



Staatlichkeit und Governance: Herausforderungen in Lateinamerika

Zusammenfassung: Obwohl Lateinamerika die demokratischste Entwicklungsländerregion weltweit ist und auch dort die demokratische Herrschaft eine Entwicklungsdividende gebracht hat, ist die Legitimationsbasis vieler der dortigen Demokratien prekär. Zwar ist das Gewaltmonopol nicht in dem Maße eingeschränkt oder repressiv wie in anderen Regionen. Doch gleichwohl existieren auch in etlichen lateinamerikanischen Ländern staatsfreie Räume, der Rechtsstaat ist meist defekt, und staatliche Strukturen sind vielfach dysfunktional mit Blick auf die Überwindung von Entwicklungsbarrieren.

Eine maßgebliche Ursache für die verschiedenen Formen von Staatsversagen ist, dass es in vielen Demokratien Lateinamerikas nicht gelungen ist, stabile und demokratische Parteiensysteme zu etablieren. Die Fragmentierung dieses „Mittelbaus“ zwischen Bürger und Staat hat nicht nur kohärente Reformen erschwert, sondern auch populistisches Regieren mit autoritären Zügen begünstigt. Die Förderung von *Good Governance* sollte daher, gerade aufgrund der im internationalen Vergleich immer noch günstigen Rahmenbedingungen, Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit bleiben.

1. Stabilität und politische Transformation

Fast drei Dekaden nach dem Beginn von Demokratisierungsprozessen auf dem lateinamerikanischen Subkontinent, sind die meisten lateinamerikanischen Demokratien immer noch defekt. Einerseits wurde mit Ausnahme Kubas in allen lateinamerikanischen Staaten das Kernmerkmal der repräsentativen Demokratie, freie und faire Wahlen, etabliert. Andererseits existieren mit Ausnahme von Costa Rica, Chile und Uruguay keine konsolidierten, rechtsstaatlich eingehegte Demokratien. Fast alle lateinamerikanischen Demokratien sind – trotz ausgeprägter Heterogenität – noch mit begrenzter Rechtsstaatlichkeit konfrontiert. Insofern haben die Demokratisierungsprozesse in Lateinamerika zwar einen bedeutenden Wandel politischer Herrschaft eingeleitet. An dessen Ende stehen jedoch nicht notwendigerweise kohärente und der breitenwirksamen Entwicklung zuträgliche Herrschaftsmuster. Denn Demokratisierungsprozesse sind tief greifende Prozesse institutionellen Wandels, die mit Verteilungskonflikten zwischen den beteiligten Akteuren einhergehen. Dies erschwert die Einigung auf entwicklungsförderliche *Governance*-Strukturen. Mit Blick auf Lateinamerika sind hierbei zwei Aspekte von zentraler Bedeutung:

Während Demokratisierung in Lateinamerika neue Pfade politischer Beteiligung für Teile vormals ausgeschlossene Bevölkerungsgruppen eröffnete, konnten vielfach Organisationen politischer Interessenaggregation nicht demokratiekonform reformiert werden. Das Fehlen programmatisch umfassender Parteien bzw. die Fragmentierung der Parteiensysteme begünstigte das Entstehen von Reformblockaden, eine Renaissance populistischen Regierens sowie inkohärente bzw. dysfunktionale Staatsstrukturen.

Die gegenwärtig in vielen Ländern zu beobachtende politische Instabilität ist zumindest partiell eine neue

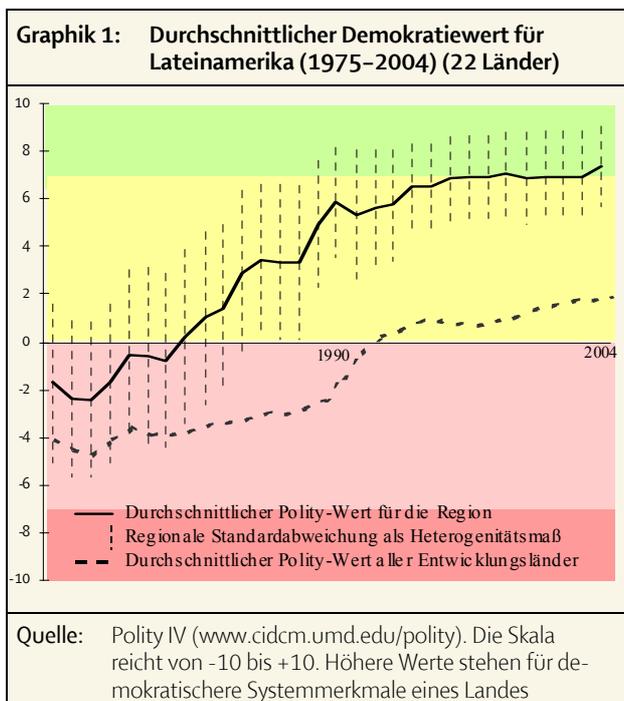
Phase der Transformation. So fordern bislang noch weitgehend ausgeschlossene Bevölkerungsteile vehement die Berücksichtigung ihrer Interessen ein. Doch sperren sich große Teile der Eliten noch gegen weitreichendere Staatsreformen. Hieraus entstanden vielfach schwere Legitimationskrisen der Demokratien.

2. Dimensionen von Governance und Staatlichkeit

Legitimität: Versagen paktierter Demokratisierung

Lateinamerika hat seit Ende der 1970er Jahre einen massiven Demokratisierungsprozess durchlaufen. Gemessen an prozeduralen Kriterien ist in der überwiegenden Mehrheit der Staaten Lateinamerikas politische Partizipation und politischer Wettbewerb dergestalt reguliert, dass man von Demokratien sprechen kann. Parallel zur Demokratisierung auf nationaler Ebene fanden auch tief greifende politische Dezentralisierungsprozesse statt. Lateinamerika ist zur demokratischsten Entwicklungsländerregion avanciert. Weder in Subsahara-Afrika, noch im Vorderen Orient, noch in Südost- bzw. Zentralasien sind flächendeckend ähnliche Demokratie-niveaus wie in Lateinamerika festzustellen. Wie auch aus Graphik 1 ersichtlich, liegt das durchschnittliche Demokratie-niveau in Lateinamerika deutlich über dem Durchschnitt der Entwicklungsländer.

Obwohl zunehmende Demokratie-niveaus in Lateinamerika sozioökonomische Entwicklung begünstigten, konnten viele Regierungen den sozioökonomischen Verwerfungen ihrer Gesellschaften nicht auf nachhaltigere Art begegnen. Die extrem ungleiche Chancenverteilung hinsichtlich der eigenständigen Gestaltung von Lebensentwürfen spiegelt sich in teils hoher Armut, ungleichen Bildungsmöglichkeiten sowie ökonomisch motivierter Gewalt: Letztere besonders bei Jugendlichen, den zukünftigen Legitimationsträgern der Demokratie.



Diese besonders in der Andenregion und in Teilen Zentralamerikas anzutreffenden Phänomene begünstigen die Erosion der Legitimationsbasis der Demokratie.

Demokratisierung bedeutete eine Intensivierung von Verteilungskonflikten zwischen ehemals Bevorzugten der Autokratie und dem Gros der nunmehr mit politischen Rechten ausgestatteten Bevölkerung. Erschwerend hinzu kam, dass mit Ausnahme Chiles die meisten Autokratien ein erschöpftes Wirtschaftsmodell hinterlassen hatten. So begünstigte die Parallelität von Demokratisierung und tief greifenden Wirtschaftsreformen die Fragmentierung der Akteurslandschaft in potentielle Gewinner und Verlierer der Transformationsprozesse. Wirtschaftskrisen – und in Zentralamerika vielfach Bürgerkriege – zu Beginn der Transformation provozierten zudem enorm kurze Zeithorizonte und entsprechend kurzfristige Strategien. Dennoch erzeugten in Phasen der kollektiven Neuorientierung die entscheidenden Akteure über Elitenpakete zumindest vorübergehend Stabilität. Zentralistisch organisierten die Entscheidungsträger oder Caudillos an der Spitze ihrer politischen Organisationen und Interessengruppen zumindest kurzfristig stabilitätsförderlichen Konsens in einem durch Transformation gekennzeichnetem Umfeld.

Doch gleichzeitig begingen diese Eliten einen aus kollektiver Perspektive lateinamerikanischer Gesellschaften gravierenden Fehler. Sie versäumten es, parallel zu den sich ändernden politischen Spielregeln ihre politischen Organisationen gegenüber neuen Akteuren und Inhalten zu öffnen. Das Problem lateinamerikanischer Demokratien besteht insofern nicht in der zunehmenden Artikulation neuer politischer Interessen, sondern darin, dass die für die Interessenaggregation zuständigen Organisationen auf diese Entwicklung kaum reagierten.

Demokratisierung und marktwirtschaftliche Reformen zerschlugen traditionelle Organisationen nationaler Pro-

grammentwicklung und Elitenrekrutierung. Die unter der Importsubstitution gewachsenen korporatistischen Strukturen in Gewerkschaften, Unternehmerschaft und Staatsadministration erodierten unter den ökonomischen Reformen. Das Militär als „Organisator“ nationaler Strategien büßte seine Kompetenzen und zunächst auch seine Legitimation ein. Zugleich eröffnete die Demokratisierung Wege für neue Akteure aus zuvor kaum beachteten politischen Milieus. Indigene, Umweltschützer, Landlose, etc. organisierten sich zumindest rudimentär und begannen ihre Forderungen an das politische System heranzutragen. Diese grundsätzlich zu begrüßende Entwicklung wurde jedoch problematisch, da die Parteien als potentielle Organisatoren umfassender Gesellschaftsentwürfe es versäumten, jene neuen Akteure zu integrieren. Die meisten Parteien verharrten trotz gesellschaftlichem Wandel in verkrusteten, caudillistischen Strukturen, deren Eliten zunehmend kleinere Segmente der Gesellschaft vertreten.

Gewaltmonopol: Heterogenität auf dem Subkontinent

Das staatliche Gewaltmonopol in den lateinamerikanischen Demokratien lässt sich nicht einheitlich beurteilen. Im Durchschnitt ist es jedoch keinesfalls so repressiv ausgeprägt wie etwa im Vorderen Orient oder Zentralasien. Zudem ist mit wenigen Ausnahmen – Kolumbien und Guatemala – Staatlichkeit in Lateinamerika nicht in derart prekärem Zustand wie in vielen Ländern Sub-Sahara-Afrikas. Gleichwohl existieren außer in Chile, Costa Rica und Uruguay in nahezu allen Staaten Lateinamerikas territoriale Räume, in denen das staatliche Gewaltmonopol erodiert ist. Dies betrifft vor allem Gebiete in Großstädten, in denen nichtstaatliche Gewaltakteure de facto Staatsfunktionen übernommen haben. Darüber hinaus versagt das staatliche Gewaltmonopol partiell auch in ländlichen Gebieten. In Kombination mit hoher Korruption ist in den meisten lateinamerikanischen Gesellschaften daher rechtsstaatliche Herrschaft immer noch stark eingeschränkt.

Gewalttätige Konflikte auf „niedrigem“ Niveau sind in Lateinamerika stark ökonomisch motiviert. Sie werden – von Brasilien über Ecuador bis El Salvador – zwischen unterschiedlichen Akteuren ausgefochten: beteiligt sind Teile der Exekutive (Polizei, Militär), Mitglieder legaler Wirtschaftssektoren (Großgrundbesitzer, Rohstoffextraktionsunternehmen), Träger illegaler Produktionsprozesse (organisierte Kriminalität) und teils gewaltbereite Gruppen von Unterprivilegierten (Landlose, Indigene). Eine pauschale Aussage über die Legalität und Legitimität des Handelns staatlicher Akteure in solchen Konflikten kann nicht getroffen werden.

Auch mit Blick auf die Prozesse erodierender Staatlichkeit wird deutlich, dass Parteien bzw. die daraus hervorgehenden Regierungen meist als Interessensvertreter spezifischer Konfliktgruppen auftreten, anstatt sich für nachhaltige Lösungen einzusetzen. In dieser Situation ist es deswegen bedenklich, dass sich oftmals das Militär aus Sicht der Bürger zur vertrauenswürdigsten Institution im Staate entwickelt hat. Dieser Legitimationszu-

wachs des Militärs drückt einerseits den Wunsch der Bürger nach Stabilität und Sicherheit aus. Andererseits verfügt das Militär kaum über die Fähigkeit, noch dazu unter vollkommen anderen Rahmenbedingungen als in den 1960er und 1970er Jahren, die grundlegenden Verteilungskonflikte in etlichen Gesellschaften des Subkontinents zu entschärfen. Hierzu sind neben einer breiteren Konsolidierung demokratischer Verfahren vor allem grundlegende Staatsreformen notwendig.

Staatliche Institutionen: Reformen der Zweiten Generation

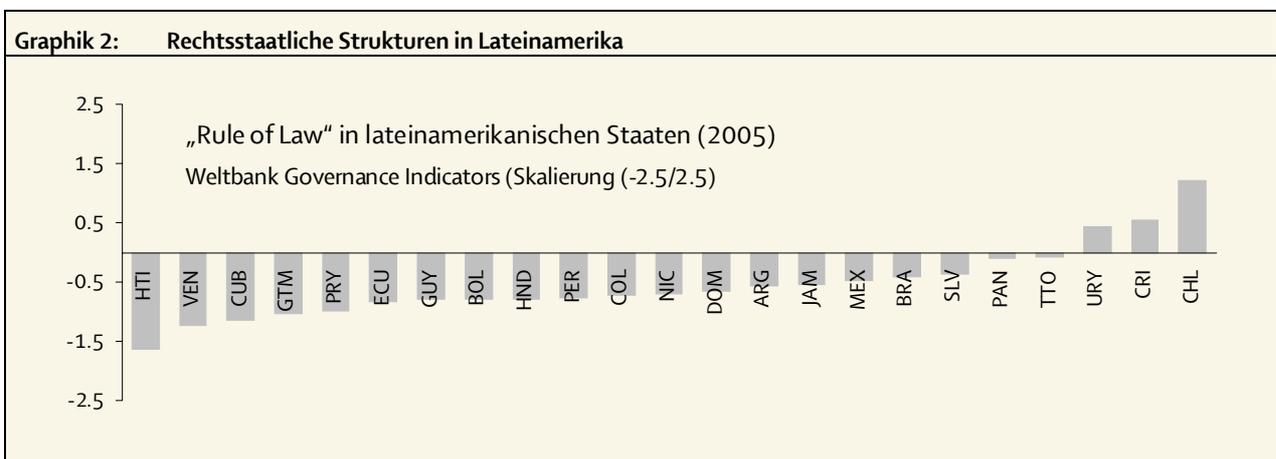
Die Erosion des staatlichen Gewaltmonopols ist meist nur das auffälligste Merkmal der Dysfunktionalität staatlicher Strukturen. In Lateinamerika wurden zwar beachtliche Staatsreformen durchgeführt. Deren Ergebnisse entsprachen jedoch oft nicht den hohen Erwartungen, was wiederum die Legitimation der Demokratien beeinträchtigte. Teilweise reduzierte bereits eine erste Generation von Staatsreformen die Legitimität und Stabilität junger Demokratien in Lateinamerika. So etwa in Argentinien und noch stärker in Peru zu Beginn der 1990er Jahre. Makroökonomische Reformen, Deregulierung und Privatisierung konnten dort lediglich mittels nicht-demokratischer Methoden durchgesetzt werden und begünstigten wirtschaftspolitische Verwerfungen. In vielen anderen lateinamerikanischen Staaten wurde die Legitimationserosion der Demokratie aber vor allem dann beschleunigt, als in den 1990er Jahren eine zweite Generation von Staatsreformen einsetzte. Hierbei ging es um komplexe Reformen im Bereich Dezentralisierung und den Aufbau administrativer Kompetenzen, die staatliche Strukturen an regulative und sozialpolitische Erfordernisse einer Marktwirtschaft anpassen sollten. Begleitet wurden diese Bemühungen durch schwere Konflikte in zentralen Politikfeldern wie etwa der Gesundheits-, Bildungs-, Handels- und Wettbewerbspolitik.

Insofern begünstigten die Reformversuche die weitere politische Fragmentierung lateinamerikanischer Gesellschaften. Heute bestehen nicht mehr nur die Konfliktlinien zwischen Gewinnern und Verlierern aus marktwirtschaftlichen Reformen, zwischen Stadt und Land oder

zwischen „Autokraten“ und „Demokraten“. Mit Versuchen administrativer und fiskalischer Dezentralisierung brachen Konflikte zwischen zentralstaatlicher, provinzieller und lokaler Ebene sowie auf den einzelnen Ebenen auf: etwa zwischen armen und reichen Munizipien mit Blick auf unterschiedliche Varianten eines Finanzausgleichs. Auf der Ebene des Zentralstaates kämpften Ministerien sowie Regulierungs- und Aufsichtsbehörden um Ressourcen und Kompetenzen. Und in den skizzierten Politikfeldern treten Interessengruppen gegeneinander an, um Reformen in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Solche Konflikte sind in Demokratien üblich und legitim. Aufgrund der Transformationstiefe und dem Grad an sozialer Polarisierung jedoch entfalten die Staatsreformen in Lateinamerika erhebliche Zentrifugalkräfte. Und diese Zentrifugalkräfte treffen auf desolate Parteiensysteme, denen bei der Bewältigung der skizzierten Reformen eigentlich eine tragende Rolle zukäme. Doch Regierungskoalitionen entstehen in vielen Ländern des Subkontinents nicht auch aus programmatischen, sondern lediglich aus macht- und wahlkampfstrategischen Überlegungen. In Ländern wie Ecuador, Peru oder Bolivien ist es dann lediglich eine Frage der Zeit, bis solche Koalitionen angesichts konkreter Reformschritte zerbrechen und Regierungen die parlamentarische Unterstützung verlieren. Die wenig konstruktive Blockadekraft der Legislative setzt Politikern dann Anreize, sich mittels verfassungswidriger Verordnungen und/oder einer Vereinnahmung der Justiz über die Legislative hinwegzusetzen. Parteienversagen begünstigt populistische Regierungstile, die intermediäre Organisation ablehnen und vermeintlich den direkten Kontakt zu den Bürgern suchen. Doch weder in Argentinien, Ecuador, Nicaragua oder Honduras waren populistische Regierungen dazu in der Lage, der Komplexität erforderlicher Reformen gerecht zu werden.

Und auch in Venezuela hält sich ein populistischer Präsident nur aufgrund des Ressourcenreichtums. Dieser ermöglicht es ihm auf ineffiziente, volatile und kaum nachhaltige Art die Interessen von unterprivilegierten Bevölkerungsteilen mittels assistentieller Instrumente zu bedienen. Jenseits zunehmend autoritärer Entschei-



dungsspielräume der Exekutive verhindert solches Regieren die Entstehung leistungsfähiger Staatstrukturen.

Gestaltungsleistungen: Demokratiedividende vs. Reforminkrementalismus?

Der statistische Ländervergleich offenbart, dass auch in Lateinamerika demokratischere Herrschaft eine sozio-ökonomische Dividende provoziert. Ein zunehmendes Demokratieniveau begünstigte steigende Investitionen in Bildung und Sozialausgaben sowie höhere gesamtwirtschaftliche Produktivität. Auch zeitigt die Demokratisierung eine Friedensdividende. Die Demokratien Lateinamerikas haben trotz bestehender Konflikte bislang keine Kriege gegeneinander geführt. Aussagen, wonach Demokratisierung keine positiven sozioökonomischen Effekte hat, entbehren somit der empirischen Fundierung. Gleichzeitig muss auch festgehalten werden, dass in Demokratien nicht mit großen, langfristigen und kohärenten Reformentwürfen zu rechnen ist. Der demokratische wie auch der wirtschaftliche Wettbewerb sind eher inkrementalistische Entdeckungsverfahren, deren strukturelle Vorteile sich erst über längere Zeiträume entfalten. Doch ist dieser positive Inkrementalismus in etlichen Demokratien des Subkontinents gleichsam umgeschlagen in politische Fragmentierung, die auch Reformen der kleinen Schritte verhindert.

Im Zuge dieser Entwicklung spaltet sich Lateinamerika zusehends in drei Ländergruppen auf. Erstens, Länder, die trotz möglicher Defizite mittlerweile über hohes Gestaltungspotential verfügen (z. B. Chile, Uruguay, Costa Rica). Zweitens, Länder, bei denen noch Potential für erfolgreiche Politikgestaltung besteht, die aber mit etlichen Reformblockaden konfrontiert sind (Argentinien, Brasilien oder Mexiko). Drittens schließlich Länder wie Bolivien, Ecuador oder Venezuela, die nur geringe Chancen auf eine rasche Verbesserung staatlicher Gestaltungsfähigkeit haben. Dabei ist von einem durch Ressourcenreichtum verursachten Wirtschaftsboom mit Blick auf die staatliche Leistungsfähigkeit wenig zu erwarten. Die Entwicklung in Venezuela bestätigt eher die Erfahrungen der Vergangenheit. Der Reichtum an extraktiven Ressourcen begünstigt eine Schwächung demokratiekonformer und subsidiaritätsorientierter Staatlichkeit; es sei denn es besteht ein ausreichendes Maß an ökonomischer Diversifizierung wie in Chile.

3. Rolle externer Akteure

Wenngleich die Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika noch reich und vielfältig sind, hat die Region relativ an Bedeutung verloren. Drängende Sicherheitsprobleme im Vorderen Orient, die Bedeutung der Transformationsprozesse in Osteuropa, soziales Elend und Staatszerfall in Afrika sowie der ökonomische Aufschwung Chinas und Indiens haben Lateinamerika aus europäischer Perspektive in eine Randlage manövriert.

Graduell verliert aber auch Europa gegenüber den USA und zunehmend auch Asien an Bedeutung in Lateinamerika. Aus einer strategischen Perspektive birgt diese Entwicklung jedoch Risiken. Denn Deutschland und Europa benötigen bei der Bewältigung drängender globaler Probleme strategische Partnerregionen, in denen demokratische Herrschaftsmuster existieren. Denn Demokratien sind nicht nur im Umgang miteinander friedfertiger, sondern auch in Außenwirtschaftspolitik und Umweltpolitik kooperativer als Autokratien. Aus solch langfristig angelegter Perspektive bietet Lateinamerika als die demokratischste Entwicklungsländerregion hohes Kooperationspotential.

Gleichzeitig wird deutlich, dass angesichts der Legitimationskrisen und politischer Instabilität dieser Demokratievorteil nicht als gegeben angesehen werden darf. Nach wie vor besteht hohe Nachfrage an externer Unterstützung mit Blick auf *Good Governance* bei gleichzeitig immer noch günstigen Rahmenbedingungen. Hierbei ist aber erstens zu beachten, dass eine immer noch fragmentierte Gebergemeinschaft die Bemühungen um kohärentere Staatsreformen in Lateinamerika eher erschweren dürfte. Zweitens darf auch eine abgestimmte Gebergemeinschaft nicht dem Irrtum verfallen, das groß angelegte Planungsentwürfe in einem demokratischen Kontext automatisch große Aussicht auf Erfolg hätten. Demokratische Politikgestaltung ist ein offener Prozess der kleinen Schritte. Hierauf hat sich auch die Entwicklungszusammenarbeit einzustellen.



Dr. Jörg Faust
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE

Literatur

Faust, Jörg (2006): Demokratie, Autokratie und gesamtwirtschaftliche Produktivität in Lateinamerika, in: *Lateinamerika-Analysen* 15, 3–29

Faust, Jörg (2006): Herrschaft, Transformation und Entwicklung, in: P. Birlé / D. Nolte / H. Sangmeister (Hrsg.), *Demokratie und Entwicklung in Lateinamerika*, Frankfurt a. M.: Vervuert

Inter-American Development Bank (2005): *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, DC