

Josef Thesing

Demokratie in Lateinamerika

Die Demokratie in Lateinamerika stabilisiert sich. Das gilt vornehmlich für die formalen und elektoralen Elemente. Die eigenständigen Inhalte und Strukturen der einzelnen Demokratiesysteme in den Ländern Lateinamerikas werden stärker ausgeprägt. Doch unverkennbar sind auch die Gefahren: die soziale Ungleichheit und Ungerechtigkeit sind eine Bedrohung für die Demokratie in Lateinamerika. Auch der nicht funktionierende Rechtsstaat bedroht die Stabilität der Demokratie. Kurzum: Die Demokratie in Lateinamerika ist nicht mehr in der Krise, aber es gibt viele Krisen in der Demokratie, die gelöst werden müssen.

Die folgenden Beobachtungen beschränken sich auf generelle Feststellungen, die cum grano salis für ganz Lateinamerika gültig sind, wohl wissend, dass damit viele Details und zahlreiche wünschenswerte Differenzierungen zu kurz kommen. Dennoch der Hinweis: Ein Lateinamerika gibt es nicht, zu unterschiedlich sind die Kulturen, Gesellschaften und politischen Systeme in den einzelnen Ländern. Der lateinamerikanische Subkontinent ist ein äußerst heterogener geographisch-politischer Raum.

1. Lateinamerika hat eine lange Erfahrung mit der Demokratie. Die Kriege und Revolutionen, die zu Beginn des 19. Jahrhunderts die meisten Länder in die Unabhängigkeit führen, markieren zugleich den Beginn einer Entwicklung von politischen Systemen, in denen formale Elemente der Demokratie eine wichtige Rolle spielen. Die Unabhängigkeit bringt aber weder eigenständige Ideen von Demokratie noch eine nationale Begeisterung für die Demokratie hervor. Mit der Unabhängigkeit werden zwar größtenteils die herrschenden Figuren ausgewechselt, aber die eigentlichen Machtstrukturen bleiben bestehen. Lateinamerika entwickelt nicht einen eigenen Demokratiepatriotismus, schafft es auch nicht, eine Demokratiekultur zu begründen. Das beginnt bei den Verfassungen, die aus anderen, fremden Texten zusammengesetzt werden. Die amerikanische Verfassung von 1787, die französische Verfassung von 1791 und die spanische Verfassung von Cadíz (1812) sind die Quellen, aus denen die neuen Verfassungstexte für die unabhängig gewordenen lateinamerikanischen Staaten geschöpft werden. Damit beginnt zu-

gleich ein Grundproblem der politischen Systeme Lateinamerikas: Der Widerspruch zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit. Die Texte der Verfassungen orientieren nicht die politische Wirklichkeit. Daraus entsteht über einen langen Zeitraum ein Zyklus von Staatsstreichen und anschließenden formalen demokratischen Regierungsabschnitten.

These: *Die Demokratie in Lateinamerika hat es deshalb so schwer, weil sie keine eigenständigen geistes- und ideengeschichtlichen Wurzeln hat. Die Eigenständigkeit hat erst in jüngster Zeit begonnen.*

2. Lateinamerika hat seit 1980 einen eigenständigen Prozess der Rückkehr zur formalen und elektoralen Demokratie erlebt. Die demokratischen Systeme haben in den meisten Ländern eine wichtige Bewährungsprobe bestanden. Keine Demokratie ist in dieser Zeit zusammengebrochen. Die Wahlen wurden allen demokratischen Maßstäben gerecht. Regierungswechsel fanden unter geordneten Bedingungen statt. Lateinamerika gehört heute zu den Regionen in der Welt, in denen die Demokratie weit verbreitet ist. Auch die Lateinamerikaner bewerten die Stabilität der Demokratie in ihren Ländern heute viel optimistischer. 1998 sprachen sich in einer Umfrage 61 Prozent der Befragten uneingeschränkt für die Demokratie aus. Dabei wird die Zustimmung zur Demokratie unabhängig von den vielschichtigen Problemen, unter denen die Bevölkerung leidet, gesehen und bewertet.

Geht man allerdings der Frage nach, welchen Inhalt die Lateinamerikaner dem Konzept der Demokratie zuordnen, so stößt man auf folgende Widersprüche: Das Konzept der liberalen Demokratie steht eher auf Treibsand. Die Idee, dass es Grundrechte gibt, die keinerlei politische Macht dauerhaft einschränken oder verletzen darf, ist nicht zum Allgemeingut demokratischen Denkens und Handelns geworden. Dass letztlich das Recht die politische Macht kontrolliert oder bündigt, diese Grundlage der liberalen Demokratie hat in Lateinamerika noch keine festen Wurzeln geschlagen. Dort herrscht eher noch ein elektorales Demokratieverständnis vor. Wahlen dienen als allgemeine Legitimation für Machtausübung. Das gilt vor allem für die Präsidentsysteme. Wenn ein Präsident direkt vom Volk gewählt wird, dann schöpft er daraus eine Machtfülle, die

Die Demokratie in Lateinamerika hat es deshalb so schwer, weil sie keine eigenständigen geistes- und ideengeschichtlichen Wurzeln hat. Die Eigenständigkeit hat erst in jüngster Zeit begonnen.

■ **Lateinamerika braucht dringend institutionelle Reformen, um im Rahmen der Modernisierung bessere Bedingungen für ein modernes Demokratieprojekt zu schaffen. Die Dominanz von präsidentiellen Systemen ist ein Hindernis für die Modernisierung der Demokratie.**

zwar formal durch Verfassung und Parlament gewissen Kontrollen unterliegt, die aber dennoch eine ungewöhnliche Machtkonzentration ergibt. Und da es in Lateinamerika keine historische Entwicklung einer eigenständigen Kultur der Demokratie gegeben hat, neigen Präsidenten und Politiker dazu, die ihnen durch eine elektorale und demokratische Legitimation zugewiesene Macht sehr individuell und ohne allzu wirksame öffentliche Kontrolle einzusetzen. Damit hat das liberale Demokratieprojekt als Staats- und Lebensform keine große Verwirklichungschance.

These: Lateinamerika braucht dringend institutionelle Reformen, um im Rahmen der Modernisierung bessere Bedingungen für ein modernes Demokratieprojekt zu schaffen. Die Dominanz von präsidentiellen Systemen ist ein Hindernis für die Modernisierung der Demokratie.

3. Für die Stabilität der Demokratie ist ein funktionierender Rechtsstaat von entscheidender Bedeutung. Politische Macht muss rechtlich kontrolliert werden. Dafür ist nicht nur der demokratische Konsens in einer Gesellschaft wichtig, vor allen Dingen müssen funktionierende rechtsstaatliche Institutionen dem Bürger die Gewissheit vermitteln, dass die Justiz eine wirksame Kontrollinstanz für das Handeln der Politiker und der staatlichen Bürokratie darstellt.

Wenn man dieser Frage für die lateinamerikanische Entwicklung nachgeht, kommt man schnell zu dem Ergebnis, dass die Demokratie in Lateinamerika hier eine besondere Schwachstelle hat. Das lässt sich mit folgenden Daten unter Beweis stellen: 1997 antworteten auf die Frage, ob es in ihrem Lande die Gleichheit vor dem Gesetz gebe, in Argentinien 90 Prozent, in Brasilien 87 Prozent, in Bolivien 82 Prozent, in Kolumbien 73 Prozent und in Guatemala 70 Prozent mit nein. Mehr als drei Viertel der Südamerikaner waren der Meinung, dass es keine Gleichheit vor dem Gesetz gibt. Auf die Frage, wieviel Vertrauen man in die Justiz habe, antworteten im Jahre 1996 in Argentinien 23 Prozent, in Brasilien 41 Prozent, in Chile 36 Prozent, in Mexiko 19 Prozent, in Venezuela 27 Prozent, dass man viel oder etwas Vertrauen in diese Institution habe. Geht man den Ursachen für dieses mangelnde Vertrauen in die Justiz nach, so findet man differenzierte Antworten. Das Rechtssystem, die Richter, die Justizverwaltung,

Korruption und der Druck der Regierung auf die Justiz werden als Ursachen für das Misstrauen genannt. Die Unzufriedenheit mit der Justiz ist ein Teil der Unzufriedenheit mit der Funktionsweise staatlicher Institutionen in Lateinamerika. Sehr allgemein verbreitet ist die Einstellung, dass das Rechtssystem in eine Justiz für die Reichen und eine für die Armen geteilt ist. Nur wenige sind der Meinung, dass die Justiz für alle gleich handle. Die Schwerfälligkeit der Verfahren und der Einfluss von Politik und Geld bestimmen ebenso die Einschätzung der Bürger.

These: *Die Stabilität der Demokratiesysteme wird davon abhängen, ob es gelingt, den Rechtsstaat als Norm und als eine funktionierende Institution wirksam und unabhängig von politischen Machteinflüssen dauerhaft zu festigen.*

4. Die Ausgestaltung der lateinamerikanischen Demokratien zu modernen Rechtsstaaten scheitert gegenwärtig auch daran, dass es an den notwendigen wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen fehlt. Gerade die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass durch die marktwirtschaftliche Öffnung ein Umverteilungsprozess nicht oder nur in sehr bescheidenem Umfang stattgefunden hat. Die Zahl der Menschen, die in Lateinamerika unter der Armutsgrenze leben, nimmt zu. Ebenso beobachtet man eine Konzentration des Reichtums auf wenige Personen und Gruppen. Soziale Gerechtigkeit als ein Konsenselement der Demokratie kann so nicht entstehen.

Im Sozialen haben die wirtschaftliche Entwicklung und die Reformen kaum Wirkung gehabt. Das Ungleichgewicht in der Verteilung des Reichtums ist eher größer geworden. 39 Prozent der Menschen in Lateinamerika leben in Armut. 60 Prozent des Volkseinkommens konzentrieren sich auf 20 Prozent der Haushalte. Die untersten 40 Prozent der Haushalte müssen sich mit nur zehn Prozent des Einkommens begnügen. 55 Millionen Menschen haben keinen Zugang zu medizinischer Versorgung. 110 Millionen haben kein sauberes Trinkwasser. Weitere Faktoren dieser sozialen Situation sind Analphabetentum, Arbeitslosigkeit, strukturelles Ungleichgewicht beim Grundbesitz, fehlende oder ineffiziente Systeme der sozialen Sicherheit.

■ **Die Stabilität der Demokratiesysteme wird davon abhängen, ob es gelingt, den Rechtsstaat als Norm und als eine funktionierende Institution wirksam und unabhängig von politischen Machteinflüssen dauerhaft zu festigen.**

■ Die größte Gefahr für die Demokratie in Lateinamerika ist durch die zunehmende soziale Ungerechtigkeit vorgegeben. Die Entwicklung der Demokratie hat weitgehend oder teilweise die ökonomische und soziale Sphäre ausgespart. Die Demokratie braucht aber für ihre Stabilität den wirtschaftlichen Erfolg und die soziale Gerechtigkeit. Dringend notwendig ist eine ordnungspolitisch orientierte Umverteilungspolitik. Die Demokratie in Lateinamerika läuft Gefahr, den Kampf gegen Diktatoren und Autoritarismus zu gewinnen, aber den Kampf gegen Armut und soziale Ungerechtigkeit zu verlieren.

These: Die größte Gefahr für die Demokratie in Lateinamerika ist durch die zunehmende soziale Ungerechtigkeit vorgegeben. Die Entwicklung der Demokratie hat weitgehend oder teilweise die ökonomische und soziale Sphäre ausgespart. Die Demokratie braucht aber für ihre Stabilität den wirtschaftlichen Erfolg und die soziale Gerechtigkeit. Dringend notwendig ist eine ordnungspolitisch orientierte Umverteilungspolitik. Die Demokratie in Lateinamerika läuft Gefahr, den Kampf gegen Diktatoren und Autoritarismus zu gewinnen, aber den Kampf gegen Armut und soziale Ungerechtigkeit zu verlieren.

5. Ein Haupthindernis für die Festigung und Stabilität der Demokratie in Lateinamerika stellen die realen und mentalen Machtstrukturen dar. Die realen Machtstrukturen haben sich in Wirtschaft und Gesellschaft über eine lange Zeit entwickelt und verfestigt. Die Machthaber haben ihren Einfluss – oft im Bündnis mit den Militärs – genutzt, um soziale Reformen und die Modernisierung der Machtstrukturen zu verhindern. Ihre Orientierungsideen für den Einsatz insbesondere der wirtschaftlichen Macht erschöpfen sich in einfachen Formeln des Liberalismus und des Kapitalismus. Die Machteliten waren keine nennenswerten soziokulturellen oder institutionellen Erneuerer der Gesellschaften, und sie haben sich noch nie durch nennenswerte soziale Verantwortung ausgezeichnet. Die Demokratie war ihnen als formaler Rahmen angenehm, sie haben aber keine bedeutenden Eigenbeiträge geleistet, um die Demokratie als Staats- und Lebensform zu verankern. Demokratie braucht aber günstige soziale, wirtschaftliche und kulturelle Bedingungen, um Konsens zu erzeugen. In Lateinamerika fehlt vielfach das Vertrauen in das praktizierte demokratische Modell, weil damit keine sichtbare Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse für die Mehrheit der Menschen verbunden ist. Eine Ursache sind, wie gesagt, die realen Machtstrukturen.

Begleitet werden die realen Machtverhältnisse von einer mentalen Machtstruktur der Menschen. Denken, Verhalten und Handeln der elitären Akteure sind über Jahrhunderte von den Privilegien bestimmt worden, die Machtbesitz und Machteinsatz mit sich brachten. Auf der anderen Seite ist die Mehrheit der Bevölkerung, die dieser nicht selten auch gewalttätig

praktizierten Machtausübung unterworfen war, von ihr geprägt worden. Die Erfahrung mit Gewalt und Diktaturen hat in Lateinamerika zu bestimmten Verweigerungshaltungen größerer Bevölkerungsgruppen gegenüber der Demokratie geführt. Daraus haben sich **mentale Verhaltensstrukturen** entwickelt, die keine große Begeisterung für die Demokratie haben entstehen lassen. Viele Menschen haben über eine lange Zeit unter miserablen Bedingungen gelebt, wurden Opfer von politischer Gewalt und sahen keine Perspektiven für ihre Zukunft. Das Projekt der Demokratie ist für sie nur dann interessant, wenn damit unmittelbar eine Verbesserung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Lebensverhältnisse verbunden ist. Dieser Prozess dauert manchmal sehr lange.

These: *Lateinamerika braucht einen friedlichen und tiefgreifenden Prozess des Wandels der realen Machtstrukturen und der mentalen Einstellungen zur Macht. Ein Mittel dazu ist ein umfassendes Konzept und Programm der politischen Bildung.*

6. Die Gruppen, die in vielen Ländern Lateinamerikas die Zivilgesellschaft bilden, nehmen zu und werden stärker. Das ist erfreulich, auch deshalb, weil dadurch die partizipatorische Vielfalt im Gefüge der demokratischen Institutionen größer wird. Bisher war der Mangel repräsentativ-demokratischer Traditionen ein besonders gravierendes Defizit. Auch Reformen am System des Präsidentialismus, Dezentralisierung, mehr Autonomie für Kommunen und Regionalstrukturen, mehr Unabhängigkeit für die Medien – diese Tendenzen der letzten Jahren deuten einen moderaten Prozess des Wandels an. Die Bürgerbeteiligungen durch Referenden nehmen in einigen Ländern zu. Auch der Druck von außen hilft. Im Zuge der Globalisierung wird die Beachtung der Menschenrechte und der demokratischen Regeln in wachsendem Maße auch von außen beobachtet, bewertet und gefordert. Das ist ein unterstützendes Element. Zumindest ist es hilfreich für die mühsame Konsolidierungs- und Stabilisierungsphase, in der sich die Demokratie in Lateinamerika befindet.

Die politischen Parteien befinden sich in einer diffusen Situation. Ohne sie geht es nicht. Ihr politischer Spielraum ist durch das Präsidialsystem eingengt. Sie brauchen viel und ständigen parlamentarischen Handlungsspielraum. Dafür müssen vielfach

■ **Lateinamerika braucht einen friedlichen und tiefgreifenden Prozess des Wandels der realen Machtstrukturen und der mentalen Einstellungen zur Macht. Ein Mittel dazu ist ein umfassendes Konzept und Programm der politischen Bildung.**

noch die konstitutionellen und institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden. Deshalb die Forderung: Weniger Präzidentialismus und mehr Parlamentarismus. Das Ergebnis wird mehr Demokratie sein, in der die politischen Parteien auch eine überzeugende Rolle spielen können. Natürlich müssen auch die Parteien und ihre Führungspersonlichkeiten aus dem traditionellen Muster der *politiqueria* ausbrechen. Damit haben sie noch eine wichtige Bewährungsprobe vor sich.

■ **SchlussThese**

Die Entwicklung der Demokratie in Lateinamerika verläuft nicht gleichmäßig. Es gibt Länder, die die neuen Herausforderungen angenommen haben und sich gut entwickeln (Mexiko, El Salvador, Costa Rica, Bolivien, Chile, Brasilien, Argentinien, Uruguay), es gibt jedoch andere Länder, in denen sich Innovationswille mit Modernisierungsresistenz mischen, so dass diese Prozesse nur sehr schwerfällig voranzubringen sind (Guatemala, Honduras, Panama, Ecuador, Peru, Kolumbien, Paraguay), schließlich bleiben Länder wie Kuba und Haiti, in denen die Demokratie aus sehr unterschiedlichen Gründen noch keine Chance hat. Und Venezuela hat sich aus eigenem Versagen in die Rolle eines Landes begeben, in dem der natürliche Reichtum nicht in wirtschaftliche und politische Stabilität verwandelt werden konnte, sondern gegenwärtig die Gefahr besteht, dass ein charismatischer Präsident den vorhandenen Unmut der Bevölkerung über die Vergangenheit nutzt und mit neopopulistischen Experimenten und bolivarischer Verklärung mischt, um sein eigenes Machtsystem zu etablieren. Für die Demokratie in diesem Land ist das nicht sehr bekömmlich.

In Lateinamerika geht es nicht mehr um die Krise der Demokratie, es geht um die Bewältigung der Krisen in der Demokratie.