

3. AUFBAU ZIVILGESELLSCHAFTLICHER STRUKTUREN

*Estamos pasando por una etapa de ausencia de valores cívicos, falta de educación y de patriotismo. Necesitamos cambiar nuestro comportamiento para que podamos vivir en un país donde tengamos el orgullo de decir: SOY CIUDADANO
La solución a nuestros problemas no se encuentra en manos de ningún funcionario.
La mediocridad o grandeza del país reside en NOSOTROS..... sus CIUDADANOS
(De un Consejo de Prevención Comunitaria en Argentina)**

Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen und Entwicklung der Demokratie¹

Bürgergesellschaft und Vertrauen

Die Frage, ob eine gute Demokratie ohne gute Bürger möglich ist, muss sicherlich mit einem klaren NEIN beantwortet werden.

Die Demokratie scheint immer dann besonders gut gefestigt und entwickelt zu sein, wenn auch der Bürgersinn, auf den sie sich stützt, besonders weit entwickelt ist. Damit stehen jüngere Demokratien vor der Notwendigkeit, eine Politik des ständigen "Aufbaus bürgergesellschaftlicher Strukturen" zu fördern. Das heißt nichts anderes, als die Bürger mit einer besseren und tiefergehenden demokratischen Bildung auszustatten, so dass sie sich ihrer Rechte und Freiheiten sowie der Verantwortung, die die Ausübung dieser Rechte und Freiheiten mit sich bringt, voll bewusst sind.

Das tägliche Ausüben einer produktiven demokratischen Kultur führt wiederum zum Aufbau eines stabileren Rahmen institutionellen Vertrauens, so dass sich der *circulus virtuosus*: Bürgergesellschaft – Vertrauen – Entwicklung der Demokratie schließt.

Im Verständnis der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen 1948 verabschiedeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist der Begriff des Staatsbürgers mit individuellen Rechten und Pflichten ausgestattet, die auf der Grundlage eines vorgegebenen Rechtsrahmens ausgeübt werden. Dabei beziehen sich diese Rechte und Pflichten nicht nur auf das Individuum selbst sondern auch auf seine sozialen Verpflichtungen.

* *Wir erleben eine Zeit, in der es an Bürgerwerten, Bildung und Vaterlandsliebe mangelt. Wir müssen unser Verhalten ändern, wollen wir in einem Land leben, in dem wir mit Stolz sagen können: ICH BIN BÜRGER. Die Lösung unserer Probleme liegt nicht in den Händen der Beamten. Über Mittelmäßigkeit und Größe unseres Landes entscheiden WIR... seine BÜRGER (Auszug aus einem Aufruf einer zivilen Bürgerorganisation in Argentinien).*

¹ Die nachstehenden Ausführungen zu der lateinamerikanischen demokratischen Realität, die von unserer jährlichen Analyse der Entwicklung in den einzelnen Ländern abgeleitet sind, sollen beschreiben, „wo der Schuh drückt“ und die Weiterentwicklung der Demokratie hemmt. Uns selbst erscheinen die Diagnosen zuweilen entmutigend und lassen die Sorge aufkommen, ob die Akteure der regionalen Demokratie in der Lage sind, die bestehenden Schwierigkeiten zu überwinden.

Trotz zahlreicher anhaltender Probleme ist es aber den Ländern der Region in kurzer Zeit und trotz der schwierigen demokratischen Entwicklung gelungen, wichtige Hindernisse zu überwinden. Das bestärkt uns in unserer Überzeugung, dass die Analyse der anstehenden Probleme so etwas sein muss, wie „die Pferdefliege auf dem Rücken des edlen Tieres, die es wach hält“, um seinen schwierigen Weg fortzusetzen. Hierin liegt der eigentliche Sinn der hier angestellten Überlegungen.

Gerade in Bezug auf die Pflichten ergibt sich aus der Erklärung der Menschenrechte das Verständnis eines Bürgers, der nicht nur Rechte besitzt, sondern im Wesentlichen auch soziale Pflichten hat.²

Somit ist Bürgerschaft ein Begriff, der mit der Achtung der Bürgerrechte zusammenhängt aber auch mit Pflichten der Bürger in ihrem sozialen und politischen Leben. Dabei kann der Einzelne seiner Verantwortung innerhalb seiner Gesellschaft über aktive Beteiligung am Leben in der Gemeinschaft nachkommen.

Mitwirkung bedeutet nicht nur eine Stärkung des sozialen Zusammenhalts sowie die Entwicklung von Bürgertugenden, sondern kann auch als Instrument sozialer Kontrolle und Vermittlung von sozialen und politischen Forderungen eingesetzt werden.

Pablo GENTILE³ weist darauf hin, dass die formale Anerkennung der Rechte eine zentrale Voraussetzung für die Realisierung einer Gesellschaft mit Bürgerinnen und Bürgern ist. Wenn eine solche Anerkennung allerdings auf juristische Kriterien beschränkt bleibt, so läuft die Gesellschaft Gefahr, sich in eine Bürgerschaft bar jeden Inhalts zu verwandeln.

Es kann keine zivilgesellschaftlichen Strukturen geben, wenn es nicht gelingt, so viel Vertrauen in die Regierungsinstitutionen zu wecken, dass die Bürger auch geneigt sind, ihren Pflichten nachzukommen und sich aktiv am politischen Leben zu beteiligen.

Dieses Vertrauen wiederum lässt die politische Vertretung effizienter werden und verleiht der Demokratie eine neue Qualität. Dagegen zerstören Krisen des politischen Vertrauens, wie wir sie gegenwärtig in einem Großteil des gesellschaftlichen Gefüges in Lateinamerika erleben, die Funktionstüchtigkeit des repräsentativen Systems und beeinträchtigen die Qualität der Demokratie.

Die politische und soziale Beteiligung ist ein Mittel zur Verbesserung der Effizienz und Qualität der demokratischen Regierungen. Je verantwortungsbewusster die Bürger sich in das demokratische Leben einbringen, desto breiter werden die Kommunikationskanäle zwischen Bürgern und Regierenden sein. Damit erhalten die Regierungen auch die notwendige Information und Kenntnisse zur Lösung der Probleme und Schwierigkeiten der Bürger, die sie vertreten.

Die von der *Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan)* und dem *Instituto Fernando Enrique Cardoso* in sieben Ländern Lateinamerikas durchgeführte Umfrage *Encuesta Ecosocial 2007* weist auf eine sehr niedrige politische Beteiligung in Lateinamerika hin. Das umfasst sowohl die politische Betätigung als auch soziale und solidarische Aktivitäten. Argentinien und Mexiko sind die Länder mit der geringsten Beteiligung. Lediglich fünf von 100 Argentinern gaben an, aktiv in zwei oder mehr Institutionen mitgearbeitet zu haben, während die übrigen lateinamerikanischen Länder höhere Beteiligung aufwiesen (zum Beispiel Peru 12%, Chile und Guatemala 9% und Brasilien 8%). Allerdings waren die Ergebnisse in diesen Ländern von der starken Beteiligung an religiösen Gruppen beeinflusst (insbesondere in Guatemala und Peru, wo sie 29% bzw. 19% ausmacht) und in geringerem Maße von der Zugehörigkeit zu Nachbarschaftsvereinigungen, Bildungsvereinen und Klubs oder Sportvereinen. Dagegen wies die Beteiligung an Gewerkschaftsorganisationen ein homogeneres Niveau in der Region aus. Im Durchschnitt gaben nur zwei von 100 Lateinamerikanern an, einer Gewerkschaft

² HERNANDEZ AVENDAÑO, J.: "Ciudadanía en Movimiento", Universidad Iberoamericana, Demos, IAP 2000.

³ GENTILE, P.: (Coord.) "Códigos para la ciudadanía". Buenos Aires, Santillana, 2000.

oder einem Verband angehört zu haben. Das gleiche gilt für die Mitwirkung in Wohltätigkeitsvereinen oder Freiwilligenarbeit, die sehr niedrige Werte in der gesamten Region aufweisen. Lediglich 4% der befragten Lateinamerikaner gaben an, sich an dieser Art von Aktivitäten beteiligt zu haben.⁴

In einem demokratischen System ist zudem das Vertrauen der Bürger in alle Staatsgewalten wesentlich. Besteht dieses Vertrauen nicht, so stehen wir vor einer schwachen Demokratie, die zum Teil auf den jeweils glaubwürdigsten Politiker angewiesen ist.

Der charakteristische Klientelismus der lateinamerikanischen politischen Systeme löst seinerseits einen Transaktionshandel aus, bei dem die Bürger ihre Beteiligung reduzieren und zu "Klienten" des jeweiligen politischen Apparats werden und somit ihre Wahlstimme zum Tauschfaktor abwerten. Das System der politischen Parteien selbst gerät durch die wiederholte Praxis der Kooptation von Loyalitäten aller Art unter Einsatz der öffentlichen Mittel aus den Fugen. Die Glaubwürdigkeitskrise, die sich in hohen Misstrauenswerten niederschlägt, beschränkt sich deswegen auch nicht darauf, allein die Regierung in Frage zu stellen, sondern betrifft alle Institutionen, die in irgendeinem Zusammenhang zu der Macht stehen.

Politische und soziale Zersplitterung

Die scheinbare Normalität der lateinamerikanischen Demokratien ist in den letzten Jahren durch vermehrte Straßendemonstrationen, die sich in praktisch allen Ländern der Region multiplizieren, erschüttert worden.

Solche Demonstrationen werden verschiedentlich als eine Form der demokratischen Beteiligung gewertet. Dennoch können Chaos, Anarchie und die Durchsetzung von Forderungen mit Mitteln der Gewalt (sei es die Gewalt der Waffen, der Zahl oder der Übermächtigkeit) nicht als Bestandteil eines Lebens in Demokratie gewertet werden. Klare Beispiele dieser Situation waren Länder wie Ecuador, Bolivien, Peru, Mexiko, Argentinien, Paraguay und Venezuela, abgesehen von anderen strukturierteren Ausdrucksformen des Protests wie die Bewegung der Landlosen in Brasilien und in Chiapas in Mexiko sowie die Guerrilla in Kolumbien.

In einigen Fällen werden diese Formen des Protestes von Bewegungen angeführt, die sich in Folge bestimmter Formen der Gesellschaftsausgrenzung formiert haben. In anderen Fällen sind sie ein Ergebnis gesellschaftlicher Fragmentierung und mangelnder politischer Organisation.

Zu einem Großteil gehen die Demonstrationen auf keine organische Entwicklung zurück und sind als Ausdruck der Ablehnung der Eliten und der institutionellen Wege der Konfliktlösung zu werten. Auf die Straße geht der Durchschnittsbürger, die Durchschnittsbürgerin, die öfters auch eine bestimmte Verbindung zu sozialen Bewegungen haben, und bereit sind, ihren politischen Willen mit gewaltsamen Demonstrationen durchzusetzen.

Der Widerspruch zwischen der Notwendigkeit, die Beteiligungsformen zu stärken, um bürgergesellschaftliche Strukturen aufzubauen, und den "partizipativen Inter-

⁴ MORENO C.: "¿Ciudadanía sin participación?" Informe de Economía e Instituciones – UCA, Año 1 – Nr. 6, Buenos Aires, Dezember 2008.

ferenzen“, die dieser Zustand ständiger Versammlung auf den Straßen erzeugt, und die der schweigenden Mehrheit der Bürger Geltung und Möglichkeiten der Beteiligung nimmt, ist nicht neu in Lateinamerika.

Die Wirksamkeit der Demokratie besteht sowohl in der konkreten Geltung der Bürgerrechte als auch in der Fähigkeit des Staates, seine Legalität im gesamten nationalen Territorium gleichermaßen durchzusetzen. Guillermo O'DONNELL⁵ vertritt die Auffassung, dass in vielen der lateinamerikanischen Demokratien es weiterhin Bereiche gibt, die außerhalb der Legalität des Staates stehen und in denen personalistische, finanzielle und mafiaartige Machtbeziehungen vorherrschen. In diesen Fällen löst sich der Staat territorial auf und die Bürokratien werden von Privatinteressen abhängig und gesteuert.

Die Fragilität des demokratischen Konsolidierungsprozesses in Lateinamerika ist die Folge von Mittelknappheit, inadäquater Verteilung dieser Mittel und zuweilen auch Ideenlosigkeit, die einen gesamtheitlichen und konsequenten Fortschritt verhindern. Unterschiedliche Gruppen der Gesellschaft machen sich die knappen Mittel streitig und lösen damit vielfältige Widersprüchlichkeiten aus. So sind denn auch die Bürgerrechte noch nicht gesichert, obwohl sich die politischen Rechte universell durchgesetzt haben. In vielen Fällen lassen sich auch die sozialen Rechte als Folge von Mittelknappheit, Ungerechtigkeit oder auch bloßer Ineffizienz nicht durchsetzen.

In den entwickelten Ländern waren die zivilen Rechte und Freiheiten den politischen Rechten vorgeschaltet, während Lateinamerika den umgekehrten Weg gegangen ist. Die alleinige verfassungsmäßige Ausrufung von Rechten und Freiheiten kann noch nicht das Problem mangelnder Reife bei der Ausübung dieser Rechte und Freiheiten lösen. O'Donnell⁶ definiert deswegen die lateinamerikanischen Länder als Demokratien, in denen schwach ausgeprägte zivilgesellschaftliche Strukturen vorherrschen.

Die politischen Rechte und die zivilen Freiheiten sind tragende Säulen des Pluralismus und der Vielfalt und schaffen die Voraussetzungen für die Ausübung einer Autorität, die Rechenschaft über ihre Handlungen ablegt. Aufgrund dessen erscheint die Konsolidierung der für die individuelle Freiheit erforderlichen Rechte wie Recht auf Meinungsfreiheit, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit, Recht auf Privateigentum und Recht auf Vertragsfreiheit und Gerechtigkeit als eine strategische Frage für die Entwicklung der Demokratie in einer Region, in der gefestigte Ungleichheitsstrukturen auch das Ergebnis eines fehlenden Rechtsstaates sind.

Zu den historischen Problemen des demokratischen Reifeprozesses in Lateinamerika kommen heute neue Elemente hinzu. Bis noch vor wenigen Jahrzehnten war das repräsentative System eine vermittelte Demokratie. In den letzten Jahren allerdings haben der technische Wandel und die Verbreitung der modernen Massenmedien im Rahmen einer starken Globalisierungsströmung die Vermittlung durch die institutionellen Vertreter der demokratischen Gesellschaft teilweise ersetzt. Das hat dazu geführt, dass die Vermittler oder Vertreter der Bürger – unabhängig davon, ob es sich um Parlamentarier oder politische Parteien, ihre Spitzen oder Unterhändler handelt – nicht mehr die Interessensvermittlung und ihre Artikulierung monopolisieren können. Eine vielfältigere, selbstbewusstere und besser informierte Gesellschaft, in der die Menschen eigene Vorstellungen über

⁵ O'DONNELL, G.: Estado, democratización y ciudadanía, Nueva Sociedad, N° 128, Caracas, Editorial Texto, 1993.

⁶ O'DONNELL, G.: "Notes on the State of Democracy in Latin America". PNUD, 2002.

die Fragen öffentlichen Interesses entwickeln und den Anspruch erheben, an der Lösung in irgendeiner Form mitzuwirken, hat jene Wirklichkeit verändert.⁷

Das augenscheinliche politische Desinteresse, das in allen westlichen Gesellschaften zu beobachten ist, kann Ausdruck eines überhöhten, egoistischen und entpolitisierten Individualismus sein, ist aber auch bezeichnend für eine tiefe Unzufriedenheit mit der fragmentarischen und unstrukturierten Form, die die Beziehungen zwischen Bürger und „Polis“ angenommen haben. Im Gegensatz zur der noch bis vor kurzem vorherrschenden Vorstellung, der Einzelne habe sich nach einem allgemeinen Paradigma zu richten, das die Kriterien für den Aufbau seines persönlichen Lebens vorgibt, scheint heute die Vorstellung zu dominieren, dass jeder einzelne seine Welt und sein Leben selbst in die Hand zu nehmen hat.⁸

Die unvermeidliche Folge dieses sozialen, politischen und kulturellen Wandels war eine größere Zersplitterung der Gesellschaft. In Lateinamerika kommt zu dieser zunehmenden Fragmentierung noch die Schwäche der Strukturen und Institutionen. Somit verschärft sich das Problem und lässt eine Situation entstehen, in der es manchmal fast den Anschein hat, es gebe mehr Forderungen und Lösungsalternativen als Bürger.

Einer Gruppe oder Gemeinschaft anzugehören, sich akzeptiert und geschätzt zu fühlen sowie an politischen Entscheidungen teilzunehmen und einen Beitrag zu leisten, und dabei zugleich an die verändernde Macht des Kollektiven zu glauben, verleiht nicht nur Bürgerqualität sondern verändert auch positiv das Wohlbefinden der Menschen. Damit eine konvergierende Bürgerschaft mit einem höheren demokratischen Entwicklungsgrad entsteht, ist auch die konsequente und moralische Geltung von Regeln und Normen wichtig, die dem Menschen das Gefühl geben, in einer berechenbaren Umgebung zu leben.

Damit ergibt sich ein wesentliches Dilemma für die politische Führung in Lateinamerika: Wie sollen zivilgesellschaftliche Strukturen und institutionelle Qualität aufgebaut werden, wenn die Bürger zwar ihre Rechte einfordern, sich aber wenig geneigt zeigen, ihren Pflichten nachzukommen und noch viel weniger bereit sind, ihre Vorstellungen und ihre Verantwortungen mit anderen Menschen zu teilen?

Dieses Dilemma hat auch die wenig verantwortungsbewusste Antwort einer Elite gefördert, die im Allgemeinen eher auf politische Lösungen setzt, die sich auf klientelistische Strategien stützen und auf Brauch und Missbrauch der Staatsgewalt zentriert sind.

Das Aufzeigen neuer Wege, die eine erfolgreiche demokratische Kultur ermöglichen, die in der Lage ist, Voraussetzungen für eine bessere wirtschaftliche, sozia-

⁷ TOMASSINI, L.: "Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina" BID, 1996.

⁸ TOMASSINI, L.: "La Globalización y sus Impactos Sociopolíticos" S. 51. Tomassini selbst fügt etwas später hinzu: "Einige haben versucht, diesen neuen Ethos der persönlichen Identität mit dem für die moderne Zeit charakteristischen Individualismus zu vermengen. Sie haben nicht zwischen den neuen Impulsen einer persönlichen Entwicklung einerseits, und der kapitalistischen Ausrichtung auf individuellen Vorteil und Kumulierung von materiellen Gütern andererseits unterschieden". Anschließend zitiert er Giddens: "Es handelt sich hier nicht um ein Projekt, das sich mit dem Subjekt auseinandersetzt. Vielmehr geht es darum, dass der Ethos der persönlichen Entwicklung die großen sozialen Übergänge der letzten Phase der Moderne insgesamt zusammenfasst: eine starke Hinterfragung der Institutionen, die Befreiung der sozialen Beziehungen von abstrakten Systemen und die entsprechende Vermischung zwischen dem Lokalen und dem Globalen, sowie zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten." ebenda S. 59. Das Zitat stammt aus Giddens A., "Modernity and Self Identity", Stanford Univ. Press, U.S.A. 1991. (Übersetzung des Zitats aus dem Spanischen).

le und menschliche Entwicklung zu schaffen, die Bürger hervorbringt, die ihre Rechte ausüben und ihren Pflichten nachkommen, die soziale Verantwortung zeigen und gewillt sind, ihre Wünsche mit ihren Nachbarn zu teilen, scheint weiterhin eine große Herausforderung für einen guten Teil der lateinamerikanischen politischen Führung zu sein.

Der Begriff von Bürgerschaft

Der hier verwendete Begriff der bürgergesellschaftlichen Strukturen geht auf den modernen Begriff von Bürgerschaft und den von dem britischen Soziologen Thomas H. Marshall geprägten Verständnis von Citizenship zurück. Marshall benutzte ihn zum ersten Mal 1949 in einer Reihe von Vorträgen an der Universität Cambridge, die im darauffolgenden Jahr unter dem etwas irreführenden Titel *Citizenship and Social Class* veröffentlicht wurden. „*Citizenship* ist ein all denjenigen zugeordneter Status, die Vollmitglieder einer Gemeinschaft sind. All diejenigen, die diesen Status besitzen, haben gleiche Rechte und Pflichten... Soziale Klasse dagegen ist ein System von Ungleichheit. Ebenso wie *Citizenship* kann sie auf einer Gesamtheit von Idealen, Glaubensvorstellungen und Werten basieren“.⁹

Marshall unterscheidet drei Elemente der *Citizenship*: das zivile, das politische und das soziale Element. Dabei sind die zivilen Rechte die „für die Freiheit des Einzelnen erforderlichen Rechte“: Meinungs- und Bekenntnisfreiheit, das Recht auf Privateigentum und Vertragsfreiheit sowie das Recht auf Rechtmäßigkeit. Die politischen Rechte beinhalten das Recht auf Mitwirkung bei der Ausübung der politischen Macht, und zwar als Mitglied eines mit Autorität ausgestatteten Gremiums oder als Wähler der in diese Gremien gewählten Mitglieder. Die sozialen Rechte bewegen sich in einer Bandbreite, die sowohl das „Recht auf Wohlstand und auf wirtschaftliche Sicherheit, das Recht darauf, sich das soziale Erbe mit der übrigen Gemeinschaft zu teilen, als auch das Recht auf ein Leben als zivilisierter Mensch in Einklang mit den in der Gesellschaft vorherrschenden Standards“ umfasst.

Bürgerschaft gewährt dem Einzelnen Rechte, legt ihm aber auch zugleich Verantwortungen auf mit der ständigen Aufforderung, sich bei seinen Handlungen an dem Wohlergehen der Gemeinschaft zu orientieren.

Der Begriff von Bürgerschaft im Sinne von Marshalls *Citizenship* betont die Gleichheit vor dem Gesetz sowie die Rechte und Pflichten gegenüber der Gesellschaft und dem Staat. Bürgerschaft in diesem Sinne ermöglicht es, in dem „Anderen“ einen Mitbürger zu sehen, der die gleichen Voraussetzungen erfüllt und mit dem man etwas Gemeinsames hat, etwas was alle verbindet (das Öffentliche). Demzufolge setzt Bürgerschaft gegenseitige Respektbezeugung und Ebenbürtigkeit voraus.

Bryan Roberts weist zurecht darauf hin, dass Marshall Bürgerschaft als „ein Prinzip der Gleichheit“ definiert, das sich schwer tut, mit der sozialer Ungerechtigkeit zusammenzuleben, die sich aus dem Spiel der Marktkräfte ergibt. Roberts sieht tendenziell eine voll entwickelte Bürgerschaft dann, wenn die Spannungen, die

⁹ MARSHALL, T. H.: *Citizenship and social class*, in T.H. Marshall and T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*, London, Pluto Press, 1992.

sich aus der vom Markt verursachten sozialen Ungleichheit ergeben, über die Förderung von Chancengleichheit und sozialer Mobilität ausgeglichen werden¹⁰.

Aus dieser Begriffsbestimmung heraus ergibt sich demnach die Notwendigkeit jeder demokratischen Gesellschaft einen Prozess anzustoßen, in dem Bürgerschaft auf drei Ebenen aufgebaut wird:

- **Die zivile Bürgerschaft**, bei der der institutionelle Rechtsrahmen wesentlich zur Definition von Rechten und Pflichten beiträgt. Dabei obliegt es den Staaten, einschließlich den besonders schwachen unter ihnen, ihr Geltung zu verleihen und sie staatsweit zu sichern.
- **Die politische Bürgerschaft**, deren Geltung und Verbreitung sich in der Region wesentlich durch die geringe institutionelle Qualität und die wenig effiziente Politik der vorherrschenden Systeme beeinträchtigt sieht. Wie bereits angedeutet, verbreiten und vertiefen ein Großteil der politischen Parteien klientelistische Strukturen, bei denen nur kleine soziale oder politische Gruppen Mitwirkungschancen haben, während die großen Mehrheiten ausgegrenzt bleiben, statt einen Beitrag zum Aufbau von Bürgerschaft zu leisten.
- **Die soziale Bürgerschaft**, die die größten Probleme einer Verankerung in von Ungleichheit gezeichneten Gesellschaften aufwirft. Eine wesentliche Rolle spielen vermachtete Wirtschaftsstrukturen und die überwiegende Unfähigkeit der nationalen Ökonomien, Reichtum und Wohlstand für alle Gruppen der Gesellschaft zu erzeugen.

Der Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen in Lateinamerika

Die Analyse bürgergesellschaftlicher Strukturen bietet auch die Gelegenheit, sozialen Aspekten in der Analyse der Leistung der politischen und wirtschaftlichen Systeme mehr Relevanz zu verleihen.

Dabei wurde für die Analyse dieser Fragen kein integraler Ansatz gewählt, vielmehr bildet die Untersuchung spezifischer Themen den Ausgangspunkt. Der Schwerpunkt wurde dabei auf besondere Aspekte wie die ethnische Frage, die Bildungsfrage sowie die politischen und sozialen Probleme gelegt.

Dass es relativ wenig Untersuchungen zu den drei Dimensionen von Bürgerschaft im Sinne von Marshall gibt, hängt auch damit zusammen, dass diese Studien überwiegend transnational angesiedelt sind. Von daher erklärt sich auch, dass sich die bekannten Studien vornehmlich auf Aspekte konzentrieren, die sich mit besonderen Mängeln oder defizitären bürgergesellschaftlichen Strukturen auseinandersetzen bzw. sich auf ethnische Fragen, Gender, Wohnungsort, soziokulturelles Milieu usw. konzentrieren. Dabei ist es selbst dann, wenn es sich um spezifische Analysen handelt, nicht möglich, die Probleme der demokratischen Hauptakteure (die Bürger) mit den Defiziten oder Tugenden, die das demokratische System in einer Region und einer bestimmten Gesellschaft offenlegt, in Beziehung zu setzen, was ja unser Hauptanliegen ist.

¹⁰ ROBERTS, B. (ed.): Ciudadanía y política social, Colección centroamericana de reestructuración, N° 3, San José, FLACSO 1998.

Calderón, Hopenhayn und Ottone¹¹ stellen mit dem erweiterten Begriff einer *extensive citizenship* Funktionsbeziehungen zwischen den Anforderungen der wirtschaftlichen Entwicklung und den Notwendigkeiten der sozialen Integration her. Diese Autoren werfen mit der erweiterten Definition von Bürgerschaft ein zentrales Thema auf, das sich auf den Aufbau von Identitäten bezieht, die auf ein nicht antagonistisches Verständnis des anderen basieren. Die extensive Bürgerschaft baut nicht mehr auf eine "den anderen" gegenüber entgegengesetzten Identität auf, sondern setzt auf eine solidarische und kooperative Identität. Dabei wird der Begriff der Bürgerschaft um die Vorstellung von sozialer und politischer Integration in dreierlei Hinsicht erweitert:

- Eine "größere produktive Gerechtigkeit", bezogen auf die Fähigkeit, die Bevölkerung in die Dynamik des Wirtschaftswachstums einzubeziehen und somit den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen zu verändern.
- Eine "erhöhte symbolische Gerechtigkeit" im Sinne einer verbesserten Fähigkeit Information zu erhalten und zu verarbeiten und Zugang zu bildungspolitischen Kanälen zu bekommen. Diese symbolische Gerechtigkeit ist wesentlich, soll die Fähigkeit ausgebildet werden, zivilgesellschaftliche Defizite zu diagnostizieren, Rechte aufzubauen und Normen einzuhalten. Sie ist ferner unverbrüchlich mit einer auf *Good Governance* ausgerichteten Transformation der Öffentlichkeit verbunden. Es geht um mehr Transparenz, mehr Information und die Befähigung der Regierten die Regierenden zu kontrollieren.
- Eine größere Gerechtigkeit bei der Ausübung der Rechte im Sinne von Anerkennung der Existenz anderer Identitäten.¹²

Zu den Herausforderungen, die eine Konsolidierung und Entwicklung der Demokratie in der Region beinhaltet, ist in den letzten Jahren das Problem einer steigenden Ungleichheit gekommen, die sich nach den sozialen Kennzahlen des IDDLat nur in den beiden letzten Jahren leicht zurückgebildet hat. Analysten führen allerdings an, dass diese kleinen Fortschritte als Folge der internationalen Wirtschaftskrise in diesem Jahr wieder vernichtet werden.

Von daher ist es auch nicht zufällig, dass die Unzufriedenheit der Wähler in vielen Fällen zunimmt. Im Unterschied zu den Jahren der Diktaturen mit unterwürfigen oder schlimmer noch unterdrückten Bürgern, aber auch mit einer Bevölkerung, die der Politik fernab stand, verbindet sich jetzt die Wahrnehmung der Rechte und Freiheiten der Demokratie mit einem nur schwach ausgebildeten Sinn für staatsbürgerliche Verantwortung und einem klientelistischen politischen System. Das führt zu einer gefährlichen Vermengung, die in einer Reihe von Ländern der Region zufalls- oder kausalbedingt zum Ausbruch kommt.

Was vormals als das „lateinamerikanische Dreieck“ -Demokratie, Armut und Ungleichheit- bezeichnet wurde, verwandelt sich jetzt allmählich in ein lateinamerikanisches Viereck aus Demokratie – Armut – Ungleichheit – Anomie, das, sollte es nicht behoben werden, nach und nach nur noch ein „formales Spiel der Demo-

¹¹ CALDERON F., HOPENHAYN M., OTTONE E.: "Esa esquividad : modernidad : desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe" Nueva Sociedad, Unesco, 1996.

¹² CALDERON F., HOPENHAYN M., OTTONE E.: "Esa esquividad : modernidad : desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe" Nueva Sociedad, Unesco, 1996.

kratie“ erlauben wird. Dadurch wird eine „fehlerhafte Demokratie“ konsolidiert, die sich allmählich von ihren Grundlagen entfernen dürfte.

Die Demokratie in Lateinamerika muss heute über das politische System hinaus wirken, um mit dem Aufbau tragfähiger und umfassender bürgergesellschaftlicher Strukturen identifiziert zu werden. Solange dies nicht geschieht, wird die demokratische Regierungsfähigkeit weiterhin bedroht bleiben und es immer wieder zu Ausbrüchen von Autoritarismus, Populismus, Klientelismus kommen, die zu Fragmentierung und Erosion der Demokratie führen.

Politische Parteien und bürgergesellschaftliche Strukturen

Silesio LÓPEZ JIMÉNEZ¹³ weist zu Recht darauf hin, dass der Aufbau bürgergesellschaftlicher Strukturen einen wesentlichen Wandel mit sich bringt. Die „Regierten sind nicht mehr ein der Macht unterworfenen Objekt und verwandeln sich in Subjekt und legitimer Träger der Macht“. Sowohl auf lokaler als auch nationaler Ebene ermöglichen zivilgesellschaftliche Strukturen die Aufstellung und Potenzierung unterschiedlicher sozialer Akteure (Individuen, Gruppen und Institutionen) in der kollektiven Entscheidungsfindung innerhalb des politischen Systems und sichern somit die tatsächliche Ausübung von Demokratie.

Verstehen sich die Menschen in einer Demokratie als Bürger und kommunizieren sie mit den verschiedenen Akteuren auf der Grundlage gegenseitiger Achtung und Anerkennung, so kommt es zu der institutionellen Verankerung sozialer konsensfähiger Veränderungsprozesse, die zu einer weiteren Ausdehnung der politischen und sozialen Rechte führen.

In dieser Argumentationslogik ist Bürgerschaft nicht nur ein durch das angemessene Gleichgewicht von Rechten und Pflichten gekennzeichneter soziopolitischer Status. Bürgerschaft ist vielmehr auch eine mit anderen geteilte Identität, die die eigene Zugehörigkeit zu einer bestimmten politischen Gemeinschaft ausdrückt.

Soll diese Zugehörigkeit erreicht werden, ist es wesentlich, dass die politischen Institutionen (politische Parteien und gesellschaftliche Gruppierungen, die in einem Wettstreit um die Macht in der Demokratie stehen, mit dem Ziel das Gemeinwohl zu verwalten) in der Lage sind, einen Rahmen für Partizipation und Zuspruch der Bürger zu erzielen. Allerdings führen häufig die historischen Wechselfälle der Demokratie in Lateinamerika dazu, dass die Gesellschaft der Politik ihre Beteiligung verweigert bzw. ihr Verhältnis zur Politik in eine Transaktionsbeziehung verfremdet, die der Verfilzung des politischen Systems neuen Auftrieb verleiht.

Damit wird die politische Bürgerschaft ihres eigentlichen Sinns beraubt, nämlich ein Recht auf Mitwirkung bei der Ausübung der politischen Macht zu sein. Diese Form der Bürgerschaft ist das politische Bindeglied zwischen dem Individuum und der politischen Gemeinschaft. Der Bürger wird so zu einem Vollmitglied eines Nationalstaates, dem er ständige Loyalität schuldig ist. Diese Beziehung verleiht dem Bürger eine nationale Identität oder Identifikation, die ihn denjenigen, „die die gleiche Bürgerschaft“ annähert und ihn von den anderen abhebt.

¹³ LOPEZ JIMENEZ, S.: „Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú“, Lima, IDS, 1997.

Die lateinamerikanischen politischen Parteien haben in ihrer überwiegenden Mehrheit den über lange Zeit hinweg von der Gesellschaft erlittenen Autoritarismus nicht unbeschädigt überstanden.

Bei einem Großteil der Parteistrukturen ist es zu Absplitterungen oder zu populistischen Formen des Zusammenhalts gekommen, haben sich individualistische Disziplinlosigkeit oder Autoritarismus, ideologische Auflösung oder Fanatismus bemerkbar gemacht und sie der Möglichkeit beraubt, sich als ein klares Beispiel demokratischer Strukturen zu konsolidieren.

Aber selbst wenn man die von Erschütterungen geprägte politische Geschichte der Region als Rechtfertigungsgrund berücksichtigt, so kann man die politischen Parteien nicht von ihrer Verantwortung als politische Institutionen freisprechen, die sich der Aufgabe zu stellen haben, sich selbst zu verbessern, um die Demokratie zu verbessern.

Acht Jahre Analyse und Bewertung der demokratischen Entwicklung im Rahmen des Demokratieindexes IDD-Lat haben einige Fragen in der Beziehung zwischen politischen Parteien und demokratischer Entwicklung offengelegt. Die Länder der Region, in denen die politischen Strukturen auf gute demokratische Traditionen zurückblicken können, in denen die Institutionen einen eigenen Wert haben und geachtet werden und in denen die Bürger nicht nur dem politischen Spiel der Demokratie Vertrauen entgegenbringen, sondern sich auch aktiv einbringen, sind auch die Länder, die im regionalen Vergleich eine besonders fortgeschrittene Demokratie aufweisen. Sie geben ein klares Beispiel dafür ab, wie viel in der Gesellschaft verwurzelte und demokratisch aufgebaute politische Parteien zur Schaffung eines *circulus virtuosus* von zivilgesellschaftlichen Strukturen und Demokratie beitragen können.

Institutionen, zivilgesellschaftliche Strukturen und Entwicklung

Von der Wissenschaft und der Politik wird häufig die Frage nach der Fähigkeit der Demokratie gestellt, die in der Region so virulent zum Ausdruck gebrachten Ansprüche und Forderungen zu verarbeiten und einer Lösung zuzuführen.

Wenn verschiedentlich das Weiterbestehen eines ausgrenzenden Wirtschaftsmodells als zentrale Ursache für die Fragilität der demokratischen Institutionen angeführt wird, so wird damit gleichzeitig auch die These aufgestellt, dass in Lateinamerika, dessen wirtschaftliche und soziale Entwicklung sich eben gerade durch ein hohes Maß an Ungleichheit und Ausgrenzung auszeichnet, die demokratische Regierungsfähigkeit nicht getrennt von der Suche nach Lösung für soziale Inklusion und den Abbau von Ungleichheiten gesehen werden kann.¹⁴

Demokratische Regierungen und Wahlsysteme sowie institutionalisierte Formen der Volksvertretung allein haben in der Region noch nicht die Voraussetzungen für Regierungsfähigkeit und Entwicklung sichergestellt, für die sich in all diesen Jahren die demokratischen Gruppierungen eingesetzt haben. Es fehlt weiterhin an den Komponenten, die eine Entwicklung in Gang setzen, die durch bloße demokratische Formen nicht ausgelöst werden konnte.

¹⁴ FLACSO: "Gobernabilidad en América Latina", Regionalbericht, Santiago de Chile, 2004.

Alberto VOLONTÉ¹⁵ weist zu Recht darauf hin, dass sich in den letzten Jahren die Bürger vor die Konflikte gestellt gesehen haben, die sich aus der Verdrängung des Wohlfahrtsstaates ergeben und im Wesentlichen vier Umbruchsituationen verursachen:

1. Ohnmacht oder Unwille der Lohnempfänger, die Kosten für Rentensysteme und Arbeitslosigkeit zu tragen.
2. Zusammenbruch des "Angleichungsfaktors Bildung": die Bildung ist keine Faktor der Chancengleichheit mehr, da sie an Qualität für die besonders schwachen Gruppen der Gesellschaft verloren hat.
3. Der Zusammenhalt der Familie als Zelle der kulturellen, sozialen, politischen und zivilen Entwicklung geht verloren.
4. Verlust der auf christlichen Traditionen basierenden moralischen Integrität, die die lateinamerikanischen Gesellschaften vormals kennzeichneten.

Die wichtigsten Folgen dieser Umbruchsituationen sind eine Verschärfung der Ungleichheit und eine vermehrte soziale Ausgrenzung, die dazu führt, dass Demokratie in der Vorstellung der Bevölkerung nicht mehr für Gleichheit steht. Gesellschaftliche Randgruppen sehen sich ihrer Rechte und Freiheiten beraubt und verlieren jede Hoffnung auf eine Veränderung ihrer Lage.

Der kulturelle, soziale, politische und wirtschaftliche Abbau, den der Umbruch mit sich bringt, bewirkt auch eine Abwertung der Institutionen und unterbricht den Aufbau bürgergesellschaftlicher Strukturen, der ansatzweise in den lateinamerikanischen Demokratien eingesetzt hatte.

Das Fehlen von Staatlichkeit und die Unterordnung unter eine rein vermögensbasierte und klientelistisch ausgerichtete Logik verhindern eine Demokratisierung und verstetigen Phänomene wie Korruption und verfehlte Ordnungspolitik.

Zu der Erweiterung der Bürgerrechte in einem ungünstigen internationalen Kontext kommt in einigen Ländern die Problematik, dass das staatliche Monopol der Legalität nicht im gesamten nationalen Territorium gleiche Geltung hat. Wie bereits angedeutet, bezeichnet Guillermo O'DONNELL¹⁶ diese Formen als "sich territorial auflösende Staaten und von Privatinteressen kolonisierte Bürokratien".

Angesichts der geschilderten Umbruchsituation, neuer Paradigmen und der immer größeren Kluft zwischen Markt, Nationalstaat und Bürger stehen wir vor der Herausforderung, neue Formen des Zusammenhalts zu finden.

Eine harmonische und rechtmäßige Beziehung zwischen diesen Faktoren hatte die virtuellen Voraussetzungen der Demokratie geschaffen. Heute sehen sie sich durch die Deterritorialisierung der Produktion und der Märkte sowie der beschränkten Macht der Nationalstaaten bedroht.¹⁷

Der Abbau der im Wohlfahrtsstaat errichteten Ausgleichsmechanismen, die wesentlich für die demokratische Entwicklung waren, und die Verbreitung von Ungleichheit und Ausgrenzung haben wesentlich dazu beigetragen, dass der Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen zum Erliegen gekommen ist, da der *circulus virtuosus* Bürgerschaft - Demokratie - persönliche und soziale Entwicklung zusammengebrochen ist.

¹⁵ VOLONTÉ A: "Uruguay ante La elección presidencial" - Grupo Argenta - Buenos Aires, Argentinien, 2009.

¹⁶ O'DONNELL G.: "Notes on the State of Democracy in Latin America". UNDP, 2002.

¹⁷ FLEURY, S.: Integración, participación, distribución - CLAD, Madrid, 2004.

Das Marshall'sche Postulat¹⁸, das die Frage nach den bürgergesellschaftlichen Strukturen im Kapitalismus unter Berücksichtigung der Tatsache stellt, dass in einer Demokratie alle Mitglieder der politischen Gemeinschaft den gleichen Status haben, wohingegen der Kapitalismus auf der Differenzierung bzw. dem Unterschied durch Eigentum der Produktionsmittel basiert, scheint eine eher negative Antwort zu erfahren. Begründet liegt sie im sozialen Ungleichgewicht und in der Ausgrenzung, die von den Regeln des Marktes und einem tatenlosen Staat eher noch begünstigt werden.

In der Realität kommen die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der in den meisten Ländern der Region verfassungsmäßig verankerten sozialen Rechte in aller Härte zum Ausdruck.

Es wurde bereits ausgeführt, dass die sozialen Rechte ernsthafte Rückschläge erlitten haben. In einigen Fällen stellen sie für die gesellschaftlich ausgeschlossenen Gruppen keine reale Möglichkeit mehr da.

Die Bürgerrechte und die politischen Freiheiten sind nicht nur die wichtigsten Träger des Pluralismus, sondern schaffen auch die Bedingungen für die Wahl und die Kontrolle derjenigen, die die Staatsautorität ausüben sollen. Folglich sind die Bürgerrechte von strategischer Bedeutung für die Konsolidierung der Demokratie in der Region. Dabei wird Ungleichheit zur Ursache und Wirkung eines abwesenden Staates.

Die Situation verschärft sich noch mehr im Rahmen der internationalen Krise, die Ende 2008 zum Ausbruch gekommen ist. Bernardo KLIKSBERG¹⁹ weist in Bezug auf Folgen der Krise auf die schwere soziale Achillesferse der Region hin, die trotz der makroökonomischen Fortschritte unübersehbar ist. Die ausgeprägte Ungleichheit schlägt sich in den hohen Armutszahlen nieder. Hierzu ein Beispiel: Obwohl die Region ausreichend Lebensmittel produziert, um mehrmals ihre gesamte Bevölkerung zu ernähren, leiden 16% der Kinder an Unterernährung.

Als in den Jahren 2005 bis 2007, und zwar noch in Zeiten des Wirtschaftsbooms, die Preise der Lebensmittel anstiegen, stieg die Zahl der unterernährten Menschen um sechs Millionen auf 51 Millionen an. Dabei ist in Lateinamerika nicht die Produktion das Problem sondern der Zugang zu Lebensmitteln. Die Krise erfordert maximale Aufmerksamkeit bei der sozialen Frage. Über ein Drittel der Bevölkerung lebt in Armut, und Lateinamerika ist der Kontinent mit der größten Ungleichheit.

Die Kombination von Krise und aufgezählten Problemen kann explosiv werden und die genannten Tendenzen weiter verstärken und damit schwerste Konfliktsituationen auslösen, wenn nicht die entsprechenden politischen Maßnahmen eingeleitet werden.

Die Weltbank schätzt die Anzahl neuer Armer in Lateinamerika in diesem Jahr auf sechs Millionen. Vielen kann aus der „Armutsfalle“, in der sie sich befinden, nur durch eine aggressive Politik der Armutsbekämpfung geholfen werden. Darin liegt auch die Notwendigkeit und die Dringlichkeit sozial ausgerichteter demokratischer Institutionen begründet, die in der Lage sind, wirkungsvolle Politik zu betreiben.

Die Beziehung zwischen den Institutionen der Demokratie und der Entwicklung des Menschen war zu allen Zeiten von zentraler Bedeutung. Die Folgen der Krise

¹⁸ MARSHALL, T.H.: *Cidadania, Classe Social e Status*, Zahar Eds., Rio de Janeiro, 1967.

¹⁹ KLIKSBERG B.: "La crisis económica en América Latina y el Caribe: alto riesgo social" - *Diario El País de España*, 24 de junio de 2009.

macht sie in ihrer Bedeutung noch dringender, soll verhindert werden, dass die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise letztendlich nicht die Regierungsfähigkeit und die demokratische Entwicklung in Mitleidenschaft ziehen.

Die Krise bietet aber auch den Eliten in der Gesellschaft (und zwar nicht nur der politischen Führung) die Chance, Lösungen für inklusive und effiziente zivilgesellschaftliche Strukturen und Institutionen aufzuzeigen. Dadurch kann das überwiegend desolante Panorama der politischen Landschaft in Lateinamerika, in dem politische Beteiligung, Engagement, Dialog und nationaler Konsens Mangelware sind, verändert werden.

Damit es aber zu solchen Lösungen kommen kann, müssen diejenigen, die Führungsverantwortung tragen, einsichtig genug sein, um zu verstehen, dass die Komplexitäten des heutigen Bürgers keine autoritäre und ausgrenzende Führung mehr zulassen.

In der heutigen Demokratie kann keine Regierung, ganz gleich wie viel Macht sie auf sich vereint, auch nur die geringste Chance auf Erfolg haben, wenn sie nicht auf Überzeugungsarbeit setzt und einen Konsens sucht, der die sozialen, kulturellen und produktiven Ausdrucksformen des komplexen Interessengefüges des jeweiligen Landes einschließt.

Wer eine Politik durchsetzen will, die nur auf der Ausübung des Wählermandats basiert, ohne Berücksichtigung anderer Stimmen und ohne auf Dialog und Konsens zu setzen, wird letztlich die soziale Harmonie zerstören und Prozesse auslösen, die eher früher denn später zu schweren Rückschlägen in der demokratischen Entwicklung führen dürften.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass der Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen folgende Voraussetzungen erfordert:

- Abbau der Ausgrenzungsprozesse;
- Wiederaufbau von staatsbürgerlichen Werten, die sich in eine auf Gleichheit und Entwicklung des Menschen ausgerichtete Demokratie niederschlagen;
- Eine auf Überzeugungsarbeit und der Suche nach Konsens begründete Führung des demokratischen Prozesses;
- Konsolidierung eines starken politischen Systems mit Parteien und Politikern, die eine demokratische Vorbildfunktion erfüllen;
- Wiederherstellung eines Bildungswesens, das vor allem die Chancengleichheit von benachteiligten Gruppen der Gesellschaft durchsetzt;
- Einsatz von Technologie zur Konsolidierung eines neuen pluralistischen gesellschaftlichen Gefüges;
- Aufbau neuer Beteiligungsformen, die die Staatsführung und ihre Weisungen bei der täglichen Ausübung der Regierungsgeschäfte legitimieren.

Die Umsetzung der aufgezeigten Aktionslinien stellt eine enorme Herausforderung dar, ebnet aber auch den Weg für eine integrative Entwicklung der jungen lateinamerikanischen Demokratie.