit über die kommerzielle Motivation des Ministeriums nichts zu wünschen übrig.

23. Foro de Gobernabilidad y Desarrollo Humano, *Ética pública y corrupción en Bolivia*, La Paz: PRONAGOB/ILDIS, Juni 1997

Verwaltungsvorschriften widersprechen einander. Jeder Schritt im Verfahren muss von den Prozessparteien finanziell honoriert werden. Die bolivianische Justiz ist durch die Spitzfindigkeiten von Richtern und Anwälten berühmt geworden, die sich durch die Prozessparteien bereichern. Zusammenfassend kann man sagen, dass der bolivianische Richter- und Anwaltsstand sich durch technische Ineffizienz und Korruption auszeichnet – genauso wie zur Zeit der spanischen Kolonialmacht.

Hinsichtlich der Korruptionsphänomene nahm Bolivien 1997 und 2001 in ganz Lateinamerika im Rahmen des sog. Perzeptionsindex von »Transparency International« (TI) den letzten Platz ein, d.h. es ist als das korrupteste Land des Subkontinents zu betrachten. Im Weltmaßstab, bei 91 aufgeführten Ländern, befand sich Bolivien auf dem 84. Platz.²⁴ Das tatsächliche Funktionieren der Justiz spielt hierfür eine maßgebliche Rolle. Die informellen Codes der Richter und Justizangestellten lassen sich somit folgendermaßen beschreiben: (a) Desinteresse für Prozesse und Verfahren, die von Menschen angestrebt werden, die sich Bestechungsgelder oder »Beschleunigungsgelder« nicht leisten können; (b) Sicherung von Straffreiheit für Delikte, die von Mächtigen und Reichen verübt werden; und (c) Gefügigkeit gegenüber informellen Anweisungen oder Andeutungen seitens der Regierung. Nach außen hin wahren Richter und Anwälte – wie die Umweltschutzbehörden – den Anschein der Rechtmäßigkeit und Integrität.

Traditionelle und moderne Eliten

Justiz und Umweltschutzbehörden werden durch privilegierte Funktionselementen dominiert, die es verstanden haben, die von den internationalen Organisationen initiierten Modernisierungsreformen gemäß ihren eigenen Interessen umzugestalten. Sie praktizieren täglich und virtuos den öffentlich-theoretischen Diskurs von Modernität, Demokratie und Ökologie. Reformmaßnahmen in der Justiz und in den Umweltschutzbehörden beschränken sich in der Regel auf die sogenannte digitale Kosmetik, d.h. die Anschaffung elektronischer Ausrüstung und die Erstellung moderner Organisationsschemata, die den Alltag und die Verhaltensmuster der Funktionäre nur marginal tangieren.

Die privilegierten Gruppierungen, die in Bolivien seit der Wiedereinführung der Demokratie (1982) die höchsten Stellen in der öffentlichen

24. Cf. www.transparency.org/documents/cpi2001/cpi2001.html.

Verwaltung und in der Justiz innehaben und das politische Leben beinahe monopolisieren, stellen keine traditionelle Oberschicht mehr dar, obwohl man von einer vollständigen personellen Erneuerung nicht sprechen kann. Der Wechsel geschah nur partiell und sehr langsam. Aber man kann heute davon ausgehen, dass die Legitimität der »neuen« Elite weder auf gesellschaftlichem Ansehen noch auf geographischer oder ethnischer Herkunft, weder auf Landbesitz noch auf eigener Unternehmertätigkeit basiert. Die neueren Gruppierungen sind als moderne Funktionseliten zu bezeichnen, weil ihre Mitglieder in der Regel eine technische oder (betriebs-)wirtschaftliche Hochschulausbildung vorweisen können, mit dem zeitgenössischen Komplex von Institutionen, Banken, Wirtschaftsverbänden und internationalen Agenturen souverän umgehen können und in einer halbwegs modernen Parteistruktur eine oft jahrelange Karriere gemacht haben. Aber sie sind Funktionseliten sui generis: Leistungsprinzip, rechtsstaatliche Grundsätze und demokratische Einstellungen, ein Dienstethos gegenüber der Gesellschaft und der Modernisierung des Landes sind zweitrangig. Entscheidend ist vielmehr ihre Fähigkeit, Seilschaften zu bilden, Diskurse, Symbole und Programme zu manipulieren, und ganz moderne und schwer aufzudeckende Formen von Korruption und Veruntreuung staatlicher Gelder sowie andere Delikte mit dem sicheren Gefühl der Straflosigkeit zu begehen.²⁵ Nur arme, einflusslose oder naive Menschen halten sich in Lateinamerika und insbesondere in Bolivien an die Gesetze ... und an die Verkehrsregeln. Rechtskonformes Verhalten ist sehr oft ein Zeichen gesellschaftlicher Schwäche oder Einflusslosigkeit.²⁶ Und es gibt keine begründete Hoffnung, dass sich dieser Sachverhalt in der nächsten Zukunft ändern wird, weil gerade die Beharrungskraft der autoritären Tradition mit dem Alltagsverhalten der modernen Funktionseliten eng verbunden ist.

25. Cf. Juan Méndez/Guillermo A. O'Donnell et al. (Hrsg.), *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame: Notre Dame U.P. 1998.

26. Zur allgemeinen Feststellung »Macht bedeutet Straffreiheit« cf. Ernesto Garzón Valdés, »Rechtsphilosophische Überlegungen über Verfassungsreformen in Lateinamerika«, in: Ahrens/Nolte (Hrsg.), op. cit. (Anm. 16), S. 117, 119, 123; Adrian und Peter Waldmann, »Regelmäßig regelwidrig«, in: *Der Überblick*, 38. Jg., Nr. 1, März 2002, S. 81–85.