

**Georg Bukes**

**Der Zusammenhang  
von wirtschaftlicher Entwicklung  
und Demokratisierung**

**Das Beispiel Bolivien**

Beiträge zur Lateinamerika-Forschung  
Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg  
Band 3

Diese Schrift erschien 2000 in einer gedruckten Fassung beim  
Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, ISBN 3-926446-24-2.

Aus technischen Gründen stimmt die Seitenzählung  
dieses elektronischen Dokuments nicht mit der Druckfassung überein.  
Außerdem konnten einige Abbildungen aus dem Original-Manuskript  
nicht in die elektronische Fassung übernommen werden.



**Verbund Stiftung Deutsches Übersee-Institut**

Das Institut für Iberoamerika-Kunde bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut in Hamburg.

Aufgabe des Instituts für Iberoamerika-Kunde ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika.

Das Institut für Iberoamerika-Kunde ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des jeweiligen Autors und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Georg Bukes  
Der Zusammenhang von  
wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung:  
Das Beispiel Bolivien.

Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde 2000  
(Beiträge zur Lateinamerikaforschung, Band 3)  
ISBN 3-936446-24-2 (gilt für die gedruckte Fassung).

Elektronische Fassung: Institut für Iberoamerika-Kunde 2004.

## Zusammenfassung

Ein flüchtiger Blick über den Globus scheint die Sichtweise zu bestätigen, nach der die Demokratie ein Wohlstandsprodukt ist. Wohlhabende Staaten werden demnach demokratisch regiert, arme Länder mehr oder weniger autoritär. Doch seit ein paar Jahren gibt es einige Ausnahmen, die dieser Sichtweise widersprechen. Dazu gehört Bolivien, das ärmste Land Südamerikas, das durch zahlreiche Putschere zu zweifelhaftem Ruhm gelangte. Seit 1982 erlebt der Andenstaat trotz großer Armut eine vergleichsweise stabile demokratische Herrschaft. Diese Entwicklung wirft zahlreiche Fragen auf: Geklärt werden muss beispielsweise, ob die klassische Modernisierungstheorie noch gültig ist, nach der sich Staats- und Wirtschaftssystem nicht gleichzeitig modernisieren lassen und die wirtschaftliche Entwicklung eine Voraussetzung der Demokratisierung darstellt. Inwieweit ist also Demokratie Ziel oder Weg wirtschaftlicher Entwicklung? Sollte sich ein Staat auch unter Armutsbedingungen demokratisieren können, dann stellt sich auch die Frage, wie es um die Chancen einer Konsolidierung dieser jungen Demokratie steht und welche Rolle dabei die wirtschaftliche Entwicklung spielt. Kann also eine Demokratie unter Armutsbedingungen auch eine wirtschaftliche Entwicklung einleiten, die ihr wiederum die überlebensnotwendige Legitimierung garantiert? Genau diese Wechselwirkung von Demokratisierung und wirtschaftlicher Entwicklung versucht der Autor zu analysieren. Er fasst die neuesten Erkenntnisse der politikwissenschaftlichen Diskussion zusammen, wertet die empirisch-quantitativen Untersuchungen zu diesem Zusammenhang aus und vergleicht deren Ergebnisse mit der aktuellen Entwicklung in Bolivien. Mit großer Detailkenntnis der bolivianischen Eigenheiten gelangt der Autor zu überaus interessanten Ergebnissen.

**Georg Bukes**, Diplom-Politikwissenschaftler, geboren 1968 in Essen, hat Politikwissenschaft, Volkswirtschaft und Lateinamerikawissenschaften in Marburg, Madrid und Hamburg studiert. Arbeitsschwerpunkte: Evaluierung von Entwicklungshilfeprojekten, Reintegration von Ex-Soldaten, Demokratisierung und politischer Wandel in Transformationsstaaten, Wechselwirkung von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung. Forschungsaufenthalte in: Äthiopien, Bolivien und Mozambique. Der Autor arbeitet als freier Journalist für den Norddeutschen Rundfunk und lebt in Hamburg.

## Summary

A cursory look around the globe seems to back the point of view that democracy is a product of wealth. Accordingly wealthy states are governed democratically, poor states in a more or less authoritarian way. But for a couple of years there have been some exceptions to this rule. One of those is Bolivia, the poorest country in South America, which became known because of numerous coups d'état. Since 1982 the country in the Andes has been experiencing comparatively stable democratic rule despite the great poverty. This development raises some questions: For example it has to be clarified whether the classical theory of modernization is still valid. According to this, the state and the economic system cannot be modernized simultaneously and economic development is a precondition for democratization. To what extent is democracy the aim or the path of economic development? If a country is able to democratize itself even under conditions of poverty, then the question has to be raised whether this young democracy will have the chance of consolidation and what role economic development will play in this. Is a democracy under conditions of poverty able to initiate economic development, which in turn guarantees the essential legitimation of that democracy? It is precisely this interaction between democratization and economic development that the author attempts to analyze in this book. He summarizes the latest insights of the political science discussion, evaluates empirical quantitative research that has been done in this context and compares the findings with the current development in Bolivia. The author, who is very knowledgeable about the special characteristics of Bolivia, reaches some extremely interesting conclusions.

**Georg Bukes**, political scientist, born in 1968 in Essen (Germany), studied Political Science, Economics and Latin American Studies in Marburg, Madrid and Hamburg. Main emphasis of work: Evaluation of foreign aid projects, reintegration of ex-combatants, democratization and political changes in states undergoing transformation, interaction between economic development and democratization. Field research: Ethiopia, Bolivia and Mozambique. The author is currently living in Hamburg and works as a free-lance journalist for Norddeutscher Rundfunk (local radio station).

## Resumen:

Un vistazo rápido al globo terráqueo parece confirmar el punto de vista de que la democracia es un producto del bienestar. Por consiguiente, los estados pudientes son gobernados democráticamente y los países pobres más o menos autoritariamente. Sin embargo, desde hace un par de años existen algunas excepciones que contradicen este punto de vista. Este es el caso de Bolivia, el país más pobre de América del Sur, el cual alcanzó una dudosa reputación a causa de sus numerosos golpes de estado. El país andino tiene desde 1982 un gobierno comparativamente democrático y estable, a pesar de la gran pobreza. Este desarrollo suscita varias preguntas: Se debe aclarar, por ejemplo, si la clásica teoría de modernización sigue siendo válida, según la cual los sistemas estatales y económicos no pueden ser modernizados simultáneamente, y el desarrollo económico es un requisito para la democratización. ¿Hasta qué punto es la democracia el objetivo o el camino hacia el desarrollo económico? Si un estado puede democratizarse bajo condiciones de pobreza, debe plantearse la pregunta sobre las posibilidades de consolidación de esta joven democracia, y sobre el papel que juega en esto el desarrollo económico. ¿Puede entonces una democracia bajo condiciones de pobreza iniciar un desarrollo económico que le garantice su necesaria legitimación? El autor intenta analizar justamente esta interacción entre democracia y desarrollo económico. Para ello resume los últimos resultados de la discusión en ciencia política, evalúa los estudios empíricos al respecto y compara los resultados con el desarrollo actual en Bolivia. El autor llega a resultados sumamente interesantes, mostrando un gran conocimiento detallado de las particularidades bolivianas.

**Georg Bukes**, nacido en 1968 en Essen (Alemania), estudió Ciencia Política, Economía y Estudios Latinoamericanos en Marburg, Madrid y Hamburgo. Áreas centrales de trabajo: Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo, reintegración de ex-soldados, democratización y cambio político en „estados en transformación“, interacción entre desarrollo económico y democratización. Estadías de investigación: Etiopía, Bolivia y Mozambique. El autor vive actualmente en Hamburgo, trabajando como periodista free-lance para la Norddeutscher Rundfunk (estación local de radio).

# Inhaltsverzeichnis

	Zusammenfassung	3
	Summary	4
	Resumen	4
	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	7
I	EINLEITUNG	8
II	ENTWICKLUNGSTHEORIE IM WANDEL	12
II.1	Am Anfang war die Modernisierung	12
II.2	Wirtschaftliche Entwicklung durch autoritäre Systeme	14
II.3	Keine Entwicklung unter Abhängigkeitsbedingungen	14
II.4	Renaissance der Modernisierung	17
II.5	Wirtschaftliche Entwicklungsstrategien	17
III	DER DEMOKRATIEBEGRIFF	22
III.1	Die Minimaldefinition der Demokratie	22
III.2	Weitergehende Demokratiekonzepte	25
IV	DER ENTWICKLUNGSBEGRIFF	27
IV.1	Das magische Fünfeck der Entwicklung	28
V	WECHSELSPIEL VON WIRTSCHAFTS- UND HERRSCHAFTSSYSTEM	30
VI	DIE WIRKUNG DER ENTWICKLUNG AUF DEN DEMOKRATISIERUNGSPROZESS	33
VI.1	Argumente für einen positiven Zusammenhang	33
VI.2	Kritik an den Untersuchungsmethoden	39
VI.3	Argumente gegen den Zusammenhang	42
VI.4	Zwischenfazit	47
VII	DIE WIRKUNG DES HERRSCHAFTSSYSTEMS IM ENTWICKLUNGSPROZESS	49
VII.1	Demokratische Systeme	49
VII.2	Autoritäre Systeme	54
VII.3	Empirischer Vergleich der Entwicklungsleistungen	57
VII.4	Die Demokratie als eigenes Entwicklungsziel	61
VII.5	Zwischenfazit	62
VIII	KONSOLIDIERUNG	65
VIII.1	Ebenen und Faktoren	65
VIII.2	Der Konsolidierungsbegriff	65
VIII.3	Definitionsversuche	67
VIII.4	Vier-Ebenen-Modell der Konsolidierung	69

VIII.5	Die Wechselwirkung von Entwicklung und Konsolidierung	73
IX	VON DER REVOLUTION ZUR DEMOKRATIE	76
IX.1	Die Revolution von 1952	76
IX.2	Die Ein-Parteien-Herrschaft der MNR von 1952-64	77
IX.3	Die Militärdiktaturen von Barrientos bis Banzer 1964-78	78
IX.4	Die Transitionsphase von 1978-82	80
IX.5	Mit der linken UDP-Regierung ins Chaos 1982-85	82
IX.6	Die Reform der Revolution unter Paz Estenssoro 1985-89	83
IX.7	Das demokratische Bündnis der Todfeinde 1989-93	86
IX.8	Die Reformregierung unter Sánchez de Lozada 1993-97	88
IX.9	Die demokratische Wiederkehr des Ex-Diktators 1997	99
X	DIE SOZIOÖKONOMISCHE ENTWICKLUNG	103
X.1	Die ökonomische Entwicklung	103
X.2	Die soziale Entwicklung	107
X.3	Strategien zur Reduzierung der Armut	111
X.4	Die entwicklungspolitische Leistungsbilanz	112
XI	DIE QUALITÄT DER DEMOKRATIE IN BOLIVIEN	116
XI.1	Politische Freiheiten	116
XI.2	Bürgerliche Freiheiten	118
XI.3	Zwischenfazit	122
XII	KONSOLIDIERUNGSAUSSICHTEN IN BOLIVIEN	123
XII.1	Die institutionelle Ebene	123
XII.2	Die repräsentative Ebene	126
XII.3	Verhaltenskonsolidierung der Eliten	136
XII.4	Das Legitimitätsbewußtsein der Massen	141
XIII	WECHSELWIRKUNG VON DEMOKRATIE UND ENTWICKLUNG IN BOLIVIEN	150
XIII.1	Aus der Krise in die Krise	150
XIII.2	Positive Wechselwirkung nach der Krise von 1985	151
XIII.3	Widersprüche zwischen Politik und Sozioökonomie	152
XIII.4	Wirkung der Konsolidierungsdefizite auf die Entwicklung	153
XIII.5	Armut führt zu Patrimonialismus und Korruption	156
XIII.6	Die Konsequenzen der Massenarmut für die Demokratie	158
XIII.7	Populistische Parteien: Eine Gefahr für die Demokratie	163
XIII.8	Der Drogenhandel droht die Demokratie zu unterwandern	166
XIII.9	Die internationale Abhängigkeit	169
XIV	FAZIT	172
XV	LITERATURVERZEICHNIS	177
	INTERVIEWPARTNER IN BOLIVIEN	186

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ADN	Acción Democrática Nacionalista
AP	Acuerdo Patriótico
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEDLA	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPB	Confederación de Empresarios Privados de Bolivia
CNE	Corte Nacional Electoral
COB	Central Obrera Boliviana
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CONDEPA	Conciencia de la Patria
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
FNP	Frente Nacional Popular
FSTMB	Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia
INE	Instituto Nacional de Estadística
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MIR	Movimiento de la Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MRTKL	Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación
NPE	Nueva Política Económica
ODA	Official Development Assistance
OTB	Organizaciones Territoriales de Base
UCS	Unión Cívica Solidaridad
UDP	Unidad Democrática y Popular
UNDP	United Nations Development Program
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

## I. EINLEITUNG

Die Demokratie ist ein Wohlstandsprodukt, so lautet eine weitverbreitete Ansicht. Ein flüchtiger Blick auf die Erdkugel bestätigt diese Sicht: Die reichen Staaten sind mehr oder weniger alle demokratisch, die armen werden autoritär regiert. Den Grund dafür sah die Modernisierungstheorie bislang immer in dem Kausalzusammenhang, wonach wachsender Wohlstand zur Demokratie führe. Aus dieser Theorie folgte für die internationale Praxis lange Zeit die Devise: Wer Demokratie will, muß die Diktatur unterstützen. Denn die Modernisierung von politischem und wirtschaftlichem System sei nicht gleichzeitig zu haben, der wirtschaftlichen Entwicklung müsse Vorrang eingeräumt werden. Zahlreiche Demokratie- und Entwicklungsforscher vertreten bis heute – wenn auch mit Abstrichen – diese klassische These der Modernisierungstheorie.

Doch wer sich die Erdkugel genauer anschaut, wird einzelne Ausnahmen erkennen. Seit Beginn der sogenannten Dritten Welle der Demokratisierung im Jahr 1974 haben sich insgesamt über 60 Länder zu formaldemokratischen Staaten gewandelt (Schedler, 1998: 91). Weil unter diesen Staaten inzwischen aber auch sehr arme zu finden sind, steht die Modernisierungstheorie auf dem Prüfstand. In dieser Arbeit soll an einem Fallbeispiel analysiert werden, inwieweit auch ein sehr armes Land sich demokratisieren kann. Des weiteren soll die These belegt werden, daß das Ergebnis nicht notwendigerweise eine sogenannte „Fassadendemokratie“ sein muß, sondern durchaus auch die politischen und bürgerlichen Rechte in einem solchen Land gewährleistet werden können. Dabei soll die mögliche Wechselwirkung von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung methodisch auf drei Ebenen analysiert werden: Erstens sollen die neuesten theoretischen Erkenntnisse zusammengefaßt, zweitens die empirisch-quantitativen Untersuchungen ausgewertet und auf den Zusammenhang hin analysiert und drittens die daraus gewonnenen Erkenntnisse anhand des Fallbeispiels Bolivien überprüft werden.

Wenn sich aber die These als richtig erweist, daß Demokratie auch unter Armutsbedingungen funktionieren kann, stellt sich die grundlegende Frage, ob Demokratie letztlich Ziel oder Weg wirtschaftlicher Entwicklung ist. Wenn also in armen Staaten mehr als nur eine Fassadendemokratie entstehen kann, ist erklärungsbedürftig, inwieweit unter dieser Herrschaftsform auch Modernisierung und Entwicklung gefördert werden können. Denn lange Zeit wurde diese Möglichkeit von der Wissenschaft ausgeschlossen. Dahinter verbirgt sich die Grundsatzfrage nach der Leistungsbilanz von unterschiedlichen Herrschaftssystemen: Können eher autoritäre oder demokratische Systeme die Entwicklung eines Landes unter Armutsbedingungen voranbringen?

Nicht nur die wirtschaftliche Weiterentwicklung ist aber von Interesse, sondern auch die politische. Bislang gibt die Politikwissenschaft keine Antwort auf die Frage, ob sich eine Demokratie unter Armutsbedingungen jemals wird konsolidieren können. Es wird auf der einen Seite die Auffassung vertreten, die fehlende Konsolidierung und die damit verbundene Unsicherheit und In-



stabilität behindere die wirtschaftliche Entwicklung; andere wiederum behaupten, das Ausbleiben der Entwicklung sei ein unüberwindbares Hindernis für die Konsolidierung – ein Teufelskreis also. Nach optimistischer Sichtweise können sich dagegen beide Prozesse sogar gegenseitig verstärken. Die Analyse genau dieses Wechselspiels von Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung soll einen zentralen Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit bilden.

Als Fallbeispiel wurde mit Bolivien das ärmste Land Südamerikas ausgewählt. Bis zu Beginn der achtziger Jahre gelangte das Land durch ständige Putsch zu zweifelhaftem Ruhm. Mit knapp 200 Regierungswechseln in den gut 150 Jahren seines Bestehens galt das Land als Inbegriff politischer Instabilität. Während die große Masse der Bevölkerung in Armut lebte, rangen Militärs und bürgerliche Eliten um die staatlichen Pfründe. Seit 1982 erlebt das Land nun eine vergleichsweise stabile demokratische Herrschaft. Fünf verschiedene Regierungen wurden inzwischen in demokratischen Wahlen gewählt und abgewählt. An den sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen hat sich bislang jedoch wenig geändert. Mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von rund 800 US\$ ist Bolivien nach wie vor eines der ärmsten Länder der Welt. 94% der Bevölkerung auf dem Land und 51% in der Stadt gelten als arm.

Aufgrund dieser Tatsachen eignet sich der Fall Bolivien besonders gut, will man die oben aufgeworfenen theoretischen Fragestellungen auf ein konkretes Beispiel beziehen. Untersucht werden soll in einem ersten Schritt, ob die Entwicklung in Bolivien dem klassischen modernisierungstheoretischen Zusammenhang widerspricht; in einem zweiten, inwieweit die demokratischen Regierungen die wirtschaftliche Entwicklung fördern könnten; und drittens soll beurteilt werden, wie es um die Konsolidierungsaussichten der bolivianischen Demokratie steht oder ob ein Rückfall in autoritäre Verhältnisse droht.

Was den Forschungsstand anbelangt, so ist der Zusammenhang von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung ausführlich in der Wissenschaft analysiert worden. In den letzten Jahren gab es eine wahre Flut an Veröffentlichungen, die sich mit dem komplexen Thema beschäftigt haben. Der Schwerpunkt der Forschung lag dabei über Jahrzehnte hinweg auf der Suche nach den richtigen Vorbedingungen für die Demokratisierung. Erst in den letzten Jahren hat sich mit der erfolgreichen Entwicklung einiger Schwellenländer das Interesse der Forschung auch auf systembedingte Leistungsunterschiede konzentriert. Darüber hinaus hat die akteursorientierte Forschung den Blickwinkel der Demokratisierungsdebatte deutlich erweitert. Nachdem in Folge des Zusammenbruchs des Ostblocks sich immer mehr Staaten auch in den Ländern des Südens demokratisierten, beschäftigt sich ein neuerer Forschungszweig nun mit Fragen der Konsolidierung, das heißt mit der Sicherung, Stabilisierung und Vertiefung demokratischer Verhältnisse. Die Forschungsaktivitäten im Bereich der Konsolidierung haben stark zugenommen; dabei werden jedoch Transition und Konsolidierung häufig in unzulässiger Weise miteinander vermengt, wenn nicht sogar verwechselt. Insgesamt ist die Konsolidierungsforschung noch nicht aus den Kinderschuhen herausgekom-

men. Der Reiz des Themas dieser Arbeit liegt vor allem darin, daß es weder zur Modernisierungstheorie, noch zur Leistungsbilanz der Systeme und schon gar nicht in der Frage der Konsolidierung eine einheitliche Lehrmeinung gibt; vielmehr werden alle drei Fragestellungen nach wie vor kontrovers diskutiert.

Der Forschungsstand in bezug auf die Demokratisierung Boliviens ist im internationalen Vergleich relativ niedrig. Allerdings wird die politische Entwicklung – zum Teil mit internationaler Unterstützung – intensiv wissenschaftlich durch mehrere Forschungsinstitute vor Ort begleitet. Ein dreimonatiger Aufenthalt in Bolivien ermöglichte es dem Autor, auch die lokale Literatur auszuwerten und Interviews mit Akteuren und wissenschaftlichen Begleitern des Demokratisierungsprozesses zu führen, um sich so den Eigenheiten der bolivianischen Entwicklung auch empirisch zu nähern. Eine große Hilfe waren dabei vor allem die Mitarbeiter und die Bibliothek des *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales* (ILDIS) der Friedrich-Ebert-Stiftung, die den Demokratisierungsprozeß seit vielen Jahren wissenschaftlich begleiten.

Die Arbeit gliedert sich in einen theoretischen und einen empirischen Teil. Im theoretischen Teil soll zunächst ein Überblick über den Wandel der Entwicklungstheorie seit dem Zweiten Weltkrieg gegeben werden, damit die aktuelle Diskussion besser eingeordnet werden kann (Kapitel II). Dabei sollen vor allem die unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungsstrategien analysiert werden. In Kapitel III und IV werden die grundlegenden Begriffe „Demokratie“ und „Entwicklung“ erläutert, diskutiert und definiert. Der Schwerpunkt des theoretischen Teils liegt auf der Untersuchung der Wechselwirkungen des Zusammenhangs von Entwicklung und Demokratisierung in Kapitel V bis VIII. Kapitel VI diskutiert die Argumente für und wider den klassischen modernisierungstheoretischen Zusammenhang, Kapitel VII die unterschiedlichen Wirkungen von Herrschaftssystemen im Entwicklungsprozeß. Beide Kapitel geben nicht nur einen Überblick über die theoretische Diskussion, sondern auch über die empirischen Ergebnisse vor allem quantitativer nationenvergleichender Studien. Darauf aufbauend werden in Kapitel VIII die unterschiedlichen Definitionen des Konsolidierungsbegriffs diskutiert und ein theoretisches Konzept zur Analyse der Wechselwirkung von wirtschaftlicher Entwicklung und Konsolidierung formuliert. Als Schlüsselbegriff für den Zusammenhang dient dabei die Legitimität eines Systems.

Dieses Konzept soll dann im bolivien-spezifischen Teil der Arbeit auf die Untersuchung des Fallbeispiels angewandt werden. Dazu ist es erst einmal nötig, einen historischen Überblick über die politische Entwicklung des Andenstaates seit der Revolution von 1952 zu geben (Kapitel IX). Im Anschluss daran wird zunächst die wirtschaftliche und soziale Entwicklung bewertet, um dann die Leistungen der Demokratie mit denen des autoritären Vorgängerregimes vergleichen zu können (Kapitel X). In Kapitel XI wird überprüft, inwieweit die bolivianische Demokratie den Dahlschen Minimalkriterien entspricht, in Kapitel XII werden sodann die Konsolidierungsaussichten nach einem Mehrebenenmodell untersucht. Abschließend sollen in Kapitel XIII positive und negative

Wechselwirkungen zwischen Demokratisierung und Entwicklung analysiert werden.

Der holistische Ansatz und der Umfang des Themas drohten immer wieder, den Rahmen dieser Arbeit zu sprengen. Da jedoch nicht nur ein spezieller Ausschnitt der demokratiethoretischen Entwicklungsforschung beleuchtet, sondern auch die Zusammenhänge und die Tragweite der gesamten Diskussion erfaßt werden sollen, müssen die Wechselwirkungen von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung als Ganzes diskutiert werden. Daher war es immer wieder nötig, sich bei den einzelnen Kapiteln auf das Wesentliche zu beschränken, um damit letztlich nicht den Blick für die gesamte Tragweite des Themas zu verlieren. Nur so wird es am Ende möglich sein, die immense Bedeutung des Themenkomplexes für die entwicklungspolitische Diskussion zu erahnen.

Die Relevanz des Themas liegt nämlich vor allem in seiner praktischen Bedeutung für die Entwicklungspolitik. Die meisten Industrieländer haben zwar inzwischen sowohl die wirtschaftliche Entwicklung als auch die Demokratisierung der Staaten der sogenannten Dritten Welt als Ziele ihrer Entwicklungspolitik festgeschrieben, doch herrscht bisweilen Uneinigkeit, wenn nicht sogar Ratlosigkeit, was die konkrete Umsetzung dieser Ziele in praktische Politik anbelangt und die damit verbundene Frage, ob die Demokratisierung nicht womöglich eine bislang weitgehend vernachlässigte Entwicklungsressource darstellt (Boeckh, 1992: 124). Letztlich soll diese Arbeit dazu beitragen, sich den Antworten auf solch grundsätzliche Fragen anzunähern.

## II. ENTWICKLUNGSTHEORIE IM WANDEL

Das Rezept für eine erfolgreiche Entwicklung versuchten Wissenschaftler schon seit langer Zeit herauszufinden. Dabei galt es, die grundlegenden Zutaten Wirtschaftsweise und staatliche Herrschaftsform in möglichst günstiger Weise miteinander zu kombinieren.

Schon im vergangenen Jahrhundert sahen sowohl Monarchisten als auch Marxisten einen Zusammenhang zwischen industriellem Kapitalismus und einer parlamentarischen Demokratie. Max Weber ging Anfang dieses Jahrhunderts sogar davon aus, daß eine moderne Demokratie nur unter den Bedingungen kapitalistischer Industrialisierung zu verwirklichen sei (Weber, 1964: 346ff.). Josef Schumpeter entwickelte die Theorie Webers in seinem Werk „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“ von 1942 weiter und gelangte zu der Erkenntnis, Demokratie sei sogar ein Produkt des kapitalistischen Entwicklungsprozesses. Seit diesen ersten Versuchen, das Verhältnis und die Wechselwirkungen zwischen Wirtschaftsweise und dem jeweiligen Herrschaftssystem im Entwicklungsprozeß zu beschreiben, haben verschiedenste Wissenschaftler unzählige konkurrierende Strategien entwickelt: von weltmarktintegrierenden Modernisierungskonzepten über sozialistische Transformationsmodelle bis hin zu dependenztheoretisch inspirierten Strategien autozentrierter Entwicklung (Schiller, 1997: 30).

### II.1 Am Anfang war die Modernisierung

Die ersten Entwicklungstheoretiker nach dem 2. Weltkrieg gingen von der Annahme aus, daß die Länder der sogenannten Dritten Welt dem Entwicklungsweg der Industrieländer von der Tradition in die Moderne folgen würden. Sie müßten nur in einem ersten Schritt ihre Wirtschaft modernisieren und kapitalisieren, dann würden sich in der Folge alle anderen Bereiche des Staates und der Gesellschaft ebenfalls modernisieren. Den einfachsten Ansatz dazu stellte Rostow 1956 vor: Er beobachtete in den Industrieländern das Zusammenfallen von wirtschaftlicher Entwicklung und Modernisierung und im Anschluß die Demokratisierung. Daraus schloß er auf ein allgemeingültiges Verlaufsmodell, das in Stufen ablaufe und dem alle Gesellschaften früher oder später unterworfen seien (Töpper, 1990: 129). Dahinter stand jedoch ein weitgehend ahistorisches, lineares Entwicklungsverständnis (Boeckh, 1993: 110ff.), dem zumeist das Beispiel der Vereinigten Staaten als Modellfall und Inbegriff der Modernität zu Grunde lag. Der Weg der USA stellte in den Vorstellungen vieler Theoretiker gleichzeitig auch das Ziel der Entwicklung dar. Alle Entwicklungstheoretiker von Lerner (1958) über Lipset (1959) bis zu Rostow (1960) waren sich einig, daß ein enger Zusammenhang zwischen Modernisierung und Herrschaftssystem besteht. Sie hielten die wirtschaftliche Entwicklung für die wich-

tigste Vorbedingung der Demokratisierung. Adam Przeworski bringt die Kernaussage der Modernisierungstheorie in seinem Rückblick auf den Punkt:

*„The basic assumption of this theory in any of its versions, is that there is one general process of which democratization is but the final stage. Modernization consists of a gradual differentiation and specialization of social structures that culminates in a separation of political structures from other structures and makes democracy possible. [...] a progressive accumulation of social changes that ready a society to proceed to its culmination, democratization.“*  
(Przeworski, 1997: 157)

### II.1.1 Das modernisierungstheoretische Basisparadigma

Einer der ersten Wissenschaftler, der sich mit dem Zusammenhang von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratie auseinandersetzte, war der amerikanische Soziologe Seymour Martin Lipset. In seinem berühmten Aufsatz *„Some Social Requisites of Democracy“* stellte er die zentrale These auf, nach der mit zunehmender wirtschaftlicher Entwicklung auch die Wahrscheinlichkeit einer Demokratisierung wachse:

*„ ... the more well-to-do a nation, the greater the chance that it will sustain democracy.“* (Lipset 1959: 75)

Um diese Hypothese des Zusammenhangs von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung empirisch zu untermauern, untersuchte Lipset mehrere Länder der angelsächsischen Welt, Europas und Lateinamerikas. Als zentrale Merkmale für die wirtschaftliche Entwicklung maß er den Grad des Wohlstandes, der Industrialisierung, der Verstädterung und der Schulbildung in den einzelnen Ländern. Aus modernisierungstheoretischer Sicht hielt er diese Merkmale für die Demokratie begünstigende Bedingungen. Sein Ergebnis war eindeutig: War ein Land demokratisch, korrelierte dies mit hohen Meßwerten bei den Indikatoren für wirtschaftliche Entwicklung. Als weitere Bedingungen für die Demokratisierung einzelner Länder beschrieb Lipset eine wachsende Mittelklasse sowie eine Unterschicht mit relativer wirtschaftlicher Sicherheit, die Möglichkeit zu vertikaler Mobilität, einen hohen Organisationsgrad der Bürger und ein relativ egalitäres Wertesystem. Mit zunehmender Modernisierung würde sich auch die politische Kultur der Menschen langsam entfalten, was vor allem auf die allgemeine Verbesserung der Bildungsmöglichkeiten zurückzuführen sei. Insgesamt sinke bei wachsendem Wohlstand das Maß an Ungleichheit und damit verringere sich der politische Extremismus in den Unterklassen. Wohlstand bedeutete für Lipset die Möglichkeit zur Umverteilung als Voraussetzung für politische Toleranz:

*„If loss of office is seen as meaning serious loss for major power groups, then they will be readier to resort to more drastic measures in seeking to retain or secure office. [...] The poorer the country, the greater the emphasis which is placed on nepotism, i. e., support of kin and friends.“* (Lipset, 1959: 84)

## **II.2 Wirtschaftliche Entwicklung durch autoritäre Systeme**

Innerhalb der Modernisierungstheorien kristallisierten sich zwei Grundströmungen heraus (vgl. Rüländ/Werz, 1985: 214). Die eine ging vom Primat der wirtschaftlichen Entwicklung aus und betrachtete die Staatsform nur als sekundäre Größe. Demnach böten autoritäre Systeme die besten Voraussetzungen für hohes Wirtschaftswachstum. Die zweite Hauptströmung erhob die politische Entwicklung zur Schlüsseldeterminanten. So sollte das Herrschaftssystem die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung schaffen. David Apter behauptete 1965 beispielsweise, daß für Länder, die nicht ein Mindestmaß an wirtschaftlicher Entwicklung erreicht hätten, Zwangsmittel das Beste seien, um einen Wandel zu erreichen. Und dies sei ebenfalls am ehesten mit autoritären Systemen zu erreichen (Sirowy/Inkeles, 1990: 130). Hauptgrund dafür sei die eingeschränkte Entscheidungskapazität demokratischer Regierungen. Unter dem Druck der Wähler seien sie nicht in der Lage, genügend Kapital zu akkumulieren, um damit eine wirtschaftliche Entwicklung in Gang zu bringen. Denn nach einfacher volkswirtschaftlicher Regel muß erst einmal gespart werden, um dann Investitionen tätigen zu können. Gespart werden kann aber nur, wenn die Bürger auf Konsum verzichten. Doch in Ländern, in denen die Mehrzahl der Menschen bereits ums Überleben kämpfen muß, läßt sich Konsumverzicht nur mit Zwang durchsetzen. Für die Realisierung solcher Ziele, so Apter, seien Militärregime besonders gut geeignet, da sie neben zentraler Autorität auch ein hohes Maß an Stabilität gewährleisten.

Auch Samuel G. Huntington (1969) sah in den Partizipationsmöglichkeiten der Demokratie die Ursache für politische Instabilität. Nur autoritäre Systeme seien in der Lage, solche blockierende Konflikte zu unterdrücken. In einer späteren Arbeit rang Huntington sich zu dem Kompromiß durch, daß Militärregime nur dann einen progressiven Effekt haben könnten, wenn sich das entsprechende Land auf einem sehr niedrigen Niveau sozioökonomischer Entwicklung befände. Theoretiker wie Nordlinger (1970) und Bienen (1971) behaupteten jedoch genau das Gegenteil: Die Machterhaltung von Militärregimen binde derart viele Ressourcen, daß für die Einleitung einer Modernisierung kaum Spielraum bleibe. Unter Berücksichtigung der Dependenztheorien und der Zusammenbrüche zahlreicher Demokratien in Lateinamerika entwickelte Guillermo O'Donnell (1979) daher das Modell eines bürokratisch-autoritären Staates, in dem Militärs und zivile Technokraten zusammen die Modernisierung eines Landes wirkungsvoll vorantreiben könnten. Durch eine solche Allianz könne eine nachholende Entwicklung erreicht werden, wobei die Demokratisierung des entsprechenden Landes nicht notwendigerweise daraus resultiere.

## **II.3 Keine Entwicklung unter Abhängigkeitsbedingungen**

Im Gegensatz zu den Modernisierungstheorien spielte die innere Entwicklung eines Landes für die Dependenztheorien in den 70er Jahren keine entscheidende Rolle zur Erklärung des Zusammenhangs von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung. Unterentwicklung wurde nun nicht mehr als Folge einer mangelhaften Integration in die „moderne Welt“ interpretiert, sondern als Konsequenz einer erzwungenen Integration in den von den Industrieländern beherrschten Weltmarkt (Boeckh, 1996: 163). Dependenztheoretiker wie Frank (1969), Senghaas (1974) oder Cardoso/Falleto (1976) hatten die internen Bedingungen und politischen Verhältnisse der einzelnen Entwicklungsländer weitgehend ausgeblendet und beschränkten sich fast ausschließlich auf die Analyse der makrosoziologischen Strukturen. Meist abgeleitet von den lateinamerikanischen Bedingungen, versuchten sie theoretisch eine Erklärung für die Unterentwicklung anzubieten und auf politischer Ebene Möglichkeiten der Überwindung der Abhängigkeit, zum Beispiel durch Revolutionen, aufzuzeigen. Dabei gab es eine national-kapitalistische Richtung, die eine Dissoziation von den internationalen Kapitalmärkten anstrebte, und eine weitergehende sozialistisch geprägte Richtung. Einig waren sich alle *Dependencia*-Anhänger in ihrer Kritik an den Modernisierungstheorien, vor allem aufgrund ihrer mangelnden Berücksichtigung der historischen Dimension und ihrer Betrachtungsweise der „Peripherie“-Länder“ als geschlossene Systeme bei gleichzeitiger Ignorierung der Abhängigkeit von den „kapitalistischen Zentren“.

Die vollkommene Abhängigkeit der Entwicklungs- von den Industrieländern liege im Prozeß der Kolonialisierung begründet und werde besonders in der Wirtschaft offensichtlich, deren Strukturen sich auch auf der politischen Ebene widerspiegeln. Der Staat werde von den Interessen des Auslandskapitals gesteuert, und eine Integration in den Weltmarkt könne höchstens zur „Entwicklung der Unterentwicklung“ (Frank, 1968) beitragen. Daher sei eine Demokratie als institutionalisierte Form der Selbstbestimmung in Entwicklungsländern unter den herrschenden abhängig-kapitalistischen Bedingungen niemals funktionsfähig. Darüber hinaus könnten wegen der wirtschaftlichen Schwäche die sozioökonomischen Voraussetzungen zum Aufbau einer bürgerlichen Demokratie in diesen Ländern gar nicht erst geschaffen werden. „Die Frage nach der Entwicklungsrelevanz von Demokratien stellte sich somit im Rahmen dieses Paradigmas nicht“ (Töpfer, 1990: 139).

„Im Grunde sind die *Dependencia* und die „Theorie des kapitalistischen Welt-systems“ in diesem Punkt über eine spiegelbildliche Umkehrung der alten Modernisierungstheorien nicht hinausgekommen.“ (Boeckh, 1993: 113)

In der sozialwissenschaftlichen Forschung trugen die *Dependencia*-Theorien jedoch sicherlich dazu bei, den Blickwinkel für weitere Einflußfaktoren der Entwicklung zu erweitern, so daß sich schließlich einzelne Sozialwissenschaftler eine methodische Verknüpfung von modernisierungs- und dependenztheoretischen Ansätzen wünschten (Menzel, 1985). Auch von modernisierungstheoretisch geprägten Wissenschaftlern wurde jetzt vermehrt die historische

Dimension der Entwicklung und der starke Einfluß der internationalen Machtstrukturen wahrgenommen.



## II.4 Renaissance der Modernisierung

In den 80er Jahren gab es einen Einschnitt in der Entwicklungstheorie. Die wirtschaftliche Entwicklung war in den meisten Ländern der Dritten Welt rückläufig, die achtziger Jahre galten als „verlorene Dekade“. Im Gegensatz dazu hatten jedoch einige Staaten wie die ostasiatischen „Tiger“ (Hong Kong, Taiwan, Südkorea und Singapur) enorme wirtschaftliche Fortschritte erzielt. Daher war vom sogenannten „Ende der Dritten Welt“ die Rede (Menzel, 1993), da diese als einheitliche Kategorie nicht mehr existierte. Andreas Boeckh (1993: 111) gibt zu Bedenken, daß es die Dritte Welt als einheitliche Kategorie mit gemeinsamen Strukturmerkmalen und Entwicklungsvoraussetzungen vermutlich nie gegeben habe. Gleichzeitig konstatierten die Entwicklungsforscher eine „Theoriekrise“, weil die unterschiedliche Entwicklung in den ostasiatischen Ländern gezeigt habe, wie wenig allgemeingültige Erklärungskraft und Prognosefähigkeit die Entwicklungstheorie auf globaler Ebene während der letzten 40 Jahre hatte entfalten können. Immer mehr Sozialwissenschaftler können sich in den letzten Jahren angesichts der unterschiedlichen Entwicklungsergebnisse in Ostasien und Lateinamerika bei vergleichbaren Voraussetzungen der modernisierungstheoretischen Renaissance nicht mehr entziehen (Boeckh, 1993: 122). Die einzige theoretische Richtung, die nun wieder neuen Zuspruch erfährt, ist somit die Modernisierungstheorie:

„Betrachtet man die entwicklungstheoretische Diskussion der letzten 40 Jahre, dann gewinnt man den Eindruck, als habe sich diese im Kreise bewegt: Von den Modernisierungstheorien hin zur *Dependencia* und wieder zurück zur Modernisierungstheorie.“ (Boeckh, 1993: 110)

Die neuen Schlagworte der entwicklungstheoretischen Diskussion lauten seitdem „Komplexität“ und „Differenzierung“ – ein pessimistischer Rückzug unter der Devise: „nichts Genaues, zumindest nichts Allgemeingültiges, weiß man nicht“.

## II.5 Wirtschaftliche Entwicklungsstrategien

Mit dem Wandel der globalen Entwicklungsstrategien veränderten sich auch die wirtschaftlichen Strategien. Das alles überragende Ziel lautete Wirtschaftswachstum. Die Strategien, die den Weg dazu bereiten sollten, waren jedoch, so scheint es zumindest im Rückblick, ähnlich wechselnden Moden unterworfen wie der gesamte Entwicklungsprozeß. Die entscheidenden Eckpunkte wirtschaftlicher Richtungsentscheidungen lassen sich an den folgenden gegensätzlichen Strategien festmachen: Integration versus Dissoziation in den Weltmarkt, Wachstum versus Umverteilung, Deregulierung versus staatliche Intervention und Wachstumsförderung versus Wachstumsbegrenzung. (Menzel, 1993: 133)

### II.5.1 Wachstumsstrategien

Die frühen Entwicklungstheoretiker setzten vor allem auf eine aktive Wachstumspolitik, die zunächst industrialisierte Zentren fördern und ländliche Regionen später vom sogenannten *trickle-down*-Effekt profitieren lassen sollte. Insgesamt war das Denken der frühen Nachkriegszeit noch stark vom Keynesianismus geprägt. Aufgabe des Staates sei es, wirtschaftliche Anreize zu schaffen, um den Wachstumsprozeß in Gang zu setzen. Reichten die privaten Investitionen nicht aus, sollte nach der Lehre von Keynes zunächst der Staat die Unternehmerfunktion übernehmen (Menzel, 1993: 136ff.). Dabei galt ein ungleichgewichtiges Wachstum nach der Theorie von Simon Kuznet (1955) als notwendiges Übel, weil nur die Bezieher höherer Einkommen in der Lage seien zu sparen und damit wachstumssteigernde Investitionen zu ermöglichen. Erst mit einer späteren Demokratisierung auf höherem wirtschaftlichen Niveau könne es zur Umverteilung kommen. Dagegen hat die Erfahrung inzwischen gezeigt, ...

„... daß auch extreme Einkommensunterschiede nicht modellgerecht zu höheren Spar- und Investitionsleistungen, sondern meist zu Luxuskonsum, unproduktiver Schatzbildung und Kapitalflucht führen.“ (Nohlen/Nuscheler, 1993: 70)

### II.5.2 Importsubstituierende Industrialisierung

Der Ansatz der stetigen Verschlechterung der Austauschrelationen zwischen den Gütern der Entwicklungs- und Industrieländer (*Terms of Trade*) trug mit dazu bei, daß der „Entwicklungskeynesianismus“ sich als herrschende Lehrmeinung in zahlreichen, vor allem lateinamerikanischen Ländern durchsetzte. Nach Hans Singer und Raúl Prebisch (1968) war die weitgehende Abkopplung der Entwicklungsländer vom Weltmarkt die aussichtsreichste Wirtschaftsstrategie. Der Staat sollte sich demnach vor allem auf die Entwicklung des Binnenmarkts konzentrieren; statt nur Rohstoffe gegen Fertiggüter aus den Industriestaaten einzutauschen, sollten höherwertige Waren nun verstärkt im eigenen Land produziert und durch Zölle und Einfuhrbeschränkungen vor ausländischen Konkurrenzprodukten geschützt werden. Diese Strategie wurde als importsubstituierende Industrialisierung (ISI) bezeichnet.

Die ISI-Strategie wurde in den allermeisten Entwicklungsländern angewandt und konnte in den Anfangsjahren auch einige Erfolge vorweisen. Beim Übergang der Importsubstitution von der Ebene der Konsumgüter zur Produktion von Investitionsgütern geriet die ISI-Politik jedoch in die Krise, weil sich die Binnennachfrage für die zweite Phase als zu gering erwies und die erwarteten Durchsickerungseffekte (*trickle down*) sich nicht einstellten. Über die Jahre hinweg führte die ISI-Strategie in fast allen Ländern zu schwerwiegenden Wirtschaftskrisen. Mit der immer stärkeren Abschottung von der Weltmarktkonkurrenz wuchs die Ineffizienz in den sogenannten Infant-Industrien,

und es kam zu einer extremen Mißallokation von Ressourcen. Dieser Teufelskreis wurde noch auswegloser durch das immer ausdifferenziertere System von Zöllen und Lizenzen, das einen immer größeren Verwaltungsaufwand erforderte und Korruption und Klientelismus Tür und Tor öffnete. Gleichzeitig waren die jeweiligen Regierungen zu einem exzessiven Ressourcentransfer vom Land in die Städte gezwungen, der das Wachstum im Agrarsektor letztlich lahmlegte und eine verstärkte Land-Stadt-Migration auslöste (Krueger, 1993a, 1993b, 1994).

Trotz der gesamtwirtschaftlich negativen Wirkung schaffte sich die ISI-Strategie so viele Nutznießer, vor allem in den einflußreichen urbanen Mittelschichten, daß ein Strategiewechsel der jeweiligen Regierung nur noch gegen die große Mehrzahl ihrer eigenen Anhängerschaft möglich gewesen wäre<sup>1</sup>. Die amerikanische Volkswirtin Anne O. Krueger zeigt anhand der ISI-Politik die Wechselwirkungen von Wirtschaft und Politik auf, die sich in einem krisenhaften Teufelskreis manifestierten:

*„The vicious circle, once started, thus had a number of built-in political and economic interactions which resulted in a cumulative deterioration of economic performance and increasing support for intensification of existing policies. Political support of special interests for import substitution grew, while the market response increasingly undermined general support.“* (Krueger, 1993a: 351)<sup>4</sup>

Die Konsequenzen der ISI-Politik waren in der Regel eine völlige Überschuldung der jeweiligen Entwicklungsländer, schlechte Versorgung durch die Märkte, hohe Inflationsraten, ein stetig wachsender Schwarzmarkt, eine vollkommen überbewertete Austauschrate<sup>2</sup> und ein übermäßig besteuert Agrarsektor, in dem die Bauern keine Anreize mehr hatten, über die Subsistenzwirtschaft hinaus noch zu produzieren.

### II.5.3 Alternative Wirtschaftsstrategien

Bereits Anfang der 70er Jahre begann eine grundsätzliche Diskussion über Sinn und Unsinn von verschiedenen Wirtschaftsstrategien, angeregt durch den Pearson-Bericht<sup>3</sup> und den Bericht des *Club of Rome* über die „Grenzen des Wachstums“. Der grenzenlose Wachstumsoptimismus vieler Entwicklungstheoretiker wurde in Frage gestellt. Wegen der fehlenden Umverteilung der Wachstumserfolge in verschiedenen Entwicklungsländern (als extremes Beispiel gilt Brasilien) war sogar vom „Verelendungswachstum“ die Rede.

---

<sup>1</sup> Die Zahl der Menschen, die von der Importsubstituierung auf Kosten der Gesamtbevölkerung profitieren, nimmt stetig zu: eine wachsende Zahl von Beamten in der aufgeblähten Bürokratie, die Lizenzen und Zölle verwalten, die Importfirmen, die Zahl der Händler, die durch Schwarzmarkt und Schmuggel durch die unangepaßten Preise viel Geld verdienen etc.

<sup>2</sup> was einer überbewerteten Währung entspricht.

<sup>3</sup> Lester Pearson, ehemaliger kanadischer Außenminister, leitete die Kommission für internationale Entwicklung der Weltbank, die 1969 die Resultate von 20 Jahren Entwicklungshilfe auswertete.

Dies hatte in den 80er Jahren ein Umdenken bei den Geberstaaten zur Folge: Immer mehr Beobachter sahen den Grund für die negative Wirkung der Wachstumsstrategien in den politischen Strukturen der Entwicklungsländer selbst. Die Industrieländer konzentrierten sich daher nun stärker auf Gesundheits-, Bildungs- und Ernährungsförderung der benachteiligten Bevölkerung, um dadurch die Arbeitsproduktivität zu steigern und letztlich auch die Wirtschaftsleistung. In der Folge wurde die sogenannte Grundbedürfnisstrategie<sup>4</sup> entwickelt und armuts- und beschäftigungsorientierte Aspekte, angepasste Technologien und die ländliche Entwicklung wurden in den Mittelpunkt entwicklungspolitischer Wirtschaftsstrategien gestellt. Die Entwicklungsländer unterstellten ihrerseits, daß die Industrieländer mit diesem Strategiewechsel in Wahrheit die Industrialisierung des Südens und damit das Entstehen einer potentiellen Konkurrenz verhindern wollten. Sie forderten daher eine neue Weltwirtschaftsordnung, die eine Umverteilung zu ihren Gunsten einleiten sollte.

#### **II.5.4 Renaissance der neoklassischen Wachstumsstrategien**

Die 80er Jahre galten nach dem Urteil der Weltbank als „Verlorenes Jahrzehnt“. Alle neueren Ansätze aus den 70er Jahren konnten nur geringe Erfolge aufweisen, zahlreiche Entwicklungsländer mußten sogar negative Wachstumsraten verzeichnen. Ulrich Menzel sieht im Scheitern der alternativen Entwicklungsstrategien (Grundbedürfnisbefriedigung, neue Weltwirtschaftsordnung, Süd-Süd-Kooperation) und in der Renaissance der neoklassischen, liberalen Wirtschaftstheorie den Auslöser für die erneute Forcierung der klassischen Wachstumsstrategien (1993: 152). Statt durch binnenmarktwirtschaftliche Importsubstituierung sollte das Wachstum jetzt wieder durch eine stärkere Exportorientierung erzeugt werden, wobei sich die Entwicklungsländer auf die Produktion international wettbewerbsfähiger Güter konzentrieren sollten, um ihre komparativen Kostenvorteile ausnutzen zu können. Erfolgversprechend sei zudem die Deregulierung ihrer Märkte bei gleichzeitigem Vertrauen auf die indirekte Steuerung des Weltmarktes. Als Beleg für den Erfolg dieser Strategie wurden die überdurchschnittlichen Wachstumserfolge der ostasiatischen Schwellenländer angeführt<sup>5</sup>.

Gleichzeitig blieb vielen Entwicklungsländern unter dem Druck von Verschuldung, Devisenmangel, Zahlungsunfähigkeit und negativen Wachstumsraten kaum eine andere Wahl, als sich den Strukturanpassungsprogrammen des Internationalen Währungsfonds zu unterwerfen und staatsinterventionistische und importsubstituierende Strategien aufzugeben. Denn nur eine den IWF-Kriterien entsprechende makroökonomische Neuorientierung versprach

---

<sup>4</sup> Die Grundbedürfnisstrategie hatte Folgendes zum Ziel: ausreichende Ernährung, Gesundheit, Wasserversorgung, Hygiene, Erziehung und im weiteren Sinne auch die Garantie der Menschenrechte und politische Partizipation (Nohlen, 1996: 286).

<sup>5</sup> Dem ist entgegenzuhalten, daß die ostasiatischen Staaten gerade durch eine Kombination von Marktwirtschaft und staatlichen Eingriffen erfolgreich waren (Kap. VII).

die dringend benötigten Kredite der internationalen Gemeinschaft. Um die Zahlungsfähigkeit wiederherzustellen, mußten die Entwicklungsländer ihre Währungen abwerten, die Wirtschaft liberalisieren und privatisieren, eine exportorientierte Handelspolitik einleiten und vor allem die Staatsausgaben drastisch kürzen. Besonders einschneidend waren diese Maßnahmen für die breite Masse der Bevölkerung im sozialen Bereich zu spüren.

Ziel der neoliberalen Wirtschaftsstrategie, die inzwischen zum Grundmuster weltweiten Wirtschaftens avancierte, ist das Wachstum, das nach der neuesten entwicklungspolitischen Sprachmode als „nachhaltiges Wachstum“ (*sustainable growth*) bezeichnet wird. Im Kern geht es jedoch um nicht viel mehr als bereits in den 50er Jahren:

„40 Jahre Entwicklungsstrategie – das heißt trotz aller Paradigmenwechsel und Vielfalt der Begrifflichkeit bei Licht betrachtet 40 Jahre Wachstumsstrategie.“ (Menzel, 1993:131)

Mit den Entwicklungstheorien haben sich also auch die Wirtschaftsstrategien im Kreis bewegt. Lernen kann man aus dieser Diskussion, daß es keinen Sinn macht, wirtschaftliche und politische Entwicklungsstrategien getrennt voneinander zu betrachten. Nicht Herrschafts- oder Wirtschaftssystem allein sind entscheidend, sondern das ideale Mischungsverhältnis aus beidem, doch genau das ist in der wissenschaftlichen Diskussion nach wie vor umstritten (siehe dazu Kapitel Vff.) Bevor jedoch das richtige Mischungsverhältnis und die Wechselwirkungen diskutiert werden können, sollen in den folgenden beiden Kapiteln zunächst die grundlegenden Begriffe „Demokratie“ und „Entwicklung“ diskutiert und definiert werden.

### III. DER DEMOKRATIEBEGRIFF

Das Wort Demokratie setzt sich aus den beiden griechischen Begriffen **De-mos**, was soviel wie Volk bedeutet, und **Kratos** zusammen, das dem deutschen Begriff von Herrschaft entspricht. Demokratie ist in ihrer ursprünglichen Bedeutung also die Herrschaft des Volkes, die in der Beziehung von Regierenden und Regierten die organisatorische Grundlage darstellt. Eine einheitlich und weltweit gültige Definition, wie die Herrschaft des Volkes auszusehen hat, gibt es nicht. Viele Entwicklungsländer, die nach erfolgreicher Transition eine Demokratie etablierten, orientierten sich an dem Demokratiemodell der Industrieländer. Doch auch dort gehen die Vorstellungen von Demokratie zum Teil weit auseinander:

„Der Bogen spannt sich also von der Garantie allgemeiner Überlebens- und Sicherheitsrechte (Frieden) über die Anerkennung persönlicher Freiheitsrechte (Freiheit) – die unveräußerlichen Grund- und Menschenrechte – und die Gewährleistung politischer Teilhabe und Mitwirkungsrechte (Gleichheit) bis zur Durchsetzung wohlfahrtsstaatlicher (Bürger-)Rechte (Brüderlichkeit; Sozialstaat).“ (Guggenberger, 1991: 72)

#### III.1 Die Minimaldefinition der Demokratie

Das Verständnis von Demokratie hängt davon ab, ob es sich um eine empirisch-methodisch orientierte oder normative Herangehensweise handelt. Also je nach dem, ob die Fragestellung lautet, was Demokratie ist oder was sie sein sollte. In der empirisch-methodischen Demokratieforschung geht es zunächst einmal darum festzulegen, ab wann von einer Demokratie überhaupt die Rede sein kann, das heißt, welche Kriterien sie erfüllen muß. In der Transitionsforschung hat sich ein weitgehender Konsens über sogenannte Minimalkriterien herausgebildet. Diese muß ein politisches System erfüllen, um als Demokratie anerkannt zu werden. Die Kriterien gehen auf das 1971 entworfene Konzept von Robert Dahl zurück, der jedoch der Ansicht war, daß seine Kriterien in keiner realen Demokratie vollkommen erfüllt würden und daher von „Polyarchien“ sprach. Im Kern geht es in seinem Konzept, das er in den folgenden acht institutionellen Garantien zusammenfaßte, um die Verwirklichung von bürgerlichen Freiheiten, um Partizipation und politischen Wettbewerb (1971: 3ff):

1. Organisationsfreiheit
2. Rede- und Meinungsfreiheit
3. Aktives Wahlrecht
4. Passives Wahlrecht
5. Recht auf Wettbewerb zwischen politischen Führern
6. Informationsfreiheit/ Existenz alternativer Informationsquellen

## 7. Freie und faire Wahlen

## 8. Politische Institutionen, die von Wahlen abhängig sind

Erfüllt eine Demokratie diese acht Punkte, kann man nach Dahl von einer formalen oder politischen Demokratie sprechen. Vielfach wird eine solche Herrschaftsform auch als liberale Demokratie bezeichnet. Wenn nicht eigens ausgeführt, bezieht sich der Demokratiebegriff in dieser Arbeit auf diese Definition. Der Vorteil eines solchen minimalen Demokratiebegriffs liegt in seiner leichten methodischen Handhabung und der internationalen Vergleichbarkeit unabhängig von kulturellen Differenzen.

In der neueren Demokratieforschung haben zahlreiche Autoren versucht, die Definition des Demokratiebegriffs zu erweitern und zu perfektionieren. Schmitter und Karl distanzieren sich beispielsweise von allzu minimalistischen Definitionen wie der Schumpeters (1950), der in demokratischen Wahlen nur eine Prozedur zur Bestimmung der politischen Führer sah, den Bürgern nach der Wahl jedoch keine Partizipationsmöglichkeiten mehr einräumte (Schmitter/Karl, 1996). Guillermo O'Donnell fügt der Dahlschen Definition noch zwei weitere Kriterien hinzu, nach denen eine demokratische Institution nicht die Amtszeit einer anderen beschränken dürfe<sup>6</sup> und gewählte Autoritäten nicht unter der Gewalt von nichtgewählten Institutionen wie beispielsweise dem Militär stehen dürften<sup>7</sup> (O'Donnell, 1996: 35ff.). Rainer Tetzlaff erweitert die Minimal-kriterien ebenfalls um zwei weitere Punkte. Demnach gehört zur Demokratie erstens eine Rechtsbindung der Politik mit einem Minimum an Gewaltenteilung, Machtkontrolle und unabhängiger Justiz und zweitens eine prinzipielle Anerkennung der Würde des Menschen, der individuellen Freiheitsrechte, des Minderheitenschutzes und eines sozioökonomischen Überlebensrechts (Tetzlaff, 1997: 42ff.). Die Erweiterungen zeigen, daß es sich bei den Dahlschen Kriterien um notwendige, nicht aber um hinreichende Bedingungen für den dauerhaften Bestand einer Demokratie handelt. Daher sollen die hier zusätzlich beschriebenen Punkte ebenfalls in die Analyse mit einfließen.

Rueschemeyer u.a. gehen mit ihren Kriterien noch einen Schritt weiter. Ihrer Ansicht nach gehört zur Demokratie über die Dahlschen Kriterien hinaus auch eine hohe Partizipation der Bevölkerung ohne Unterschied durch Klasse, Geschlecht oder Ethnie und eine wachsende soziale und wirtschaftliche Gleichheit (1997: 323ff.). Die formale Demokratie sei das Fundament, auf dem durch Transformationsprozesse zunächst eine partizipative und später eine soziale Demokratie entstehen solle. Diese Kriterien haben jedoch einen stark normativen Charakter, sie erschweren die Operationalisierung des Demokratiebegriffs und werden wohl von keiner Demokratie dieser Welt vollkommen erfüllt. Aber gerade in bezug auf die Transformationsstaaten stellt sich die

---

<sup>6</sup> Dieses Kriterium ließe sich beispielsweise auf den Fall Perus anwenden, wo Präsident Fujimori gegen die Verfassung das Parlament auflöste.

<sup>7</sup> Ein Problem, unter dem vor allem junge Demokratien nach einer paktierten Transition mit den alten Eliten leiden.

Frage, ob eine formale Demokratie allein den Ansprüchen der Menschen nach Entwicklung ihres Landes gerecht werden kann. Im folgenden Abschnitt sollen daher auch weitergehende normative Demokratiekonzepte diskutiert werden.



### III.2 Weitergehende Demokratiekonzepte

Von Jean-Jaques Rousseau bis zu John Stuart Mill waren sich zahlreiche Demokratietheoretiker darüber einig, daß große soziale Ungleichheit ein Hindernis für die Demokratie darstellt. Die marxistische Schule sah in der Verwirklichung gleicher politischer Rechte lediglich eine Formalität, die in Wahrheit nur die Herrschaft der kapitalistischen Klasse verbergen helfe. Mehrere Schulen leiteten im Gegensatz dazu aus dem Prinzip der regelmäßigen Wahlen einen Wettbewerbscharakter ab, der allein schon für die politischen Führer Antrieb genug sei, um sich gegenüber den Präferenzen der Massen verantwortlich zu zeigen (vgl. Shin, 1994: 156).

Letztlich läuft diese Diskussion im Hinblick auf die jungen Demokratien in Entwicklungsländern auf die Frage hinaus, inwieweit Ungleichheit ein Strukturproblem für die Demokratie darstellt, ob also der Wettbewerbscharakter der formalen Demokratie eine Dynamik freisetzt, die zum Abbau dieser Ungleichheit führt, oder ob es nicht normative, in der Verfassung festgeschriebene Selbstverpflichtungen der Demokratie geben müßte, die eine Regierung zu einer ausgleichenden Politik anhalten oder zumindest allen Bürgern ein sozio-ökonomisches Überlebensrecht garantieren. Offe bezieht in dieser Frage eindeutig Position:

„Die Gestaltung und Gewährleistung adäquater materieller Lebensverhältnisse ist sogar der eigentliche Gegenstand demokratischer Politik.“ (Offe, 1996: 152)

Damit stehen zwei Schulen im Widerstreit. Für die liberal-demokratische und neoliberale Schule stellt die individuelle Freiheit das höchste Gut dar; die Staatsmacht muß demzufolge stark eingeschränkt werden, staatliche Eingriffe ins Wirtschaftsleben werden weitgehend ausgeschlossen. Auf der anderen Seite vertreten mehrere Schulen<sup>8</sup> die Idee einer sozialen Demokratie, nach der der Staat durch Umverteilungsaktivitäten für eine Steigerung der allgemeinen Wohlfahrt und mehr soziale Gerechtigkeit sorgen muß. Dies schließt einen Rechtsanspruch auf ein Mindestmaß an Sozialleistungen mit ein. In Europa sind solche Forderungen vor allem aus der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung in die Bildung sozialer Rechtsstaaten und das Konzept der sozialen Marktwirtschaft mit eingeflossen. Letztlich scheint der Schlüssel sowohl zur Lösung zahlreicher Probleme in den Industrieländern als auch in den jungen Demokratien der Entwicklungsländer in der richtigen Mischung aus beiden Positionen zu liegen:

*„Both, if carried to extremes, could undermine the practice of democracy, the former by destroying the basis for satisfying collective needs and exercising legitimate authority; the latter by destroying the basis for satisfying individual*

---

<sup>8</sup> Vertreter sind zum Beispiel David Held oder Macpherson, die von einer sogenannten „developmental democracy“ sprechen.

*preferences and controlling illegitimate government actions.*“ (Schmitter/Karl, 1996: 51)

Umfassendere Modelle sehen sogar eine demokratisierte Gesellschaft vor, in der sowohl der private Bereich, wie auch das Wirtschafts- und Arbeitsleben und jegliche Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft demokratisch organisiert sind. Solche weitgefaßten Demokratisierungsbestrebungen lassen sich jedoch kaum von außen erzwingen, sie müssen aus der Gesellschaft heraus eingefordert werden (von Bredow/Jäger, 1997: 15). Dieser Ansatz, nach dem die gesellschaftlichen Akteure entscheidend für die innere Ausgestaltung eines Staates sind, hat zur Aufwertung des Konzepts der Zivilgesellschaft<sup>9</sup> in der entwicklungspolitischen Debatte geführt<sup>10</sup>. Gegen das Modell der sozialen Demokratie wird allerdings eingewandt, daß es auf Dauer zu sinkender wirtschaftlicher Effizienz führe (Rueschemeyer u.a., 1997: 341).

Aussichten auf einen Konsens in der Diskussion um verschiedene demokratiethoretische Vorstellungen gibt es kaum. Viel bedenklicher ist aber, daß es in der Transformationsforschung bislang überhaupt keine ernsthafte Debatte über solch normative Fragen gegeben hat, inwieweit beispielsweise soziale oder liberale, direkte oder repräsentative, elitäre oder partizipative, schwache oder starke Demokratiemodelle vorzuziehen seien (Merkel, 1996: 33). Die internationale entwicklungspolitische Diskussion wird vor allem von neoliberalen Ansätzen beherrscht. Das zeigt sich beispielsweise daran, daß die demokratischen Verhältnisse in Transitions- und Entwicklungsländern meist nur daran gemessen werden, inwieweit freie und faire Wahlen stattfinden. Erfüllt eine sogenannte Demokratie jedoch allein dieses Kriterium, handelt es sich tatsächlich auch nur um eine „*low intensity democracy*“, in der es nicht viel mehr als den Wettstreit zwischen den Eliten um den Zugang zu den Staatsprüfunden gibt, wie Kritiker immer wieder betonen (vgl. Gills/Rocamora, 1992). Vielleicht relativiert die Erkenntnis von Winston Churchill den Widerspruch aus Maximal- und Minimal Konzepten ein wenig: „*Democracy is the worst form except all others.*“

---

<sup>9</sup> Der Begriff der Zivilgesellschaft in dieser Arbeit soll sich auf die Definition von Linz und Stepan beziehen: „By civil society we refer to that arena of the polity where self-organizing groups, movements, and individuals, relatively autonomous from the state, attempt to articulate values, create associations and solidarities, and advance their interests“ (1996b: 7).

<sup>10</sup> Statt Projekte auf die staatliche Ebene auszurichten, setzt dieses Konzept stärker auf die Selbstorganisation der Gesellschaft (vgl. Boeckh, 1993: 125).

## IV. DER ENTWICKLUNGSBEGRIFF

Entwicklung ist ein vielseitiger Allerweltsbegriff, der in den verschiedensten Zusammenhängen benutzt und schwer in einer Definition zu fassen ist. In vielen wissenschaftlichen Artikeln, die sich mit den Veränderungen in den Ländern des Südens befassen, wird dieses Problem einfach umgangen, indem die Begriffsdefinition dem Vorverständnis des Lesers überlassen bleibt. Mißverständnisse sind somit vorprogrammiert. Die Mehrzahl der empirischen Arbeiten beschränkt sich auf die Beschreibung einzelner meßbarer Indikatoren für Entwicklung, ohne sich aber genau festzulegen, für welchen Prozeß die einzelnen Indikatoren eigentlich stehen, den sie messen sollen.

Offenbar tun sich gerade empirisch arbeitende Wissenschaftler mit dem Begriff schwer, weil Entwicklung kein statischer Zustand ist, sondern ein dynamischer Prozeß. Daraus folgt, daß sich auch kein Zustand definieren läßt, sondern nur Ziele. Definiert man aber Ziele, sind darin immer Werturteile enthalten. Die Definition von Entwicklung ist somit immer normativ und nicht objektiv. Nach dem Brand-Bericht von 1980 bezeichnet der Begriff „den erwünschten sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt – und es wird immer unterschiedliche Auffassungen darüber geben, was erwünscht ist“ (zitiert nach Nohlen/Nuscheler, 1993: 56).

Daß zur Entwicklung in den Ländern des Südens die Beseitigung der schlimmsten Mangelerscheinungen wie Krankheit und Hunger gehören, wird wohl kaum jemand bestreiten. So herrscht auch jenseits aller ideologischen und kulturellen Unterschiede Einvernehmen darüber, daß die Befriedigung der Grundbedürfnisse<sup>11</sup> Grundlage und Ziel von Entwicklung darstellt. Einigkeit ließe sich wohl auch noch in dem Punkt erzielen, daß Menschen ein Recht auf ein menschenwürdiges Leben haben, das mehr als nur physisches Überleben und ein materielles Existenzminimum – also Ernährung, Kleidung und Wohnung – voraussetzen. Doch was letztlich ein menschenwürdiges Leben ausmacht, darüber gehen die Meinungen weit auseinander.

Von den frühen Modernisierungstheorien bis zu aktuellen entwicklungspolitischen Diskussionsbeiträgen wurde und wird Entwicklung immer wieder mit wirtschaftlichem Wachstum gleichgesetzt. Wachstum als Motor jeglicher Entwicklung, der letztlich auch soziale und politische Veränderungen antreiben soll. Die Erfahrung in den Entwicklungsländern hat einen solchen deterministischen Zusammenhang längst widerlegt. Selbst für die Befriedigung der Grundbedürfnisse kann Wachstum eine notwendige, aber noch lange keine hinreichende Bedingung sein. Daher haben sich zahlreiche Länder, Organisa-

---

<sup>11</sup> Die Befriedigung von Grundbedürfnissen besteht aus zwei wesentlichen Komponenten: „1. die Gewährleistung einer Mindestausstattung mit Gütern des privaten Verbrauchs, vor allem angemessene Ernährung, Kleidung und Wohnung sowie bestimmte Haushaltsgegenstände und Möbel; 2. Die Bereitstellung grundlegender öffentlicher Dienstleistungen wie Trinkwasserversorgung, sanitäre Anlagen, Transport, Gesundheitsdienste und Bildungseinrichtungen“ (Sangmeister, 1996: 286).

tionen, Kommissionen und nicht zuletzt Entwicklungsforscher bemüht, den Entwicklungsbegriff mit weitergehenden Zielvorstellungen zu füllen.

#### IV.1 Das magische Fünfeck der Entwicklung

In dieser Arbeit soll sich der Entwicklungsbegriff an der Definition des „magischen Fünfecks“ von Dieter Nohlen und Franz Nuscheler (1993: 55ff.) orientieren, die in Kurzform Entwicklung zusammenfassen als :

„die eigenständige Entfaltung der Produktivkräfte zur Versorgung der gesamten Gesellschaft mit lebensnotwendigen materiellen sowie lebenswerten kulturellen Gütern und Dienstleistungen im Rahmen einer sozialen und politischen Ordnung, die allen Gesellschaftsmitgliedern Chancengleichheit gewährt, sie an politischen Entscheidungen mitwirken und am gemeinsam erarbeiteten Wohlstand teilhaben läßt.“ (Nohlen/Nuscheler, 1993: 73)

Dieser Definition fügen die Autoren mit *sustainable development* neuerdings noch eine ökologische Komponente hinzu, wobei sie als Wirtschaftsmodell „bedingt“ auf eine soziale Marktwirtschaft setzen. Die fünf Säulen ihres Modells bilden Wachstum, Arbeit, Gleichheit/Gerechtigkeit, Partizipation und Unabhängigkeit/Eigenständigkeit.

**Wachstum** sehen die Autoren als Bedingung von Entwicklung an, da auch die Grundbedürfnisse nur in einer dynamisch wachsenden Wirtschaft befriedigt werden könnten. Außerdem bedeute Wachstum nicht nur die quantitative Vermehrung von Gütern und Dienstleistungen, sondern auch deren Verwendung für die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt und somit auch für die Verminderung von Armut. Unter **Arbeit** versteht das Modell eine produktive und ausreichend bezahlte Beschäftigung mit der alle Menschen aus eigener Kraft ihre Armut überwinden können und die Chance auf eine Selbstverwirklichung erhalten. **Gleichheit** für alle bedeutet nicht nur materiellen Wohlstand, sondern auch menschliche Würde, Sicherheit und Gerechtigkeit als qualitatives Korrektiv zum Wachstum. Die Ursache für Ungleichheit beruhe nicht auf ökonomischen Sachzwängen, sondern auf politischer Macht. Daher habe die **Partizipation** besonders große Bedeutung, weshalb sie in dem „magischen Fünfeck“ als normativer Sammelbegriff beschrieben wird, der politische und soziale Menschenrechte zusammenfaßt, Marginalität ausschließt und über die Teilnahme an Wahlen hinausgeht. Nohlen und Nuscheler fordern auch ein Recht auf **Unabhängigkeit** und **Eigenständigkeit** der jeweiligen Länder und die Möglichkeit einer Entwicklung von innen heraus, besonders vor dem Hintergrund, daß die Souveränität der Staaten des Südens durch die Auflagen der Kreditvergabe und der Konditionierungspolitik inzwischen ohnehin nicht mehr vollständig gegeben sei.

In dieser Arbeit soll aber nicht nur der Zusammenhang von Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung, sondern auch die Wechselwirkung der Demokratie mit einem im Sinne von Nohlen/Nuscheler breiter definierten Entwicklungsbegriff analysiert werden. Da Entwicklung, wie sie oben definiert wurde, jedoch

ein demokratisches Ordnungssystem bereits miteinschließt, läßt sich mit diesem Begriff keine Wechselwirkung analysieren. Daher muß aus analytischen Zwecken die politische Sphäre, also der Bereich, der oben als Partizipation bezeichnet wurde, aus dem Entwicklungsbegriff ausgeklammert werden. Einige Wissenschaftler verwenden dafür den Term „sozioökonomische Entwicklung“, so zum Beispiel Larry Diamond:

*„Most important here are improvements in the physical quality and dignity of people's lives: access to potable water, safe and sanitary neighborhoods, and basic health care; literacy and advanced (probably at least some secondary) education; sufficient income to provide at least minimally adequate food and clothing and shelter for one's family; and sufficient skills to obtain a job that provides that income.“* (Diamond, 1992: 126)

Diese Definition greift allerdings zu kurz, weil sie übergeordnete Ziele außen vor läßt. Die für diese Arbeit gewählte Definition bezieht sich also zum einen auf die konkreten Ziele Diamonds (Grundbedürfnisbefriedigung, Arbeit), zum anderen auf die Ziele Wachstum, Gleichheit und Unabhängigkeit und bezeichnet dieses im Unterschied zu wirtschaftlicher Entwicklung als sozioökonomische Entwicklung.

## V. WECHSELSPIEL VON WIRTSCHAFTS- UND HERRSCHAFTSSYSTEM

Um den Zusammenhang von Entwicklung und Demokratie zu analysieren, müssen Voraussetzungen, Konsequenzen und Wechselwirkungen einer Demokratisierung untersucht werden. Einige spezifische Besonderheiten der Demokratie lassen sich am besten im Unterschied zu anderen Herrschaftssystemen und in der Wechselwirkung mit entsprechenden wirtschaftlichen Strategien aufzeigen. So werden gerade im entwicklungspolitischen Kontext immer wieder die Vor- und Nachteile einer Demokratie im Vergleich mit autoritären Systemen diskutiert. In den kommenden zwei Kapiteln sollen daher die Kompatibilität der verschiedenen Systeme und ihre wechselseitigen Wirkungen untersucht werden.

Rein theoretisch betrachtet, sind zwischen den unterschiedlichen Herrschafts- und Wirtschaftssystemen mehrere Kombinationen vorstellbar. In der folgenden Tabelle werden die einzelnen praxisrelevanten Subsysteme zum besseren Überblick aufgelistet, ohne daß damit jedoch bereits Kausalbeziehungen angedeutet werden sollen:

Herrschaftssystem	Wirtschaftssystem	Entwicklung
<b>Demokratie</b> - Elitendominiert - Massendominiert - Politische D. - Partizipatorische D. - Soziale D.  <b>Diktatur</b> - Entwicklungsregime - Wachstumsregime - Bereicherungsregime  <b>Sozialistische Systeme</b>	<b>Planwirtschaft</b> - Zentrale Planung - Dezentrale Planung - Staatseigentum - Privateigentum  <b>Marktwirtschaft</b> - Sozial - Neoliberal - Exportorientiert - Privatisiert - Dereguliert - Liberalisiert  - Staatsinterventionistisch - Protektionistisch - Importsubstituierend	<b>Wirtschaftliche Entwicklung</b> - Negatives Wachstum - Stagnation - Positives Wachstum  <b>Soziale Entwicklung</b> - Zunehmende Befriedigung der Grundbedürfnisse - Umverteilung - Wachsende Wohlfahrt  - Weitere Verarmung - Humanitäre Krisen

Quellen: Sörensen, 1993; Leipold, 1988

Im Prinzip erscheint die entwicklungspolitische Formel ganz einfach: Man kombiniere nur das richtige Wirtschafts- mit dem entsprechenden Herrschaftssystem, um so zu einer erfolgreichen Entwicklung zu gelangen. Das Ergebnis der letzten knapp 50 Jahre zeigt jedoch, daß die richtige Rezeptur offensichtlich nicht so simpel zu kreieren ist. Komplexer wird der Entwicklungsprozeß zudem dadurch, daß die Länder des Südens ihn in der Regel nicht mit einem bereits ausgereiften Herrschafts- und Wirtschaftssystem be-

ginnen. Beide Teilsysteme benötigen in der Regel wechselseitige Erfolge, um die Legitimation und Institutionalisierung des gesamten Entwicklungsprozesses voranzutreiben. Bis heute diskutieren Wissenschaftler der verschiedensten Fachrichtungen über die erfolgversprechendsten Kombinationen, wobei zahlreiche Kausalzusammenhänge nach wie vor nicht eindeutig geklärt werden konnten und nicht wenige den Anspruch auf eine universalistische Entwicklungstheorie bereits aufgegeben haben (Kapitel II).

Wenig Zweifel läßt die historische Entwicklung an der Tatsache, daß die sozialistischen Systeme mit ihren zentral gesteuerten Plan- und Verwaltungssystemen letztlich an ihren eigenen strukturellen Problemen gescheitert sind und diese Systeme damit auch für die Länder des Südens keine ernsthafte Alternative mehr darstellen. Planwirtschaften scheiterten nicht nur in sozialistischen Staaten, sondern auch in zahlreichen anderen autoritären Staatsformen, und mit der Demokratie sind sie schon gar nicht in Einklang zu bringen, denn

„... durch die institutionelle Anerkennung des Eigentums als einer „privaten“ Angelegenheit [wird] der Streitwert des politischen Konfliktes auf ein überhaupt noch realisierbares Niveau abgesenkt. Deshalb können Staatswirtschaften keine sein, die sich an demokratische Prozeduren halten.“ (Offe, 1996: 153)

Trotz allem läßt sich festhalten, daß einige sozialistische Staaten, wie beispielsweise die Sowjetunion, mit Zwangsmaßnahmen eine sehr schnelle Modernisierung vom Agrar- zum Industriestaat erreicht haben, womit sich auch ihr Vorbildcharakter für viele Entwicklungsländer in der Nachkriegszeit erklären läßt. Darüber hinaus fällt im Vergleich zu anderen Systemen auf, daß in den sozialistischen Staaten die menschliche Entwicklung in Relation zur wirtschaftlichen überdurchschnittlich erfolgreich war (Berg-Schlosser, 1996).

Inzwischen ist sich die Wissenschaft einig, daß das kapitalistisch-marktwirtschaftliche Modell über größere Entwicklungsressourcen verfügt. Die Weltbank geht beispielsweise davon aus, daß eine langfristige wirtschaftliche Entwicklung nur auf der Grundlage einer Marktwirtschaft möglich ist (vgl. Mair; 1996: 45ff.). Entwicklungsrelevant ist demnach eine kapitalistische Marktwirtschaft in Kombination mit einer autoritären oder demokratischen Regierungsform. Während in der Realität Diktaturen eher zu staatsinterventionistischen Marktwirtschaften neigen, hat sich in den Demokratien der Entwicklungsländer immer mehr der Trend zu neoliberalen Ordnungen durchgesetzt. Interessant für die Analyse bleibt die jeweilige Wechselbeziehung. Harmonisieren kapitalistische Wirtschaftssysteme besser mit einer Diktatur oder mit einer Demokratie, und welche Kombination bringt die bessere entwicklungspolitische Leistungsbilanz hervor? Welche der beiden Herrschaftsformen ist also besser geeignet, wirtschaftliches Wachstum zu erzeugen oder die menschliche Entwicklung zu fördern. Da es aber nicht nur einen statischen Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Herrschaftsform gibt, ist besonders die systemische Wechselwirkung von großem Interesse: Stärkt die wirtschaftliche Entwicklung ein autoritäres System oder eher die Transition zur Demokratie, und wird eine

demokratische Ordnung durch starkes Wachstum eher gestärkt oder geschwächt. Der modernisierungstheoretische Fragenkomplex soll im nächsten Kapitel diskutiert und die Leistungsbilanz der beiden Systeme im darauffolgenden Kapitel verglichen werden. Zunächst wird die Demokratie also als abhängige und anschließend als unabhängige Variable betrachtet.



## VI. DIE WIRKUNG DER ENTWICKLUNG AUF DEN DEMOKRATISIERUNGSPROZESS

Mit dem weltpolitischen Umbruch Ende der achtziger Jahre und dem Wegfall der sozialistischen Regime blieben nur noch autoritäre und demokratische Systemalternativen übrig. Sowohl in den ehemaligen Ostblockstaaten als auch in zahlreichen Entwicklungsländern mehrten sich die Stimmen, die sich für eine Demokratisierung einsetzten. Damit gewann auch die alte Diskussion über die Voraussetzungen für einen Regimewechsel neue Aktualität, und die Modernisierungstheorie erlebte eine Renaissance (vgl. Kapitel II). An Versuchen, den Zusammenhang von Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung zu erklären, hat es in den vergangenen vierzig Jahren nicht gemangelt, der Erfolg dieser Anstrengungen scheint jedoch höchst zweifelhaft:

*„Lipset's observation that democracy is related to economic development, first advanced in 1959, has generated the largest body of research on any topic in comparative politics. It has been supported and contested, revised and extended, buried and resuscitated. And while several articles in the recent Festschrift to Lipset [Diamond, 1992] proclaim conclusions, neither the theory nor the facts are clear.“* (Przeworski/Limongi, 1997: 156)

Nicht nur die angeblichen Konklusionen aus der Lipset-Festschrift, sondern auch andere Argumente für und gegen den klassischen modernisierungstheoretischen Zusammenhang<sup>12</sup> sollen in den folgenden Abschnitten diskutiert und analysiert werden.

### VI.1 Argumente für einen positiven Zusammenhang

Ein großer Teil der Demokratieforscher hält die gleichzeitige Modernisierung von wirtschaftlichem und politischem System für nicht miteinander vereinbar. Arme Länder mit einer stark landwirtschaftlich geprägten und wenig ausdifferenzierten Gesellschaft, in der sich noch keine Mittelschicht entwickelt hat, seien nicht reif für eine Demokratie, so die Anhänger der klassischen Modernisierungstheorie. Erst wirtschaftliches Wachstum schaffe die Voraussetzungen für ein partizipativeres System. Einer der führenden Verfechter dieses Zusammenhangs ist Larry Diamond, Herausgeber der bereits oben erwähnten Festschrift, in der die Lipset-These erneut bestätigt wird:

*„1. There is a strong positive relationship between democracy and socio-economic development (as indicated by both per capita income and measures of*

<sup>12</sup> Unter der klassischen Modernisierungstheorie soll hier der Zusammenhang, nach dem wirtschaftliche Entwicklung Voraussetzung für Demokratie darstellt bzw. zur Demokratisierung führt, verstanden werden. Im Gegensatz dazu steht die im folgenden Kapitel vorgestellte umgekehrte These mit der Fragestellung, ob Demokratie auch zu wirtschaftlicher Entwicklung führen kann. Diese Fragestellung beinhaltet ebenfalls einen modernisierungstheoretischen Ansatz.

*physical well-being). 2. This relationship is causal at least in one direction: Higher levels of socioeconomic development generate a significantly higher probability of democratic government.*“ (Diamond, 1992: 108)

Neben Larry Diamond unterstützt auch Samuel P. Huntington als einer der bekanntesten Demokratieforscher die klassische Modernisierungstheorie:

*„As Seymour Martin Lipset pointed out decades ago, the evidence is overwhelming that economic development has a strong positive effect on democratization. In short, if you wish to produce democracy, promote economic growth.“* (Huntington, 1997: 5)

Und auch Seymour Martin Lipset selbst steht nach mehr als 30 Jahren zu seiner These.

*„People with more income, in complex and widely interdependent work situations, with more education, and more access to health and other services are more likely to ask for increased political freedom.“* (Lipset u.a., 1993: 166)

In Lipset's Statement wird allerdings schon deutlich, daß die Anhänger der klassischen Modernisierungstheorie nicht mehr nur von dem simplen Zusammenhang „höheres Pro-Kopf-Einkommen steigert die Wahrscheinlichkeit einer Demokratisierung“ ausgehen. Sie schließen nun in den kausalen Zusammenhang eine breitere sozioökonomische Entwicklung mit ein, für die das Pro-Kopf-Einkommen nur ein wichtiger Indikator ist.

### **VI.1.1 Die Kausalität der Korrelation**

Das Grundmuster des Kausalzusammenhangs sieht bei allen Autoren ähnlich aus: Wachsende wirtschaftliche Entwicklung führt zu mehr Bildung, Alphabetisierung und Verstädterung. Die Beschäftigungsstruktur ändert sich, weil die Größe und Bedeutung der Landwirtschaft ab- und die der städtisch industriellen Arbeiterschaft und der Mittelklasse zunimmt, die neuen Gruppen wollen auf die politischen Entscheidungen Einfluß nehmen, und sie verfügen mit wachsender Bildung über die Fähigkeit, sich zu organisieren und zu Interessensgruppen zusammenzuschließen, so daß sich schließlich eine komplexere Zivilgesellschaft herausbildet. Mit der wachsenden Wirtschaft bleibt mehr Spielraum für eine Verteilungspolitik und die Tolerierung unterschiedlicher Interessen. Gleichzeitig führt das Wachstum zu sehr komplexen Wirtschaftsbeziehungen, die von einer Kommandowirtschaft nicht mehr gesteuert werden kann. So entstehen neue Machtzentren, die unabhängig vom Staat Schlüsselressourcen, wie Kapital, Technologie und Kommunikation, kontrollieren. Ein autoritärer Staat kann unter solch komplexen Bedingungen ein Land nicht mehr effektiv regieren. Daher werden verschiedene Gruppen, ob aus der Arbeiterschaft, der Mittelschicht oder der Gesamtheit der amorphen Zivilgesellschaft gegen die autoritäre Herrschaft aufbegehren und das System letztlich zu Fall bringen (vgl. Huntington, 1997: 5; Lipset, 1993: 166; Przeworski: 1997: 177).

Auch der deutsche Demokratietheoretiker Manfred G. Schmidt ist Anhänger der Lipset-These, die er als „Theorie der sozioökonomischen Funktionsvoraussetzungen“ bezeichnet. Zwar sieht er gewisse „Erklärungsdefizite“ (Schmidt, 1995: 301), die allerdings die Bedeutung der sozioökonomischen Theorie nicht schmälern könnten. Für die Theorie spreche, „daß ihre Kernaussage mittlerweile sogar besser bestätigt ist, als dies dem lautstarken Chor ihrer Kritiker nach zu erwarten wäre“ (1995: 296).

Allerdings müßten Schmidts Überzeugung nach zusätzliche Variablen in die sozioökonomische Theorie eingebaut werden, um sie „zu einem Erklärungsmodell zu verdichten, das man als modernisierungstheoretisches Standardmodell der Funktionsvoraussetzungen der Demokratie bezeichnen kann“ (1995: 299). Sein verdichtetes Modell basiert auf Beiträgen von Dahl, Vanhanen, Huntington, Diamond, Eisenstadt und Lipset. Danach nimmt die Wahrscheinlichkeit einer Demokratisierung zu, je nach dem in welchem Maß die folgenden vier Bedingungen erfüllt seien:

- „1) Aufteilung, bzw. Neutralisierung staatlicher Exekutivgewalt, vor allem die effektive zivile Kontrolle polizeilicher und militärischer Gewalt,
- 2) eine MDP-Gesellschaft (Dahl 1989: 251), d.h. eine moderne, dynamische, pluralistisch gegliederte Gesellschaft einschließlich einer pluralistischen Politikstruktur, in der die Machtressourcen (Vanhanen 1984) in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft breit gestreut sind,
- 3) eine weitgehend säkularisierte politische Kultur, die offen für Kompromiß und geregelte Konfliktaustragung ist und zugleich nicht durch Autoritätshörigkeit bestimmt wird, und
- 4) eine der Demokratie förderliche internationale Lage bzw. demokratieverträgliche außenpolitische Abhängigkeiten.“ (Schmidt, 1995: 300).

Paradoxerweise kommt in dem von Schmidt vorgestellten sogenannten Standardmodell die wirtschaftliche Entwicklung *expressis verbis* überhaupt nicht mehr vor. Auch läßt er völlig offen, in welchem Zusammenhang die von ihm verdichteten Bedingungen zur wirtschaftlichen oder sozioökonomischen Entwicklung stehen. Daher ist seine Bewertung „die Theorie der sozioökonomischen Funktionsvoraussetzungen der Demokratie ist besser als ihr Ruf“ (Schmidt, 1995: 296) kaum nachvollziehbar.

Die Fragwürdigkeit dieser Analyse verstärkt sich noch dadurch, daß Schmidt wenige Seiten später selbst grundsätzliche Defizite seiner Theorie einräumt: Demnach sei die Theorie nur ein Modell unter mehreren möglichen Varianten der Demokratisierung. Den wirklich entscheidenden Punkt könne sie jedoch nicht erklären:

„Welcher Weg von einer bestimmten Stufe sozioökonomischer Entwicklung zur Demokratie oder zur Autokratie eingeschlagen wird, hängt von Ursachenketten ab, die komplexer als diejenigen sind, die in der klassischen sozioökonomischen Theorie und in der Standardtheorie der Erfordernisse der Demo-

kratie erörtert wurden. Der Forschungsstand hierzu läßt derzeit nur wenig Verallgemeinerungen zu“ (Schmidt, 1995: 302).

### VI.1.2 Empirische Belege

In dem Artikel *Reexamining Democracy* aus der vielzitierten Festschrift wertet Larry Diamond zahlreiche Studien anderer Autoren über den Zusammenhang von Entwicklung und Demokratie aus. Danach kommen alle Arbeiten zu dem Ergebnis, daß der Grad an wirtschaftlicher Entwicklung nach wie vor die bedeutendste erklärende Variable für Demokratisierung sei. Nicht sehr überzeugend erscheint dabei die Tatsache, daß Diamond nur solche quantitative Studien in seiner Evaluierung berücksichtigt, die den Zusammenhang ausnahmslos bestätigen. So fehlt beispielsweise in seiner Analyse die Studie von Zehra Arat aus dem Jahr 1988 (siehe Kapitel VI.3.1). Die Kritik an der Lipset-These, die darüber hinaus vor allem von historisch vergleichend arbeitenden Sozialwissenschaftlern geäußert wurde, weist er lapidar mit dem Argument zurück, daß allein schon die überwältigende Zahl der Studien, die zu dem gleichen Ergebnis kommen wie er, die Richtigkeit seiner These belegten.

*„It is important to emphasize here the extraordinary consistency with which the central premise of Lipset's thesis has stood up through all manner of tests. Also different studies and research designs yield different angles of inference and interpretation, virtually all demonstrate a consistent and strong positive correlation between the level of economic development and democracy [...] The effects of economic development are not only powerful and consistent but often literally overwhelming“* (Diamond, 1992: 109).

In einer eigenen statistischen Analyse untersucht Diamond erneut den Zusammenhang. Dabei ordnet er in einer Kreuz-Tabellierung 142 Ländern sieben Regimetyper zu, untersucht die Relation zum Pro-Kopf-Einkommen und in einem zweiten Schritt zum *Human Development Index (HDI)*<sup>13</sup>. Die Ergebnisse sind eindeutig: In mehr als 83% der Staaten mit hohem Einkommen gibt es demnach ein kompetitives im wesentlichen demokratisches System. Nur vier Länder mit hohem Einkommen haben ein autoritäres System. Dabei handelt es sich jedoch vor allem um sogenannte Rentier-Staaten am Persischen Golf. Das einzige nichtdemokratische Land mit hohem Einkommen ist Singapur. Unter den Ländern mit niedrigem Einkommen fallen nach Diamonds Auswertung nur drei in die Kategorie demokratisch: Indien, Gambia und die Salomon-Inseln, wobei die letzteren beiden weniger als zwei Millionen Einwohner haben. 77% der autoritären Staaten gehören zu der Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder. Im zweiten Ländervergleich bei der Anwendung des HDI ist die Korrelation zwischen sozioökonomischer Entwicklung und Demokratisierung noch höher. Die Aussichten auf eine Demokratisierung

---

<sup>13</sup> Kombiniertes Index aus realer Kaufkraft, Lebenserwartung und Alphabetisierungsrate

eines Landes ließen sich daher mit dem Human Development Index noch verlässlicher vorhersagen (Diamond, 1992: 100).

Aus der Reevaluierung zahlreicher anderer Studien und den Ergebnissen der eigenen Untersuchung zieht Diamond den Schluß, daß es einen sehr starken Zusammenhang von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratie gebe, wenn er auch nicht vollkommen linear und vorhersehbar sei. Die sozio-ökonomische Variable sei die wichtigste, jedoch nicht allein determinierend. Bei zunehmender wirtschaftlicher Entwicklung ist anhand der Statistiken der Verlauf einer N-Kurve auszumachen: Zunächst nimmt die Demokratisierung mit der wirtschaftlichen Entwicklung zu, dann fallen zahlreiche Staaten in autoritäre Strukturen zurück, und ab einer Schwelle von 6.000 US-Dollar durchschnittlichem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen ist erneut eine verstärkte Demokratisierung zu erkennen. Ab diesem Punkt steige bei weiterem wirtschaftlichem Aufwärtstrend auch die Stabilität des politischen Systems.

Diamond konstatiert einen kausalen Zusammenhang zwischen beiden Variablen:

*„... there are strong methodological and theoretical grounds for interfering, that this relationship is indeed causal.“* (Diamond, 1992: 110)

Für den kausalen Zusammenhang liefert er jedoch kaum differenzierte Gründe. Als einzigen Ansatzpunkt verweist er auf psychologische Untersuchungen von Ronald Inglehart aus dem Jahr 1990. Dieser hatte vier Variablen identifiziert, die von der ökonomischen Entwicklung beeinflusst werden können: politische Kultur, Klassenstruktur, die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft und die Zivilgesellschaft. Besonders wichtig sei dabei der kulturelle Faktor, der sich wiederum aus den Variablen „*interpersonal trust*“, „*life satisfaction*“ und „*political moderation*“ zusammensetze (nach Diamond, 1992: 127).

Trotz der Verweise auf solche Determinanten der Demokratie hält Diamond am nationalen Pro-Kopf-Einkommen als „zentraler unabhängiger Variable“ fest, um die Wahrscheinlichkeit einer Demokratisierung vorherzusagen – auch wenn er betont, daß diese Variable nur den Ersatz für eine breiter angelegte Messung der „menschlichen Entwicklung“ darstelle. Dabei schlüsselt er jedoch nicht genau auf, worin der Zusammenhang der menschlichen Entwicklung mit der wirtschaftlichen Entwicklung im Detail besteht. Die Erfahrung einzelner Entwicklungsländer hat bereits gelehrt, daß wirtschaftliches Wachstum nicht unbedingt mit der sozioökonomischen Entwicklung einhergeht. (vgl. „Verelendungswachstum“ in Kapitel II.5.3) Die breiter angelegte menschliche Entwicklung, die letztlich den Ausschlag für die Demokratisierung gebe, schließt er in den Term „sozioökonomische Entwicklung“ mit ein. Darunter seien neben der rein wirtschaftlichen Entwicklung auch soziale Veränderungen zu verstehen, die Verbesserungen für die Bevölkerung bringen (vgl. Kapitel IV).

Einer der wichtigsten Aspekte für die Demokratisierung ist laut Diamond die Verringerung der absoluten Armut. Er spricht jedoch nur von *einem* Aspekt und nicht von einer Bedingung. Wo Lipset im „*Political Man*“ noch: „*The more well-to-do a nation, the greater the chances that it will sustain democracy*“

formulierte (1961: 48), wandelt Diamond die These auf der Basis seiner zuvor dargestellten sozioökonomischen Theorie leicht ab, hält aber im Kern weiterhin an der Grundaussage fest:

*„The more well-to-do the people of a country, on average, the more likely they will favor, achieve, and maintain a democratic system for their country.“* (Diamond, 1992: 109)

Die amerikanischen Politikwissenschaftler Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber und John D. Stephens unterstützen zwar auch im Grundsatz die Lipset-These, sie bemängeln aber, daß sich bei den kreuznationalen statistischen Untersuchungen immer nur hochsignifikante Korrelationen zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratie, jedoch keine Gründe und Ursachen für den Zusammenhang ergaben. Daher kombinieren die drei Forscher selbst in einer sehr umfangreichen Untersuchung quantitative Verfahren mit der historisch-komparativen Einzelfallanalyse einer möglichst großen Zahl an Länderbeispielen. Sie gehen dabei von der These aus, daß Demokratie eine Frage der Macht und Machtteilung und damit auch zunehmender Gleichheit ist. Im Mittelpunkt stehe die Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Klassen. So gelangen sie zu dem Schluß, daß die organisierte Arbeiterklasse letztlich für die Verwirklichung einer Demokratie verantwortlich sei, und nicht etwa die von Lipset identifizierte Mittelklasse. Im Gegensatz zu Diamond gelingt es ihnen, durch die Kombinationsmethode eine kausale Beziehung zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratie aufzuzeigen, die über die Korrelationen und Spekulationen Diamonds hinaus geht. Gleichzeitig identifizieren sie damit auch eine Akteursgruppe (vgl. Kapitel VI.3.3.), die wie eine Antriebswelle zwischen kapitalistischer Entwicklung und Demokratisierung fungiert:

*„The level of economic development is causally related to the development of political democracy. However, the underlying reason for the connection, in our view, is that capitalist development transforms the class structure, enlarging the working and middle classes and facilitating their self-organization, thus making it more difficult for elites to exclude them politically. Simultaneously, development weakens the landed upper class, democracy's most consistent opponent.“* (Rueschemeyer, 1993: 83f.)

Auch wenn die drei Autoren die Machtbalance zwischen den Klassen als entscheidendes Moment für die Demokratisierung ansehen, erheben sie dennoch nicht den Anspruch, die gesamte Entwicklung damit erklären zu können. Denn schließlich hätten neben der Machtbalance der Klassen zwei weitere sogenannte „*power cluster*“ – die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft und die transnationalen Machtstrukturen – einen großen Einfluß (Rueschemeyer u.a., 1993: 73).

Im Hinblick auf die zukünftige Demokratisierung der Dritte-Welt-Staaten sind Rueschemeyer u.a. nicht sehr optimistisch. Die wirtschaftliche Stagnation in diesen Ländern stelle das Haupthindernis für Kompromisse zwischen „dem Kapital“ und den Arbeitern dar. Beide Gruppen seien nämlich in erster Linie an

ihren eigenen wirtschaftlichen Vorteilen interessiert und die sozialen Forderungen der Arbeiterklasse würden von den Unternehmern als Bedrohung ihrer Existenz gesehen. Daher fürchteten diese vor allem das Wahlrecht für die Arbeiterklasse. Erst starkes wirtschaftliches Wachstum könne den Widerspruch überbrücken helfen (Rueschemeyer u.a., 1993: 77).

## VI.2. Kritik an den Untersuchungsmethoden

In der Vergangenheit ließen sich die unterschiedlichen Ansichten relativ klar an zwei verschiedenen Wissenschaftsschulen festmachen (vgl. Kapitel II). Die empirisch-analytische Schule kam mit quantitativen Methoden meist zu Ergebnissen, die den positiven Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Demokratisierung bestätigten, während die qualitativ-historische und komparative Schule keinen eindeutigen Zusammenhang zu erkennen vermochte. Die Empiriker wandten gegen die historisch arbeitenden Wissenschaftler ein, ein solch komplexes Problem könne nicht mit der Plädoyertechnik behandelt werden, da sich für jede These immer auch entsprechende positive oder negative Beispiele finden ließen. Insofern sei es unzulässig, aus Einzelfällen eine allgemeingültige Theorie abzuleiten: „Wenige Einzelfälle können nicht ganze komplexe Theorien bestätigen oder widerlegen“, schreibt Gero Erdmann nach der Auswertung zahlreicher Arbeiten (Erdmann, 1996: 10).

Die Forderung lautete daher, durch eine möglichst große Zahl an statistischen Daten über möglichst viele Länder zu möglichst differenzierten Aussagen zu gelangen, um auf diesem Weg systematisch den Zusammenhang von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratie erklären zu können. Daher geht der Trend dahin, mit immer aufwendigeren Erhebungen, neuesten Computertechniken und durch ausgefeiltere statistische Methoden immer mehr Daten aus einzelnen Ländern zu sammeln und auszuwerten. Doch auch mit dieser Methode gelang es meist nur unzureichend, der Komplexität der Fragestellung gerecht zu werden. Denn in den letzten Jahren sind auch die quantitativen Analysen zunehmend zu widersprüchlichen Ergebnissen gelangt.

Die Probleme beginnen schon bei der Qualität der verfügbaren Daten. Denn bei den nationen-vergleichenden Untersuchungen (*cross national studies*) ist es unerlässlich, aus jedem Land einige standardisierte und aggregierte Daten zu verwenden, die jedoch in den meisten Entwicklungsländern auf sehr unzuverlässigem Datenmaterial basieren müssen. Trotz mangelnder Daten sollen sehr schwer meßbare und in hohem Maß komplexe Phänomene wie Demokratisierung oder sozioökonomische Entwicklung beschrieben werden (Erdmann, 1996: 11).

Vorgeworfen wird den empirischen Untersuchungen vor allem, daß die Ergebnisse nur Tendenzen aufzeigen können, dabei jedoch weder die Regel noch die Ausnahme zu erklären vermögen. Nach dem Überblicksartikel von

Larry Sirowy und Axel Inkeles sind vor allem methodische Unzulänglichkeiten für die widersprüchlichen Ergebnisse verantwortlich (Sirowy/Inkeles, 1990). Als Hauptmängel werden ein unspezifizierter Entwicklungsbegriff und eine kaum ausgefeilte Demokratiedefinition kritisiert (vgl. Kapitel III und IV). Manchen Studien lagen beispielsweise nur die Kategorien demokratisch/nicht demokratisch zu Grunde (Vanhanen, 1994). Je mehr Daten andererseits in die Analyse miteinbezogen werden, um so schwieriger wird es, überhaupt noch zu schlüssigen Ergebnissen zu kommen:

*„On the whole, the more countries, and more attributes, are included, the greater the problems in finding comparable valid data.“* (Hadenius, 1992: 155)

Ein zentrales Problem ist der Nachweis der Kausalität eines statistischen Zusammenhangs. Nach strenger Methodenlehre ist dies eigentlich nicht möglich. Denn die statistischen Auswertungen stellen nur einen mathematischen, nicht jedoch einen logischen Zusammenhang her. Jürgen H. Wolff (1991) verweist in seiner Methodenkritik plakativ darauf, daß sich auch eine signifikante Korrelation zwischen Ländern mit gemäßigttem Klima und freiheitlich demokratischen Verfassungen feststellen ließe. Daraus den Kausalzusammenhang abzuleiten, daß die Länder demokratisch sind, weil sie ein gemäßigtes Klima haben, scheint absurd. Ähnlich schlicht sind jedoch einzelne Autoren der nationenvergleichenden Studien vorgegangen. Sie haben eine Korrelation zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratie zu einem bestimmten Zeitpunkt anhand von Statistiken festgestellt und daraus durch ihr modernisierungstheoretisch geprägtes Vorverständnis automatisch einen kausalen Zusammenhang abgeleitet. Aber *„correlation is evidently not the same as causation – it provides at best a clue to some sort of causal connection – without indicating its direction“*, wie Dankwart A. Rustow schon 1970 schrieb (zitiert nach Hadenius; 1992: 149).

Unberücksichtigt bleibt bei vielen Arbeiten außerdem, daß wirtschaftliche Entwicklung und Demokratie wiederum von ganz anderen Faktoren abhängen. Modernisierungstheoretiker wie Lipset haben daher versucht, mit Zwischengliedern (Clustern), wie Einkommen, Massenkommunikation, Industrialisierung, Bildung und Verstärkung, die fehlende unmittelbare Kausalität zu überbrücken.

Aber selbst wenn eine Kausalität vorliegt, ist die Richtung noch nicht klar. Denn nicht automatisch bedingt wirtschaftliche Entwicklung Demokratie. Die Korrelation könnte ebenso einen gegensätzlichen Zusammenhang anzeigen, nämlich den, daß Demokratie zu wirtschaftlicher Entwicklung führt (vgl. Kapitel VII). Darüber hinaus kritisiert Wolff an der methodischen Vorgehensweise vieler Studien, daß sie meist nur von einer Korrelation zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgegangen sind, anstatt eine aufwendigere Zeitreihenanalyse zu erstellen. Denn aus der Betrachtung eines bestimmten Zeitpunktes läßt sich keine langfristige Entwicklung ablesen:

*„Die Zeitpunktkorrelation wird also ohne methodische Skrupel in einen Entwicklungspfad umgedeutet.“* (Wolff, 1991: 395)



Als weitere methodische Kritik hält Wolff die ungewichtete Länderanalyse für streng genommen unzulässig. Denn der afrikanische Kontinent erhält dadurch knapp 50 mal so große Bedeutung wie das weitgehend demokratische Indien, das jedoch weit mehr Einwohner zählt als alle afrikanischen Staaten zusammen.

Festzuhalten bleibt, daß nach Meinung der meisten Evaluierungen (Sirowy/Inkeles, Przeworski/Limongi, Rueschemeyer u.a., Erdmann, Wolff) die statistischen Analysen des Zusammenhangs von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratie sehr starke methodische Mängel aufweisen und daher zumindest mit Vorsicht für den Erkenntnisprozeß zu verwenden sind. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, daß immer mehr Autoren quantitativer Analysen in den letzten Jahren sich als Ergänzung mehr qualitative Forschung wünschen, weil sie offenbar die Grenzen der statistischen Auswertung erkannt haben. Die einzigen Wissenschaftler, die bislang beide Methoden bei einer großen Zahl von Ländern angewandt haben, sind Rueschemeyer u.a., deren Ergebnisse bereits im letzten Abschnitt vorgestellt wurden.

### VI.3 Argumente gegen den Zusammenhang

Immer mehr Wissenschaftler sehen den Zusammenhang von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung nicht nur aus methodischen Gründen nicht als eindeutig erwiesen an. Sie werfen den Befürwortern der Lipset-These ökonomischen Determinismus vor, wonach gesellschaftlicher und politischer Wandel weitgehend von der jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklung und Struktur vorbestimmt sind. Die Kritik richtet sich zum einen gegen die beschränkte Analyse der Einflußfaktoren, zum anderen scheint eine methodische Herangehensweise fragwürdig, deren jüngere Forschungsarbeiten zum Teil sogar mit dem gleichen Datenmaterial wie Diamond u.a. aber mit anderen hypothetischen Fragestellungen zu vollkommen gegenteiligen Ergebnissen gelangt.

#### VI.3.1 Empirische Untersuchungsergebnisse

Die gründlichste quantitative Studie zum Zusammenhang von wirtschaftlichem Wachstum und Demokratie, so die Bewertung von Jürgen H. Wolff (1991: 397), stammt von Zehra F. Arat mit dem Titel „*Democracy and Economic Development*“. Die türkische Politikwissenschaftlerin überprüft die klassische Modernisierungstheorie mit Hilfe einer Zeitreihenanalyse mit jährlichen Daten aus 127 Staaten von 1948 bis 1977. Dabei kommt sie zu ganz anderen Ergebnissen als beispielsweise Diamond in seiner nationen-vergleichenden Studie:

*„However, ... only a few countries fit the models suggested by modernization theory: out of 120 countries only eight (even though all can be considered as developing countries) experience increasing levels of democracy with increasing levels of economic development ... On the basis of these findings it can be concluded that increasing levels of economic development do not necessarily lead to higher levels of democracy, even for the less developed countries. Such a relationship which has been observed through the study of cross-national data, suggest only that at a given time point the countries with more democratic political systems happen to be the ones which are economically more developed.“ (Arat, 1988: 30)*

Für diese von Arat analysierte Beziehung kann es nach der neuesten Studie von Adam Przeworski und Fernando Limongi von 1997 mit dem Titel „*Modernization-Theories and Facts*“ zwei Erklärungen geben. Während die Modernisierungstheoretiker durch ihr entsprechend geprägtes Vorverständnis in die Korrelation eine Kausalität hineininterpretierten, ergibt sich genau die gleiche statistische Korrelation, wenn Demokratien vollkommen unabhängig vom wirtschaftlichen Entwicklungsstand entstehen, allerdings nur in wohlhabenden Staaten dauerhaftere Überlebenschancen aufweisen (Przeworski/Limongi, 1997: 156ff.). Darüber hinaus weisen die beiden Politologen auf einen weiteren Widerspruch hin: Die Modernisierungstheorie ging davon aus, daß Demokratien ab einer gewissen Wohlstandsschwelle mit größerer Wahrscheinlichkeit entstehen. Da es aber nur noch zwei grundsätzlich verschiedene Regimetypen gibt, bedeutete dies gleichzeitig: Wenn

typen gibt, bedeutete dies gleichzeitig: Wenn Demokratien durch Wirtschaftswachstum entstehen, müssen Diktaturen durch Wirtschaftswachstum stürzen. Zahlreiche Autoren gingen jedoch davon aus, daß Wirtschaftswachstum gerade in autoritären Systemen zur Regimestabilität beiträgt. Die Erfahrung habe aber gezeigt, so die beiden Autoren, daß viele Diktaturen aus ganz anderen Gründen scheitern: durch Kriege, den Tod des Diktators, eine unregelmäßige Nachfolge, ökonomische Krisen oder durch ausländischen Druck. Daher kommen Przeworski und Limongi zu dem Schluß:

*„They may die for so many different reasons that development, with all its modernizing consequences, plays no privileged role.“ (1997: 158)*

Ebenso gebe es ganz unterschiedliche Gründe für die Etablierung einer Demokratie. Von einer Modernisierungstheorie kann in diesem Zusammenhang also gar keine Rede mehr sein, weil die Demokratie nicht durch Entwicklung, sondern durch ganz andere Umstände, äußere Einflüsse oder sogar durch Zufall entstehe.

*„This is therefore no longer a modernization theory, since the emergence of democracy is not brought about by development. Rather, democracy appears exogenously as a deus ex machina. It survives if a country is „modern“, but it is not a product of „modernization.“ (1997: 159)*

In ihrer Zeitreihenanalyse für 135 Staaten der Jahre 1950 bis 1990 können die beiden Politikwissenschaftler diese Annahmen bestätigen und kommen zu ganz neuen, wenn nicht sogar wegweisenden Erkenntnissen. Ein wichtiger Unterschied zu anderen Studien ist die Messung der Entwicklung nach der realen Kaufkraft des Pro-Kopf-Einkommens (PKE-PPP)<sup>14</sup>, das sie in Relation zum Herrschaftssystem setzen. So gelangen sie zu dem Ergebnis, daß Transitionen statistisch nur bis zu einem Wachstum des PKE von bis zu 6000 US\$ wahrscheinlicher wurden. Verzeichneten die jeweiligen Länder dagegen einen weiter wachsenden Wohlstand, wurden auch die autoritären Regime immer stabiler, überlebten dauerhaft, oder eine autoritäre Herrschaft folgte der nächsten. Von 119 Diktaturen gelang es nur 19, über längere Zeiträume wirtschaftliches Wachstum zu erreichen, und nur Brasilien, die ehemalige Tschechoslowakei, Portugal und Griechenland würden den Vorhersagen der klassischen Modernisierungstheorie entsprechen.

*„But, if modernization theory is to have any predictive power, there must be some level of income at which one can be relatively sure that the country will throw off the dictatorship.“ (Przeworski/Limongi, 1997: 163)*

Dagegen stellte die Studie die große Wirkung des Entwicklungsgrades auf die Stabilität einer Demokratie heraus: Das reichste Land, in dem die Demokratie jemals scheiterte, war Argentinien im Jahr 1975 bei einem PKE von 6.075 US\$. Von 32 Demokratien mit höherem Einkommen ist in 40 Jahren keine

<sup>14</sup> Die reale Kaufkraft (PPP: *Purchasing-Power Parities*), nach der auch der *Human Development Index* errechnet wird, ist in Entwicklungsländern meist deutlich höher – bis zum doppelten –, als der nominelle PKE-Wert angibt.

einziges gescheitert, während 39 von 69 Demokratien mit niedrigerem Einkommen nicht dauerhaft überleben konnten. Die Wahrscheinlichkeit, daß die Demokratie in armen Staaten mit einem PKE-PPP von unter 2.000 US\$ scheitert, ist laut der Studie sogar sehr hoch. Ökonomische Krisen machten einen Fall des Regimes relativ wahrscheinlich. Relative Stabilität können dagegen auch arme Staaten erreichen, wenn sie kontinuierliches Wachstum aufweisen können. So fassen Przeworski und Limongi ihre Ergebnisse wie folgt zusammen:

*„The emergence of democracy is not a by-product of economic development. Democracy is or is not established by political actors pursuing their goals, and it can be initiated at any level of development. Only once it is established do economic constraints play a role: the chances for the survival of democracy are greater when the country is richer. Yet even the current wealth of a country is not decisive: democracy is more likely to survive in a growing economy with less than \$1,000 per capita income than in a country with an income between \$1,000 and \$2,000 that declines economically. If they succeed in generating development, democracies can survive even in the poorest nations.“ (1997: 177)*

### VI.3.2 Die Bedeutung anderer Faktoren

Eine weitere Schule empirisch vorgehender Demokratieforscher sieht die Modernisierungstheorie vor allem dadurch widerlegt, daß sie mit der Analyse der Wechselwirkung von Entwicklung und Demokratie gar nicht die entscheidenden Faktoren berücksichtigt. Axel Hadenius fragt beispielsweise in seiner Studie von 1992 für 132 Länder nach den *„requisites of democracy in the Third World“*, allerdings nur mit einer Zeitpunktanalyse. Die Faktoren, die sich seiner Ansicht nach als entscheidend für die Demokratisierung herausstellten, waren: Alphabetisierung, Prozentanteil des oder der beiden wichtigsten Exportgüter am Gesamtexport, Importe aus den USA, Kapitalismus, Prozentsatz an Protestanten, Höhe der Militärausgaben und die durchschnittliche religiöse und sprachliche Fragmentierung. Diese Variablen könnten, so Hadenius, rund 60 Prozent des Demokratisierungsgrades erklären (1992: 146). Deutlich wird dabei herausgestellt, daß die Entwicklung keine entscheidende Rolle gespielt habe:

*„...a manifestly weaker connection emerges between modernization and democracy than has been reported in earlier studies. The conclusion is that differences in terms of socioeconomic development in this part of the world are, although not inconsiderable, far from crucial for democracy.“ (Hadenius, 1992: 147)*

Weitgehend unumstritten ist der externe Faktor der internationalen Einflüsse auf die Demokratisierung. Bündnisse mit mächtigen Demokratien gelten beispielsweise als förderlich. Die meisten anderen Faktoren aber, die vom frühen Lipset bis zu Larry Diamond zur Bestimmung der Demokratieaussichten genannt wurden, wie Einkommen, Alphabetisierung, Massenkommunikation etc.

oder bei Diamond später auch kulturelle Faktoren, werden nach der Modernisierungstheorie von der wirtschaftlichen Entwicklung determiniert und von ihren Anhängern somit nur als Indikatoren für den sozioökonomischen Wandel verstanden. Ausgeschlossen wird damit, daß es auch unabhängige Faktoren geben kann, die womöglich einen bedeutenderen Einfluß auf die Demokratisierung oder die wirtschaftliche Entwicklung ausüben könnten.

Doch genau diese These vertreten in den letzten Jahren immer mehr Wissenschaftler. Spekuliert wird in diesem Zusammenhang häufig über die Bedeutung von kulturellen Faktoren und religiösen Traditionen. So kommt Lipset in einer seiner neuesten Betrachtungen „*The Social Requisites of Democracy revisited*“ (1994) zu einer ganz anderen Einschätzung, als er sie noch in den 60er Jahren vertreten hat:

*„Cross national historical evaluations of the correlates of democracy have found, that cultural factors appear even more important than economic ones.“*  
(Lipset, 1994: 5)

Der finnische Politologe Tatu Vanhanen hält dagegen einen strukturellen Faktor für ausschlaggebend. Er beschrieb die Machtverteilung innerhalb einer Gesellschaft als die entscheidende Variable für Demokratisierung (1990, 1994, 1997). Dabei lasse sich der Demokratisierungsgrad eines Landes daran ablesen, inwieweit die Machtressourcen zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen verteilt seien: Je geringer die Machtkonzentration, desto höher die Wahrscheinlichkeit einer Demokratisierung. Weniger entscheidend sind seiner Einschätzung nach kulturelle Faktoren oder die sozioökonomische Entwicklung:

*„It is only an intervening variable that correlates positively with democratization because various power resources are usually more widely distributed at higher level than at lower levels of socioeconomic development.“* (Vanhanen, 1990: 195)

Eine breite Machtverteilung könne es genauso in armen Staaten geben, wie es eine hohe Machtkonzentration auch in reichen Staaten gebe. Somit seien auch arme Staaten in der Lage, eine Demokratie aufzubauen. Zur Messung der Machtverteilung konstruierte Vanhanen einen Machtverteilungsindex (*index of power resources*), der auf drei Variablen beruht: Die erste Variable erfaßt die berufliche Diversifikation, kombiniert aus Verstärkerungsgrad und dem Anteil der im Agrarsektor tätigen Bevölkerung. Als zweite Variable werden die Wissensressourcen durch den Alphabetisierungsgrad und die Relation von Universitätsstudenten zur Gesamtbevölkerung errechnet. Und als dritte Variable ergibt sich die wirtschaftliche Diversifikation aus der Verteilung des Landbesitzes und dem Grad der Dezentralisierung nichtagrarischer ökonomischer Ressourcen. Der aus der Kombination dieser drei Variablen errechnete Index korreliert nach Ansicht von Vanhanen sehr stark mit dem Demokratisierungsgrad eines Landes:

*„It presupposes a society in which important economic, intellectual and other power resources are to some extent distributed among different sections of*

*the population, which makes it difficult for any single group to establish a hegemony over other sections of the population.*" (Vanhanen, 1994: 14)

### VI.3.3 Die akteurstheoretische Ebene bleibt unberücksichtigt

Die Demokratie wird oder wird nicht durch politische Akteure errichtet, schreiben Przeworski und Limongi in ihrer neuen Studie (siehe obiges Zitat; 1997: 177). Damit ist eine weitere Forschungsrichtung angesprochen, die sich ebenfalls von den modernisierungstheoretischen Annahmen distanziert. In der neueren Transitionsforschung gehen immer mehr Wissenschaftler davon aus, daß es in bestimmten historischen Situationen keine zwangsläufigen etwa von wirtschaftlichen Strukturen vorgegebene Abläufe gibt. Vielmehr komme es auf das Tun oder Lassen von Individuen oder Kollektivakteuren an (Schmidt, 1995: 308 ff.).

„Der große Vorteil des Ansatzes liegt darin, daß er das deterministische Denken der Modernisierungstheorie überwunden hat. Das Denken in Kausalitäten wurde durch das Denken in Möglichkeiten ersetzt.“ (Bos, 1996: 105)

Terry Lynn Karl und Philippe C. Schmitter (1991) vertreten sogar die radikale Meinung, daß die gesamte Suche nach den Vorbedingungen für Demokratie fehlgeleitet war. Es komme entscheidend auf das Verhalten der jeweiligen Eliten an und welche Pakte sie mit den strategischen oder konfliktfähigen Gruppen schlossen (vgl. Schubert u.a., 1994). Dieses habe jedoch nicht das Geringste mit den Vorbedingungen von Demokratie zu tun. Lipset widerspricht dieser These entschieden. Seiner Auffassung nach sind die sozialen Bedingungen das Fundament für die Demokratisierung eines Staates. In diesem Zusammenhang zitiert er Francisco C. Weffort: *„The minimal procedural working of a political democracy implies certain minimal social conditions“*. Lipset kommt zu dem Schluß: *„Thus, it is not necessary to make an ‘either-or’ choice between the study of democratic conditions and pact-building – they are complementary“* (Lipset, 1994: 16). Hier wird deutlich, daß verschiedene Autoren nicht zwischen der Transition und der Konsolidierung unterscheiden und beides offenbar unter den Gesamtprozeß Demokratisierung subsumieren. Wie noch in Kapitel VIII zu zeigen sein wird, sind aber für die Konsolidierung ganz andere strukturelle und handlungstheoretische Bedingungen entscheidend als für die Transition.

Neben Weffort gibt es immer mehr Stimmen, die sich eine Verknüpfung von beiden Ansätzen wünschen (vgl. Tetzlaff, 1996: 84). Daher überrascht es nicht, daß in der neueren Transitionsforschung immer mehr Vergleichsstudien an Bedeutung gewinnen, die versuchen strukturalistische, handlungstheoretische und kulturelle Elemente zu verknüpfen:

„Freilich sind auch diese Synthese-Versuche weit von einer allgemeingültigen sozialwissenschaftlichen Transformationstheorie entfernt.“ (Merkel, 1996: 31)

## VI.4 Zwischenfazit

Der Zusammenhang von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung ist sicherlich sehr viel komplizierter, als die Modernisierungstheoretiker in den 50er und 60er Jahren noch angenommen haben. Nach der Auswertung zahlreicher Forschungsarbeiten zeigt sich deutlich, daß auch die neueren wissenschaftlichen Ansätze der Komplexität des Themas kaum gerecht werden und den Zusammenhang nur unbefriedigend erklären. Immerhin geben die Autoren jüngerer Arbeiten diese Erklärungsdefizite selbstkritisch zu. Vor allem methodische Probleme bei der Erstellung der Studien über den Zusammenhang lassen an der Validität vieler Ergebnisse zweifeln. Und auch die große Zahl der Untersuchungen, die mit ähnlich fragwürdigen Methoden zu den gleichen Ergebnissen gelangt, stellt noch lange keinen Beleg für die richtige Beschreibung des Zusammenhangs dar.

Kein Zweifel besteht hingegen an der Existenz einer wie auch immer getreten Wechselwirkung. Über Art, Ausmaß und Richtung der Kausalität gehen die Meinungen jedoch nach wie vor weit auseinander. Einig sind sich die Vertreter der verschiedenen Ansätze nur insofern, als der Zusammenhang auf keinen Fall linear und deterministisch beschrieben werden kann. Die Chancen auf Demokratisierung lassen sich also nicht wie an einem Barometer ablesen, wo wachsender Wirtschaftsdruck das Heraufziehen eines Demokratisierungshochs ankündigt.

Zu solch einfachen Schlüssen gelangt allerdings eine ganze Reihe von Autoren. Larry Diamond analysiert den Zusammenhang dagegen schon differenzierter. Er beschreibt zahlreiche Ausnahmen vom positiven Zusammenhang, schließt eine umgekehrte Kausalität nicht aus, hält selbst „frühgeburtliche“ Demokratien für möglich und verweist auf den starken Einfluß ganz anderer als wirtschaftlicher Faktoren. Seinen Ausführungen nach scheinen alle Entwicklungswege möglich; trotzdem kommt er zu dem Schluß, daß das Pro-Kopf-Einkommen letztlich die zentrale, unabhängige Variable darstelle, um die Wahrscheinlichkeit einer Demokratisierung vorherzusagen. Eine Argumentation, die in dieser Form nicht mehr nachvollziehbar ist.

Auf den ersten Blick scheint die Wahrscheinlichkeitskorrelation, nach der die Chancen der Demokratisierung mit wachsendem sozioökonomischem Entwicklungsstand steigen, durchaus einleuchtend. Verschiedene historische Beispiele scheinen den kausalen Zusammenhang zu belegen. Im Gegensatz dazu stehen jedoch sehr arme Länder, die sich in den letzten Jahren trotz ihres geringen Entwicklungsstandes demokratisiert haben. Diese Tatsache widerspricht allen Grundannahmen der klassischen Modernisierungstheorie. Keiner der Modernisierungstheoretiker hatte je Demokratisierungen auf niedrigstem sozioökonomischem Entwicklungsniveau für möglich gehalten. Diese Annahme wurde nun von den realen Ereignissen überholt. Der allgemeingültige Erklärungsanspruch der Theorie ist kaum mehr aufrechtzuerhalten. Die

Analyse des Fallbeispiels Bolivien im Rahmen dieser Arbeit soll diese These belegen.

Sehr viel schlüssiger erscheinen dagegen die neuen Erkenntnisse von Adam Przeworski und Fernando Limongi. Ihrer Auffassung nach kann sich eine Transition unabhängig vom Entwicklungsstand ereignen, die dauerhafte Stabilität wird allerdings entscheidend vom Modernisierungsgrad bzw. von der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes beeinflusst. Demnach ist die klassische Modernisierungstheorie tot, sie lebt allerdings im Hinblick auf die Konsolidierung weiter (siehe Kapitel VIII). Diese Synthese erklärt zum Teil auch den Widerspruch zwischen der strukturalistischen und der akteursorientierten Schule. Denn nach Przeworski/Limongi wird die Transition vor allem von den handelnden Akteuren geprägt, während strukturelle Bedingungen wie die wirtschaftliche Entwicklung erst auf lange Sicht für die Stabilität einer Demokratie und damit für den Konsolidierungsprozeß an Bedeutung gewinnen.

Eine Antwort auf die Frage nach der Bedeutung von anderen Faktoren im Demokratisierungsprozeß können aber auch Przeworski/Limongi nicht geben, da sie nur die Wahrscheinlichkeiten von Transitionen und Regimezusammenbrüchen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung untersuchten. Das Problem bei der Suche nach Ursachen und Wirkungen liegt vor allem in der Vielzahl der heterogenen Faktoren, die auf den dynamischen Prozeß der sozioökonomischen Entwicklung und den Wandel des Regierungssystems Einfluß nehmen. Ob also letztlich die wirtschaftliche Entwicklung, die politische Kultur, die vorhergehende Regimeform oder die außenpolitische Abhängigkeit, um nur einige Faktoren zu nennen, entscheidenden Einfluß auf die wirtschaftliche und politische Entwicklung eines Landes nehmen, wird von den einzelnen Autoren höchst unterschiedlich bewertet. In letzter Konsequenz behält somit Gero Erdmann mit seinem Fazit recht: „Die Protagonisten modernisierungstheoretisch geleiteter quantitativer Methoden sind damit letztlich bei einer Position sozialwissenschaftlich aufgeklärter, theoriegeleiteter Historiker, für die noch jeder Einzelfall erklärungsbedürftig ist“ (Erdmann, 1996: 49). Die Demokratisierung gibt der Forschung also auch weiterhin viele Fragen auf.

Die Beschäftigung mit der Forschung hat aber auch die wichtige Erkenntnis gebracht, daß es unabhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung zur Transition kommen kann. Damit stellt sich als nächstes die Frage, ob die Demokratie auch in armen Ländern Wachstum induzieren kann und somit besser als autoritäre Systeme geeignet ist, die Entwicklung armer Länder voranzubringen. Davon handelt das folgende Kapitel.



## VII. DIE WIRKUNG DES HERRSCHAFTSSYSTEMS IM ENTWICKLUNGSPROZESS

Nachdem in der entwicklungspolitischen Diskussion der Focus lange Zeit auf der wirtschaftlichen Entwicklung als Antrieb des Modernisierungsprozesses lag, wird in den letzten Jahren immer stärker die Rolle des Staates im Entwicklungsprozeß untersucht. Die klassische Modernisierungstheorie, die im letzten Kapitel analysiert wurde, wird mit dem neuen Forschungsansatz auf den Kopf gestellt. Lautete zuvor die Fragestellung, inwieweit die wirtschaftliche Entwicklung das Entstehen von neuen Demokratien fördert, geht es jetzt darum, ob eine unter welchen Umständen auch immer etablierte Demokratie die wirtschaftliche Entwicklung voranbringen kann.

In diesem Zusammenhang haben auch autoritäre Systeme eine Renaissance erlebt, seit einige ostasiatische Staaten überdurchschnittliche wirtschaftliche Wachstumsraten erzielen konnten. Daher ist es für die weitere Diskussion von großem Interesse, die Leistungen der beiden Systemtypen im Entwicklungsprozeß miteinander zu vergleichen, um im Kontrast die Vor- und Nachteile der Demokratisierung im Entwicklungsprozeß besser erkennen zu können.

### VII.1 Demokratische Systeme

Die wissenschaftlichen Auffassungen über die Auswirkungen der Demokratie im Entwicklungsprozeß gehen weit auseinander. Während die einen Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung in den Ländern des Südens für vollkommen inkompatibel halten, gelangen andere zu dem Schluß, die Demokratie könne vor allem langfristig eine sehr positive Wirkung auf den Entwicklungsprozeß entfalten.

Unumstritten scheint zumindest die Feststellung, daß die Demokratie wie in einem Junktum mit der Marktwirtschaft verbunden ist. Seymour Martin Lipset selbst konstatiert in dem Artikel „*The social requisites of Democracy revisited*“ von 1994, daß es bisher keinen Fall von Demokratie gegeben hat, der nicht an eine Marktwirtschaft geknüpft war, daß es aber umgekehrt viele Fälle von nichtdemokratischen Marktwirtschaften gibt und gegeben hat. „*That is, capitalism has been a necessary, but not sufficient condition*“ (Lipset, 1994: 3). Umgekehrt vermutet er, daß eine fortschreitende kapitalistische Entwicklung langfristig nur unter demokratischen Bedingungen funktioniert: „*A free market needs democracy and vice versa*“ (Lipset, 1994: 3).

### VII.1.1 Demokratie verhindert Entwicklung

Seit den frühen Modernisierungstheorien hat die Mehrzahl der Wissenschaftler der Kompatibilitätsthese von Demokratie und Entwicklung widersprochen:

„Marktwirtschaft kommt nur unter vordemokratischen Bedingungen in Schwung. Um sie zu fördern, müssen demokratische Rechte zurückgedrängt werden.“ (Offe, 1996; zitiert nach Tetzlaff: 1997: 36)

Die Einwände, die gegen die Demokratie angeführt werden, sind sowohl ökonomischer als auch politischer Natur. Eine junge Demokratie könne nicht funktional handeln, sei unfähig, die notwendige Wirtschaftspolitik zu implementieren und nicht in der Lage notwendige Interventionen in das Wirtschaftsleben vorzunehmen (Sirowy/Inkeles, 1990: 129). Ökonomisch wird gegen die Demokratie argumentiert, daß sie kaum in der Lage sei, rare Ressourcen zu bündeln und Kapital zu akkumulieren, um damit eine künftige wirtschaftliche Entwicklung einzuleiten. Denn um wirtschaftliches Wachstum zu induzieren, muß das volkswirtschaftliche Mehrprodukt investiert und darf nicht gleich konsumiert werden. In der Demokratie würden Politiker, die den Konsum einschränken, um die Investitionen zu stärken, von den Wählern bestraft. Daher könnten demokratische Politiker, die wiedergewählt werden möchten, sich nur kurzfristigen Problemen widmen, anstatt langfristig die Wohlfahrt zu fördern. Die Forderungen der breiten, meist armen Masse nach unmittelbarer Verbesserung ihrer sozialen Lage verhinderten eine langfristige Entwicklung (Sörensen, 1993: 64). Przeworski belegt diese These beispielhaft mit der Erhöhung der Sparrate in der Sowjetunion vor dem zweiten Weltkrieg:

*„The interest of the voters generally leads parties to give the expansion of personal consumption a higher priority vis-à-vis investment than it would receive in a nondemocratic system. In the Soviet Union, for instance, the percentage of GDP devoted to consumption was driven down from 65 percent in 1928 to 52 percent in 1937. It is unlikely that a competitive party system would have sustained a revolution from above like this.“* (Przeworski, 1997: 177)

Die politischen Gründe, die nach Meinung vieler Modernisierungstheoretiker gegen Wachstumserfolge in einer Demokratie sprechen, zielen auf die Unfähigkeit partizipativer Systeme, Stabilität und Ordnung zu schaffen. Dies sei jedoch die Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung. Mit der Demokratisierung würden die noch schwachen politischen Institutionen dem Druck gesellschaftlicher Gruppierungen ausgesetzt, die junge Demokratie sei damit von vornherein zu Instabilität und Unsicherheit verurteilt. Gerade in ethnisch, religiös, sozial und regional sehr heterogenen Staaten schüre die Demokratisierung das Konfliktpotential und damit die Instabilität. Unter solchen Bedingungen könne eine Demokratie nicht die nötige Verlässlichkeit und Erwartungssicherheit schaffen, die aber als Grundvoraussetzung für Investitionen gilt. Kommt es bei der wirtschaftlichen Entwicklung zu Rückschlägen oder sogar

ernsthaften Krisen, sei die Demokratie zu schwach, um mit starker Hand entsprechende Reformen durchzusetzen.

Als weiteres Argument gegen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Demokratie führen Sirowy und Inkeles (1990: 129) die schwerwiegenden strukturellen Probleme der Entwicklungsländer an. Staatliche Eingriffe seien dringend erforderlich, um den Herausforderungen von Bevölkerungswachstum, Infrastruktur, Klassenstrukturen, Technologiemangel, Stadt-Land-Dynamik und der internationalen Verflechtung gewachsen zu sein. Dazu sei ein gesundes Maß staatlicher Intervention in das Wirtschaftsleben unentbehrlich, die liberale Demokratien jedoch meist scheuten.

### VII.1.2 Demokratie fördert Entwicklung

Dagegen gibt es aber auch zahlreiche Gründe, die für die Kompatibilität von Demokratie und Entwicklung sprechen. Ein grundlegendes Argument für die positive Wechselwirkung von partizipativen Systemen und Entwicklung sehen die Anhänger dieser These in gemeinsamen Eigenschaften von Kapitalismus und Demokratie. Letztlich beruhen sowohl Demokratie als auch die Marktwirtschaft auf der Grundlage von Pluralismus und freien Entscheidungen der Individuen. Auf einen einfachen Nenner gebracht, bedeutet politische Demokratie also Freiheit für den einzelnen: Dies schließt ökonomische Freiheit mit ein und kann nur in einer Marktwirtschaft verwirklicht werden. Marktwirtschaft und Demokratie können sich also gegenseitig verstärken. Stefan Mair sieht noch weitere Gemeinsamkeiten:

„Konstituierendes Merkmal beider ist der offene Wettbewerb. Marktwirtschaft und Demokratie beruhen auf dezentralen Entscheidungen selbständiger Individuen und kollektiver Akteure. Um solche Entscheidungen richtig treffen zu können, bedarf es der Transparenz, die wiederum nur über weitgehende Informationsfreiheit herzustellen ist.“ (1996: 46)

Transparenz und Informationsfreiheit werden in der Regel aber nur in der Demokratie gewährt. Nicht nur der Informationsfluß, so Mair, sondern auch die individuelle Kreativität, die Motivation zu Leistung und privatem Unternehmertum seien alles Eigenschaften, denen in der Demokratie mehr Raum gegeben werde und die für ein funktionierendes Wirtschaftssystem unentbehrlich seien.

Für den Aufbau einer privaten Unternehmerklasse ist zweifellos die langfristige Garantie individueller Rechte entscheidend. Mancur Olsen sieht diese am besten in einer Demokratie gewährleistet. Zu den individuellen Rechten zählt er in diesem Zusammenhang vor allem das Recht auf Eigentum und das Recht auf Vertragsfreiheit. Ohne diese Rechte könne ein Wirtschaftsleben nicht funktionieren, weshalb es sowohl einer handlungsfähigen Regierung bedürfe, als auch eines funktionierenden Rechtssystems mit Institutionen, die diese Rechte durchsetzen, schützen und über Generationen hinweg aufrechterhalten. In seinem Aufsatz „*Dictatorship, Democracy, and Development*“ kommt er zu dem Schluß,

*„... the only societies where individual rights to property and contract are confidently expected to last across generations are the securely democratic societies.“ (Olsen, 1993: 572)*

Einen weiteren Vorteil der Demokratie sieht Olsen darin, daß sich die politischen Führer aufgrund der stärkeren Kontrolle in der Regel weniger bereichern könnten als in autoritären Systemen. Die Demokratie verfüge zudem in der Anfangsphase über eine größere Legitimation und müsse nicht so große Kosten aufbringen, um beispielsweise die Gefolgschaft der Bevölkerung zu erzwingen oder sie zu erkaufen. Georg Sørensen hält die Demokratie sogar für die stärkere Staatsform, die durchaus in der Lage sei, Stabilität und Ordnung herzustellen und in diesem Punkt den Leistungsvergleich nicht scheuen müsse (1993: 80ff.).

Dem wirtschaftlichen Argument (siehe Kap. VI.2.1), demzufolge die Kompatibilität von Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung ausgeschlossen sei, läßt sich entgegenhalten, daß der redistributive Effekt von Demokratien nicht nur den Konsum fördern, sondern auch die Binnennachfrage eines Landes in erheblichem Maße steigern kann. Zudem können demokratische Regierungen den volkswirtschaftlichen Mehrwert nicht nur in den konsumptiven Verbrauch lenken, sondern auch für Investitionen in das Bildungs- und Gesundheitssystem verwenden. Diese Investitionen erhöhen das Humankapital und fördern damit sowohl das Wirtschaftswachstum als auch die Wohlfahrt der Menschen:

*„If we can have simultaneous growth and welfare, the argument in favor of authoritarianism because of democracy's tendency to promote too much welfare weakens severely.“ (Sørensen, 1993: 65)*

In den Wirtschaftswissenschaften ist inzwischen unstrittig, daß sich mit solchen Investitionen ins Humankapital langfristig sowohl Wachstums- als auch Wohlfahrtserfolge erzielen lassen. Strittig ist dagegen, wie lange es dauert, bis sich solche Maßnahmen auszahlen und ob eine demokratische Regierung sich nicht gezwungen sieht, in kürzeren Zeiträumen zu denken (vgl. Krüger, 1993b).

### **VII.1.3 Unterschiede zwischen demokratischen Systemtypen**

Bei der Betrachtung der Vor- und Nachteile von Demokratien im Entwicklungsprozeß zeigt sich ein grundlegender Unterschied zwischen verschiedenen Demokratieformen (vgl. Kapitel III). Wohlfahrtsdemokratien nach skandinavischem Vorbild legen mehr Wert auf soziale Verantwortung als neo-liberale Demokratien, wie sie in den meisten Transitionsländern anzutreffen sind. Und für letztere wird der wirtschaftliche Wachstumsprozeß sicherlich stärker im Zentrum stehen als für eine soziale Demokratie. Daher scheint es angebracht, nicht alle Demokratien undifferenziert derselben Einheitskategorie zuzuordnen, sondern sie auf ihre spezifischen Stärken und Schwächen hin zu untersuchen. Besondere Bedeutung gewinnt diese Differenzierung für die A-

nalyse der Transitionsländer, bei denen der Regimewechsel noch nicht lange zurückliegt. In der Regel konnten sich diese jungen Demokratien bislang nicht konsolidieren. Entsprechend unterschiedlich wirkt sich das Herrschaftssystem je nach Konsolidierungsgrad auf die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft aus (Kapitel VIII).

In der Transitionsforschung wird vor allem zwischen elitendominierten und massendominierten Demokratien unterschieden (Sörensen, 1993, 80ff.). Dabei sind die Transitionsländer fast ausnahmslos zu den elitendominierten Demokratien zu zählen, in denen nach einer paktierten Transition die vor dem Regimewechsel herrschenden Eliten meist immer noch unmittelbar an der Macht beteiligt sind oder zumindest über ein entsprechend starkes Einflußpotential verfügen. Häufig sind diese Demokratien nicht in der Lage, grundsätzliche Reformen durchzuführen, weil sie sich gegen die Interessen der alten Eliten schwer durchsetzen lassen. Es kann zu sogenannten *blockierten*, *gefrorenen* oder *delegativen* Demokratien (vgl. Kapitel VIII) kommen, in denen die politische Unbeweglichkeit auch die wirtschaftliche Entwicklung blockieren oder ihr zumindest schaden kann. Ebenso ist es möglich, daß solche Demokratien sich nur auf das Wirtschaftswachstum konzentrieren, dabei aber die sozialen Belange der Gesellschaft und eine entsprechende Umverteilung vollkommen außer acht lassen<sup>15</sup>.

*„The elite-dominated frozen democracies seem to hold out few promises for a process of economic development that would benefit the large group of poor people.“* (Sörensen, 1993: 89)

Immerhin eröffnet eine formal funktionierende Demokratie (vgl. Kapitel III) Kanäle, durch die öffentlicher Druck auf die Regierenden wirksam werden kann, die Möglichkeit zum Wandel ist in elitendominierten Demokratien somit nicht ausgeschlossen.

In massendominierten Demokratien, in denen kollektive Akteure die Überhand über die traditionellen Eliten gewonnen haben, hat die Forderung nach Reformen größere Chancen sich durchzusetzen (Sörensen, 1993: 83). Ein solcher Regierungstyp steht eher für die Verwirklichung von wachstums- und wohlfahrtsorientierten Entwicklungsstrategien. Andererseits besteht bei diesem Herrschaftstyp die Gefahr, daß soziale Maßnahmen stärker als wirtschaftliche gewichtet werden und damit letztlich der wirtschaftlichen Entwicklung schaden. Massendominierte Demokratien fordern meist die traditionellen Eliten heraus, was zu Instabilität oder sogar zum Putsch führen kann<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Sörensen beschreibt aber auch eine Ausnahme unter den elitendominierten Demokratien: In Costa Rica hätten die regierenden Eliten erkannt, daß eine Berücksichtigung der Massen in der Wirtschaftspolitik letztlich die politische Stabilität des Landes fördert (1993: 82).

<sup>16</sup> Als Beispiel für eine massendominierte Demokratie gilt in der Literatur die Regierung der *Unidad Popular* unter Salvador Allende von 1970 bis 1973 in Chile, die letztlich von den traditionellen Eliten in Zusammenarbeit mit dem Militär unter Führung von Augusto Pinochet gestürzt wurde.

## VII.2 Autoritäre Systeme

Eigentlich war die Diskussion um das Entwicklungsmodell autoritärer Staaten schon lange in den Archiven der politikwissenschaftlichen Geschichte abgelegt worden (vgl. Kapitel II.2). Jürgen Rüländ und Nikolaus Werz waren 1985 in ihrer Analyse „Von der ‚Entwicklungsdiktatur‘ zu den Diktaturen ohne Entwicklung“, in der sie die wissenschaftliche Diskussion der vorhergehenden 30 Jahre zusammenfassen, zu dem Schluß gekommen, daß die „Entwicklungsdiktatur“ bei keinem Autor weder zu einem theoretisch noch historisch fundierten Konzept herangereift war:

„Vor diesem Hintergrund ist die Feststellung nicht zu umgehen, daß in den meisten Fällen die langfristige Wirkung von Ausnahmeherrschaft nicht in der Verbesserung der Lebensbedingungen für die Bevölkerung, sondern im weiteren Auseinanderklaffen regionaler Entwicklungsdisparitäten, einer Zunahme der Massenarmut und der Mißachtung der Menschenrechte besteht. Der Mythos der Entwicklungsdiktatur dürfte damit widerlegt sein.“ (Rüländ/Werz, 1985: 225)

Daß der Mythos offenbar doch noch nicht ganz widerlegt ist, zeigt die aktuelle Diskussion um die herausragenden Entwicklungsleistungen der Schwellenländer. Wachstumsraten von jährlich bis zu 12 Prozent und Entwicklungsfortschritte, die sich nicht nur auf den wirtschaftlichen Sektor beschränken, werfen die Frage auf, ob der Entwicklungsweg dieser Staaten nicht Vorbildcharakter für andere Länder des Südens haben könnte. Dagegen sprechen jedoch vollkommen andere Rahmen- und Ausgangsbedingungen in den Ländern Ostasiens im Vergleich zu den Staaten Lateinamerikas und Afrikas. Außerdem wird häufig übersehen, daß man Wirtschafts- und Herrschaftsmodelle nicht einfach von einer Region in die nächste verpflanzen kann (Nohlen/Nuscheler, 1993: 74). Mehrere Autoren betonen, daß die Wissenschaft die entscheidenden Unterschiede, vor allem die Bedeutung der politischen Kultur für den Entwicklungsprozeß in dieser Region, bis heute noch nicht vollkommen erklären könne. Es zeigt sich deutlich, daß die autoritären Regime Ostasiens offensichtlich nichts gemein haben mit den Kleptokratien unter Mobuto im ehemaligen Zaire, unter Idi Amin in Uganda oder Somoza in Nicaragua. Insofern trifft die folgende Einschätzung von Francis Fukuyama wohl den Kern des Problems:

„Wo es an einer wirksamen politischen und institutionellen Kontrolle der Staatsmacht fehlt, ist es reine Glücksache, ob autoritäre Institutionen zielstrebig Investitionen und Wachstum fördern oder ob sie die Bankkonten der Politiker polstern.“ (Francis Fukuyama, in: Die Zeit, Nr. 22, vom 20. Mai 1998)

Und das Fehlen einer wirksamen politischen und institutionellen Kontrolle charakterisiert gerade autoritäre Regime. Damit aber neben der Entwicklungsleistung die Beurteilung autoritärer Regime nicht ebenfalls reine Glückssache

bleibt, ist es wie bei den demokratischen Systemen nötig, verschiedene autoritäre Regimetypen zu unterscheiden.

### VII.2.1 Differenzierung autoritärer Systemtypen

Die folgende Typisierung der unterschiedlichen autoritären Staatsformen soll den Vergleich mit demokratischen Systemen erleichtern. Samuel P. Huntington schlägt eine Differenzierung nach der Regierungsform vor. Er unterteilt die autoritären Regime in Ein-Parteien-Systeme, personelle Diktaturen und Militärregime (1991: 110). Diese Unterteilung erscheint jedoch eher zur Erklärung unterschiedlicher Transitionsprozesse geeignet zu sein, da sie wenig Rückschlüsse auf Entwicklungsleistungen zulässt. Denn in allen drei Kategorien hat es Staaten gegeben, die in entwicklungspolitischer Hinsicht entweder total versagten oder zeitweise Entwicklungsfortschritte verzeichnen konnten. Aufschlußreicher ist dagegen die Typisierung von Georg Sørensen, der die Regime nach ihren Entwicklungszielen und Strategien in autoritäre Entwicklungsregime, autoritäre Wachstumsregime und autoritäre Staatseliten-Bereicherungsregime unterteilt (1993:75).

Zu den **autoritären Entwicklungsregimen** zählen Staaten, die sowohl Wert auf wirtschaftliches Wachstum als auch auf die humane Entwicklung legen. Die Staaten sind meist reformorientiert, verfügen über eine Bürokratie, die in der Lage ist, Entwicklungsprogramme zu implementieren, und werden von einer Staatselite geführt, die sich sowohl dem Wachstum als auch der Wohlfahrt verpflichtet fühlt. Diese Beschreibung trifft am ehesten auf die südostasiatischen Tigerstaaten zu. Entscheidend für deren Entwicklung war vor allem ein starker und von den Eliteninteressen weitgehend autonomer Staat, der zwar das kapitalistische System als Grundordnung akzeptierte, aber nicht vor tiefgreifenden Interventionen in das Marktgeschehen zurückschreckte, um Marktversagen zu verhindern und eine schnelle Industrialisierung voranzutreiben. Als ein Schlüssel zum Erfolg erwies sich eine intensive und organisierte Zusammenarbeit der staatlichen Verwaltung mit den Interessensvertretern der Unternehmerklasse, um konsensorientiert gemeinsame Ziel zu verwirklichen (Doner/Hawes, 1995: 174ff.).

Die **autoritären Wachstumsstaaten** werden meist von den alten traditionellen Eliten, dem Militär oder in Kooperation beider regiert. Diese Akteure verfolgen meist eine Strategie, die das wirtschaftliche Wachstum in den Vordergrund stellt und dabei auf die sozialen Belange des Landes wenig Rücksicht nimmt. So wird meist weder der Agrarsektor gefördert, noch in den Gesundheits- oder Bildungssektor verstärkt investiert. Die Realeinkommen der breiten Masse gehen häufig noch zurück, ein *trickle-down*-Effekt<sup>17</sup> stellt sich kaum oder gar nicht ein. Profitieren können von diesem System meist nur die

---

<sup>17</sup> Die *trickle-down*-Theorie geht von der Annahme aus, daß der Kapitaleinsatz, der Wachstumsprozesse induziert, letztlich auch zu den breiten Massen durchsickert und deren Lebensverhältnisse verbessert.

politischen und wirtschaftlichen Eliten, die jedoch wenig Interesse an einer Umverteilungspolitik haben. Ein Beispiel für diesen autoritären Regierungstyp war Brasilien in der Zeit von 1964 bis zur Redemokratisierung in den achtziger Jahren.

Die **autoritären Staatseliten-Bereicherungssysteme** bauen stark auf Patronage und Klientelismus. Ihr vorrangiges Interesse ist es, die Ressourcen und Menschen des Landes soweit wie möglich auszubeuten, um sich den größtmöglichen Anteil des volkswirtschaftlichen Mehrwerts anzueignen. Die Beute wird meist innerhalb des regierenden Clans aufgeteilt und dient dazu, den Machterhalt des jeweiligen Führers zu sichern. Politische Gegner werden entweder gekauft oder durch bewaffneten Terror unterdrückt.

## VII.2.2 Entwicklungspolitische Leistungen autoritärer Systeme

Für einen Vergleich der entwicklungspolitischen Leistungen autoritärer Systeme mit denen der Demokratie scheidet das Staatseliten-Bereicherungssystem aus, weil es eher zum Rückschritt des jeweiligen Landes beiträgt als zum Fortschritt. Die autoritären Wachstumsstaaten kommen in der Realität am häufigsten vor, sind aber in ihrer Wirkung umstritten. Während einzelne Autoren im Wachstum die Grundlage für eine spätere soziale Entwicklung sehen, prognostizieren andere nur das Wachsen der wirtschaftlichen Kluft zwischen Arm und Reich und rechnen mit dem Schwinden der Legitimationsbasis des gesamten Regimes. Viele Systeme dieses Typs scheitern letztlich am Konflikt aus Legitimierungszwang und Selbstprivilegierung. Willkürliche Entscheidungen, Korruption und Menschenrechtsverletzungen tragen zum Niedergang bei.

Die autoritären Entwicklungsregime haben es dagegen leichter, sich über ihre Leistungen bei der Bevölkerung zu legitimieren. Sie finden eher Verständnis für Sparmaßnahmen, können konzertierter und schneller agieren, soziale Konflikte allerdings auch leicht durch Zwangsmaßnahmen unterdrücken und somit letztlich günstigere Voraussetzungen für eine langfristige Entwicklung schaffen. Aber auch gegen sie spricht, daß der internationale Druck auf autoritäre Regime gewachsen ist. Größtes Problem und langfristig der entscheidende Unsicherheitsfaktor ist die meist unregelmäßige Führungsnachfolge (Olsen, 1993). Die Stabilität eines solchen Systems reicht meist nur über eine Generation. Dieser systemimmanente Unsicherheitsfaktor schadet der wirtschaftlichen Entwicklung und kann eine Gefahr für den Entwicklungsprozeß darstellen.

Die politische Stabilität und die Autonomie autoritärer Systeme ist demnach nur ein temporärer Vorteil, der meist nicht über eine Generation hinausreicht. Wie sich in mehreren autoritären Entwicklungsregimen gezeigt hat, waren die Regierungen häufig jedoch sehr effizient in der Erhöhung der Investitionsquote und der schnellen und konzertierten Umsetzung ihrer wirtschaftspolitischen Programme, einschließlich tiefgreifender Staatsinterventionen in das Marktgeschehen. Dabei gelang es ihnen auch, den Grad der Preisverzerrungen und



der Korruption in Grenzen zu halten. Kritiker halten die Entwicklungsleistungen der autoritären Staaten für nicht gleichgewichtig, zu wenig nachhaltig und – auf die einzelnen Wirtschaftssektoren bezogen – zu unausgewogen. (Sirowy/Inkeles, 1990: 134). Langfristig wird daher auch den autoritären Entwicklungsregimen kein durchschlagender Erfolg vorausgesagt:

„Die für wirtschaftliche Entwicklung und Modernisierung hilfreiche politische und soziale Stabilität kann durch autoritäre Regime verlässlich und auf Dauer folglich nicht hergestellt werden, zumal sie nicht nur endemischer Korruption den Weg bereiten, sondern – weitaus gravierender – oftmals soziale, politische und ökonomische Zerklüftungen verschärfen und sozialen Protest, Unzufriedenheit und den Wusch nach Veränderung angesichts der Verweigerung oder Beschneidung von Bürgerrechten bis hin sogar zu revolutionären Ambitionen schüren.“ (von Bredow, 1997: 23)

### **VII.3 Empirischer Vergleich der Entwicklungsleistungen**

Die theoretischen Erkenntnisse über die strukturellen Unterschiede autoritärer und demokratischer Staaten in ihren Entwicklungsleistungen erweisen sich als höchst unbefriedigend. Der folgende Abschnitt soll deshalb überblicksartig aufzeigen, inwieweit die empirische Forschung den Zusammenhang schlüssiger erklärt.

Georg Sörensen vergleicht die beiden größten Länder Indien und China miteinander und gelangt zu dem Schluß, daß das autoritäre Entwicklungssystem Chinas in seinen Entwicklungsleistungen seit dem zweiten Weltkrieg sehr viel besser abschneidet als die elitendominierte Demokratie Indiens. In China konnten starke Führer Reformen durchsetzen, die wirtschaftliches Wachstum und eine Erhöhung des Lebensstandards ermöglichten. Dabei waren sie allerdings auf Waffengewalt in der Auseinandersetzung mit der Opposition angewiesen. In Indien wurden die politischen und bürgerlichen Rechte der Menschen dagegen weitgehend geachtet, die herrschende Elite wußte aber weitreichende Reformen zu verhindern, die auch eine Verbesserung des Lebensstandards für große Teile der Bevölkerung hätten zur Folge haben können (Sörensen, 1993: 68ff.). Lagen die sozialen Indikatoren kurz nach dem zweiten Weltkrieg in den beiden Ländern nicht all zu weit auseinander, ist der HDI Chinas heute doppel so hoch wie der Indiens. Leben in Indien 40% der Menschen unterhalb der absoluten Armutsgrenze, so sind es in China nur 12-15%.

Eine der neuesten Analysen, die nicht nur die Wirkung der Demokratie auf das wirtschaftliche Wachstum, sondern auf den gesamten Entwicklungsprozeß (vgl. Kapitel IV) untersucht, haben Dirk Berg-Schlosser und Norbert Kersting (1996) unter dem Titel "Warum weltweit Demokratisierung? Zur Leistungsbilanz demokratischer und autoritärer Systeme" vorgelegt. Darin unterscheiden die Autoren zwischen demokratischen Entwicklungsländern der Kategorien „Polyarchien“, „semi-kompetitive Systeme“ und autoritären Staaten

mit „zivil-autoritären“<sup>18</sup>, „sozialistischen“ und „prätorianischen“ Systemen. Untersucht wurden drei Entwicklungsdekaden seit 1960.

Je nach Indikator ergibt sich dabei ein differenziertes Bild: Beim Wirtschaftswachstum erreichen die stabilen zivil-autoritären Systeme die höchsten, die sozialistischen und prätorianischen Staaten die niedrigsten und die polyarchischen Staaten mittlere Werte. Während eher rechts-autoritäre Staaten hohe Wachstumsraten bei gleichzeitig sehr inegalitären Verteilungsbedingungen erzielten, war in den sozialistischen Staaten die physische Lebensqualität vergleichsweise höher. In der dritten Dekade (1980-1990) fallen die zivil-autoritären Staaten in ihrer Wirtschaftsleistung deutlich zurück, die sozialistischen und prätorianischen Staaten weisen sogar negative Werte auf, nur die Polyarchien konnten noch positive Wachstumsraten verzeichnen:

„Ein voreiliger demokratiethoretischer Pessimismus in Bezug auf offenere und freiheitlichere politische Gestaltungsformen in der Dritten Welt allein aus ökonomischen Gründen ist daher offenbar nicht gerechtfertigt.“ (Berg-Schlosser/Kersting, 1996: 115)

Bei den sozialen Indikatoren schneiden die polyarchischen Systeme unter den Entwicklungsländern eindeutig am besten ab. Sowohl bei der Lebenserwartung als auch bei der Alphabetisierungsrate und dementsprechend auch bei den mit der jeweiligen Kaufkraftparität aggregierten Daten im *Human Development Index* (HDI) erreichen die Polyarchien die höchsten Werte. Gleichzeitig fällt auf, daß die Polyarchien im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt die geringsten Auslandsschulden haben, den höchsten Anteil an der öffentlichen Entwicklungshilfe und die niedrigsten Rüstungsausgaben. Die Ausgaben für Bildung und Gesundheit liegen in diesen Staaten deutlich über dem Durchschnitt:

„Dieser Befund bekräftigt daher die Annahme, daß Demokratien ein größeres Maß an politischer Rückkopplung und damit auch höhere Responsivität gegenüber den Bedürfnissen der Bevölkerung aufweisen.“ (1996: 119)

Eine umfangreiche Studie über die unterschiedliche Entwicklungsleistung von 98 Ländern legte auch Robert Marsh vor. Er kam zu dem Schluß, daß...

*„... political competition/democracy does have a significant effect on later rates of economic development; its influence is to retard the development rate, rather than to facilitate it. In short, among the poor nations, an authoritarian political system increases the rate of economic development, while a democratic political system does appear to be a luxury which hinders development.“* (Robert Marsh, zitiert nach Sørensen, 1993: 66)

Der Wirtschaftswissenschaftler Robert J. Barro kommt in seiner Untersuchung über die Wirkung von Demokratie auf das Wachstum in über 100 Ländern von 1960 bis 1990 zum Ergebnis, daß das Regieren des Gesetzes, die Existenz freier Märkte, geringe Regierungsausgaben und hohes Humankapital günstige

---

<sup>18</sup> Unter „zivil-autoritären“ Staaten verstehen die Autoren Systeme, mit einer eher rechten peripher-kapitalistischen Ausrichtung.

Auswirkungen auf das Wachstum hätten. Die Demokratie könne aber auch negative Konsequenzen für den Wachstumsprozeß haben, wofür die Studie jedoch keine Erklärung liefert:

*„There is some indication of a non-linear relation in which more democracy enhances growth at low levels of political freedom but depresses growth when a moderate level of political freedom has already been attained.“ (Barro, 1994: 25)*

Karen Remmer untersuchte 1990 zehn lateinamerikanische Länder und gelangte zu dem Ergebnis, daß gerade die jungen Demokratien den makroökonomischen Herausforderungen keineswegs schlechter gewachsen waren, als autoritäre Länder. Ganz im Gegenteil waren die Demokratien sogar besser *„in promoting growth, containing the growth of fiscal deficits, and limiting the growth of debt burden“* (Remmer, 1990: 327).

Larry Sirowy und Axel Inkeles haben in ihrem Überblicksartikel mit dem Titel *„The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review“* aus dem Jahr 1990 insgesamt 13 Studien zu dem Zusammenhang ausgewertet. Das Ergebnis ist ein widersprüchliches und konfuses Bild. Mehrere Studien sahen überhaupt keinen, einige einen negativen und andere wiederum einen positiven Zusammenhang:

*„When all is said and done, what can we conclude with confidence about the development consequences of political democracy? Even though the theoretical literature on the subject is rich and exciting, cross-national quantitative efforts to test the various hypotheses have fallen far short in their efforts to yield clear grounds for rejecting or accepting many of the claims made. ... the evidence, as presented in the studies reviewed, would seem to suggest that political democracy does not widely and directly facilitate more rapid and economic growth, net of other factors; hence, the compatibility perspective [Demokratie führt zu wirtschaftlichem Wachstum] finds little support. Beyond this, however, very little else seems clear.“ (Sirowy/Inkeles, 1990: 150)*

Zu ähnlichen Ergebnissen gelangen auch Adam Przeworski und Fernando Limongi in ihrer Überblicksanalyse *„Political Regimes and Economic growth“* (1993). Sie gehen von der Fragestellung aus, ob Demokratie wirtschaftliches Wachstum hindert oder fördert. Die Antwort nach der Auswertung von 18 Studien ist einfach und desillusionierend:

*„The simple answer to the question with which we began is that we do not know whether democracy fosters or hinders economic growth.“ (1993: 64)*

Przeworski und Limongi stellen fest, daß alle Studien, die vor 1985 erstellt wurden, keinen positiven Zusammenhang zwischen Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung ausmachen konnten. Nach 1987 haben immerhin knapp die Hälfte der Untersuchungen einen solchen Zusammenhang erkannt. Ihr Kommentar: *„...one can only wonder about the relation between statistics and ideology“* (Przeworski/Limongi 1993: 60). In ihrer neuesten eigenen Untersuchung glauben sie leichte Vorteile der Demokratie im wirtschaftlichen Leistungsvergleich erkannt zu haben. Dabei ergab die Untersuchung aufgrund

von Wahrscheinlichkeiten, daß präsidentielle Systeme wirtschaftlichen Krisen zwar besser gewachsen sind, parlamentarische Systeme sich aber langfristig als stabiler erwiesen haben.

*„While analyses of the impact of regimes on economic growth have generated divergent results, recent econometric evidence fails to uncover any clear regime effect. The average rate of investment is in fact slightly higher in poor democracies than in poor dictatorships; population growth is higher under dictatorships but labor productivity is lower; and investment is more efficiently allocated under democracies. Dictatorships are no more likely to generate economic growth than democracies.“* (Przeworski/Limongi u.a.,1996: 39)

## VII.4 Die Demokratie als eigenes Entwicklungsziel

In den achtziger Jahren deutete sich in der Entwicklungspolitik ein Wandel an. Mit dem Ende des Kalten Krieges waren die internationalen Entwicklungsagenturen und die Staatengemeinschaft nicht mehr bereit, ohne Vorbedingungen mit den Staaten des Südens zusammenzuarbeiten. Die Weltbank versuchte aus dem Dilemma, daß weder die autoritären noch die demokratischen Staaten sich als die eindeutig besseren Entwicklungssysteme erwiesen hatten, eine Tugend zu machen: Sie gab den jeweiligen Staatseliten die Schuld für die schlechte Entwicklungspolitik und forderte folglich eine sogenannte „gute Herrschaft“ („*good governance*“, Weltbank, 1989). Im Kern versteht die Weltbank darunter Effizienz im Management des öffentlichen Sektors, Rechenschaft und Kontrolle auf allen Ebenen staatlichen Handelns, Dezentralisierung, Partizipation, rechtsstaatliche Mechanismen der Konfliktregelung, Transparenz und Information über die Aktivitäten des öffentlichen Sektors. Mit diesen Maßnahmen sollte die Entwicklungsorientierung der öffentlichen Haushalte verbessert und die Korruption eingedämmt werden (Tetzlaff, 1996: 111). Als Druckmittel wurde die Kreditvergabe an die Auflage geknüpft, entsprechende Kriterien der „guten Herrschaft“ einzuhalten. Erklärtes Ziel war vor allem die Steigerung der Entwicklungsleistung.

Die Mehrzahl der internationalen Geberstaaten ging noch einen Schritt weiter und erkannte Demokratie nicht mehr nur als Mittel zum Zweck der besseren Entwicklungsleistung an, sondern sogar als einen Wert an und für sich. Gerade durch die Arbeit von Menschenrechtsorganisationen waren die Gewalttaten vieler autoritärer Systeme bekannt geworden. Solche staatlich organisierten Menschenrechtsverletzungen hoffte man mit der Demokratie zu verhindern. Damit galt die Demokratie nicht mehr nur als Weg zur Verbesserung der Lebensverhältnisse, sondern als eigenes normatives Entwicklungsziel. Begründet wurde der Wert der Demokratie mit dem engen Zusammenhang zwischen demokratischen Regeln und der Einhaltung der Menschenrechte. Denn die Demokratie (vgl. Kapitel III) garantiert per Definition bürgerliche und politische Rechte: Meinungs-, Presse-, Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Partizipation. Allerdings sind wirtschaftliche und soziale Rechte<sup>19</sup> (Recht auf Arbeit, Bildung, soziale Sicherheit) in der politischen Demokratie nicht von vornherein mit verankert.

In der Praxis werden vor allem von den jungen Demokratien diese Grundrechte immer wieder mißachtet, aber auch die traditionsreichen westlichen Demokratien werden in den jährlichen Berichten von *amnesty international* erwähnt. Dennoch fällt die Bilanz der Demokratien weltweit sehr viel besser aus als die autoritärer Staaten. Dazu paßt auch das Forschungsergebnis des neuen Nobelpreisträgers für Wirtschaft, Amartya Sen. Doh Chull Shin (1994: 155) zitiert den Wohlfahrtsökonom mit den Worten „...*there has never been*

<sup>19</sup> Man unterscheidet zwischen drei Generationen von Menschenrechten, den politischen, sozioökonomischen und den weitergehenden kollektiven Rechten (Tetzlaff, 1997: 31).

*a famine in any country that's been a democracy with a relatively free press. I know of no exception. It applies to very poor countries with democratic systems as well as to rich ones.*“ Seine Begründung dafür klingt überzeugend: „In Ländern, in denen es keine Wahlen und keine Opposition gibt, brauchen sich die Regierungen nicht um die politischen Folgen kümmern“ (Hamburger Abendblatt, 15.10.1998). Die „*feed-back*-Mechanismen“ seien in einer Demokratie viel stärker ausgeprägt (vgl. auch Huntington, 1996: 12).

Viele Geberstaaten und Entwicklungshilfeorganisationen machen aus all diesen Gründen die Verwirklichung demokratischer Strukturen in den Ländern der sogenannten Dritten Welt zu einer Voraussetzung für ihre Hilfsleistungen. Die konditionierte Entwicklungshilfe ist immer weiter auf dem Vormarsch.

## **VII.5. Zwischenfazit**

Die Frage nach dem besten Herrschaftssystem für ein Entwicklungsland läßt sich beim derzeitigen Stand der Forschung nicht eindeutig beantworten. Zwar hat die theoretische Diskussion gute Argumente für und wider demokratische und autoritäre Systeme aufgezeigt. Keines der Argumente erweist sich jedoch als stark genug, daß sich daraus auf einen allgemeingültigen Entwicklungsweg schließen ließe. Wie schon bei den Untersuchungen zum klassischen modernisierungstheoretischen Zusammenhang lassen auch bei den empirischen Untersuchungen über die entwicklungspolitische Leistungsbilanz der Herrschaftssysteme methodische Probleme Zweifel an der Validität der Ergebnisse aufkommen. Darüber hinaus kommen die Studien zu vollkommen widersprüchlichen Ergebnissen. Der Nutzen für den Erkenntnisprozeß ist also auch hier begrenzt. Aussagekräftigere Untersuchungen müßten komplexere Zusammenhänge erfassen. Insofern ist Gero Erdmann in seiner Schlußfolgerung nur zuzustimmen.

„Festzuhalten ist daher das schlichte Faktum, daß im ausgehenden 20. Jahrhundert Demokratie unter verschiedenen Entwicklungsbedingungen, wie auch umgekehrt wirtschaftliches Wachstum unter unterschiedlichen Verhältnissen möglich ist. Einen wissenschaftlich gesicherten, empirisch fundierten Modellweg der Entwicklung gibt es nicht. (Erdmann, 1996: 1)

Bei der Analyse der Herrschaftssysteme im Entwicklungsprozeß ist jedoch deutlich geworden, daß es letztlich auf Stärke und Kompetenz der jeweiligen Regierungen ankommt. Beide Eigenschaften sind allerdings sowohl in Demokratien als auch in autoritären Staaten anzutreffen. Daher scheint es für die künftige Forschung richtungsweisend, die beiden Herrschaftssysteme nicht mehr pauschal miteinander zu vergleichen, sondern zwischen den jeweils unterschiedlichen Ausprägungen autoritärer und demokratischer Herrschaft zu differenzieren. Deutlich wird dies an der gegensätzlichen Entwicklung in den ostasiatischen und afrikanischen autoritären Staaten:

„Gerade im Falle der autoritären Staaten in Afrika südlich der Sahara hat sich gezeigt, daß sie nicht nur weniger erfolgreich bei der Herbeiführung sozio-ökonomischer Entwicklung, sondern sogar unmittelbare Ursache für deren Ausbleiben waren.“ (Mair, 1996: 52)

Die erfolgreiche Entwicklung einiger ostasiatischer Staaten führte dagegen bei einigen Wissenschaftsschulen zu dem Schluß, dem Modell des autoritären Entwicklungsregimes den Vorzug zu geben. Neuere Forschungsergebnisse zeigen aber, daß deren Erfolge nicht nur durch die autoritären Strukturen, sondern auch durch günstigere äußere Bedingungen erreicht wurden. Letztlich reichen die Forschungsergebnisse bislang nicht aus, um diesen Entwicklungsweg als Modellfall zu statuieren. Ganz davon abgesehen, daß ein solches Modell nicht einfach auf andere Staaten mit vollkommen unterschiedlichen historischen, sozioökonomischen und kulturellen Kontexten übertragen werden kann. Und da die Entwicklungsorientierung autoritärer Staaten mangels institutioneller Kontrolle nach wie vor Glückssache zu sein scheint (vgl. Kapitel VI.2), läßt sich auf solch unsicherem Fundament kaum der Modellweg einer Entwicklung konstruieren.

Langfristig, da sind sich die meisten Schulen einig, bietet die Demokratie die besseren Voraussetzungen für eine erfolgreiche Entwicklung: *„In some circumstances, authoritarianism may do well in the short term, but experiences clearly show that only democracy produces good government over the long haul“* (Huntington 1996: 13). In dieses Bild würden auch autoritäre Systeme passen, die kurzfristig Ordnung schaffen und zur Überwindung sozialer Selbstblockierungen nützlich sind, wie das Beispiel Fujimoris in Peru zeigt (Tetzlaff, 1997: 30).

Ein für die Entwicklung entscheidender Vorteil der Demokratie scheint die über Generationen hinweg gewährleistete Garantie von individuellen Rechten zu sein, vor allem des Rechts auf Eigentum. Die grundsätzliche Unsicherheit durch die unregelmäßige Nachfolge in autoritären Staaten scheint größer zu sein als die Verunsicherung durch einen geregelten demokratischen Regierungswechsel, nach dem die konstitutionellen Rechte gewährleistet bleiben. Demokratie und Marktwirtschaft bauen auf den Pluralismus als gemeinsame Grundlage, wodurch sie sich gegenseitig verstärken können. Langfristig scheint die Demokratie eine sozial gleichgewichtigere, über die einzelnen wirtschaftlichen Sektoren ausgewogenere und damit letztlich nachhaltigere Entwicklung zu fördern, und sie ist offenbar weniger anfällig gegenüber wirtschaftlichen Krisen:

„Autoritäre Regime sind entgegen einer weit verbreiteten Meinung gegenüber wirtschaftlichen Krisen anfälliger als demokratische Regierungen, weil aus der Kritik an den wirtschaftlichen Leistungen der Regierungen schnell eine Kritik am System erwachsen kann. In Demokratien haben die Bürger demgegenüber die Möglichkeit, ihrem Unmut über die Abwahl der Regierungspartei(en) Ausdruck zu verleihen. Dies erklärt zumindest zum Teil, warum die Mehrzahl der lateinamerikanischen Demokratien in den vergangenen Jahren

trotz großer wirtschaftlicher und sozialer Belastungen überlebt hat.“ (Nolte/Bendel, 1997: 72)

Sowohl die Analyse der empirischen Studien als auch die theoretischen Argumentationen in diesem Kapitel sprechen dafür, daß eine lange Zeit behauptete grundsätzliche Inkompatibilität zwischen Demokratie und Entwicklung nicht vorliegt. Die Demokratisierung jedoch gleich zur „notwendigen Bedingung von Entwicklung“ (von Bredow/Jäger, 1997: 16) zu erklären, scheint weit über die realen Gegebenheiten hinauszugehen. Wertvolle Erkenntnisse für die Analyse bringt die Differenzierung nach dem Demokratisierungsgrad eines Landes. Auf den Unterschied zwischen elitendominierten und massendominierten Demokratien wurde bereits hingewiesen. Eine junge noch wenig gefestigte Demokratie kann noch nicht die volle Stärke und Kompetenz ihrer systemischen Leistungsfähigkeit erreichen. Allerdings sollte auch die innere Eigen- dynamik nicht unterschätzt werden, mit der sogenannte „gefrorene“ Demokratien sich langfristig weiterentwickeln können. Schließlich haben auch die heutigen massendominierten Wohlfahrtsdemokratien der westlichen Industrieländer elitendominiert angefangen....

Berücksichtigt man des weiteren noch die positive Wirkung der Demokratie in bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte – als Wert für die Menschen kann dieser Vorteil gar nicht hoch genug eingestuft werden –, erweist sich die Demokratie zweifelsfrei als der bessere Entwicklungsweg, auch wenn die Wechselwirkung zur wirtschaftlichen Entwicklung nach wie vor erklärungsbedürftig bleibt:

*„The moral appeal of democracy is now almost universally appreciated, but its economic advantages are scarcely understood.“* (Olsen, 1993: 574)

Das Fazit von Georg Sørensen trifft genau den Kern dessen, was eine Demokratie in Transitionsländern leisten kann – nicht mehr, aber auch nicht weniger:

*„The promise of democracy is not that of automatic improvement in areas of life that are not narrowly connected with political freedoms; it is the creation of a **window of opportunity**, a political framework where groups struggling for development and human rights have better possibilities than before for organizing and expressing their demands. Democracy offers the opportunities; it does not offer guarantees of success.“* (Sørensen, 1993: 89) (Hervorh. durch G.B.)



## VIII. KONSOLIDIERUNG

### VIII.1 Ebenen und Faktoren

Dem Wortsinn nach bedeutet Konsolidierung die Sicherung und Festigung von etwas Bestehendem. In bezug auf die Demokratie sind mit dieser Definition gleich drei entscheidende Bedeutungen angesprochen: damit eine Demokratie sich konsolidieren kann, muß sie erst einmal bestehen, zweitens gesichert und drittens gefestigt werden. Doch nicht nur der Begriff selbst, auch die Wege und der zeitliche Rahmen zur Konsolidierung sind höchst umstritten. Ebenso die Frage, inwieweit Institutionen oder das Verhalten der Akteure, der Eliten und der Massen, die Konsolidierung behindern oder begünstigen. In Kapitel sechs konnte gezeigt werden, daß für viele Transitionen das Akteursverhalten von entscheidendem Einfluß war. Die Faktoren, die auf die Transition Einfluß nehmen, müssen jedoch nicht unbedingt identisch mit denen sein, die eine Konsolidierung fördern. Für die Konsolidierung spielen sowohl strukturalistische, handlungstheoretische als auch kulturelle Faktoren eine Rolle. Daher müssen alle drei Ebenen in die Bewertung miteinbezogen werden.

Zu den wichtigen endogenen Faktoren der Konsolidierung zählen beispielsweise die vorautoritären Demokratieerfahrungen, der Charakter und die Dauer des autoritären Regimes, Art des Zusammenbruchs des alten Regimes und des Übergangs zur Demokratie, die Strategien der Eliten und deren Wahrnehmung durch die Massen. Exogene Faktoren sind beispielsweise die Demokratisierung der Nachbarstaaten, die Einbindung in internationale wirtschaftliche und politische Zusammenschlüsse und die Abhängigkeit von anderen Mächten, sowohl auf wirtschaftlichem Sektor als auch in bezug auf Hilfsleistungen (vgl. Merkel, 1996: 36).

### VIII.2 Der Konsolidierungsbegriff

Kaum ein Begriff ist in der Demokratisierungsdebatte derart umstritten wie die Konsolidierung. Nachdem in der Anfangszeit die klassische Bedeutung einer Sicherung der Demokratie vor autoritärer Regression gebräuchlich war, werden inzwischen immer mehr Aspekte unter dem Begriff subsumiert:

*„It has come to include such divergent items as popular legitimation, the diffusion of democratic values, the neutralization of antisystem actors, civilian supremacy over the military, the elimination of authoritarian enclaves, party building, the organization of functional interests, the stabilization of electoral rules, the routinization of politics, the decentralization of state power, the introduction of mechanisms of direct democracy, judicial reform, the alleviation of poverty, and economic stabilization.“* (Schedler, 1998: 92)

Andreas Schedler hat die zahlreichen Bedeutungen, die in der politikwissenschaftlichen Diskussion verwandt werden, analysiert und anschaulich dargestellt. Seine schematische Darstellung ist hilfreich zur Identifizierung und Differenzierung der unterschiedlichen Interpretationen von Konsolidierung:

Quelle: Schedler, 1998: 94

Schedler geht von vier verschiedenen Systemtypen aus: autoritäre Systeme, Wahl-Demokratien, liberale Demokratien und fortgeschrittene Demokratien. Sogenannte Wahl-Demokratien gibt es in Ländern, in denen zwar Wahlen stattfinden, ansonsten aber viele politische und bürgerliche Rechte nicht verwirklicht sind. Liberale Demokratien sind für ihn die Systeme, in denen die Dahlschen Minima bereits erfüllt werden, und der Begriff der Fortgeschrittenen Demokratie orientiert sich am Demokratiemodell der westlichen Industrieländer (vgl. Kapitel III).

Das oben abgebildete Schema enthält die fünf unterschiedlichen Bedeutungen, die in der wissenschaftlichen Diskussion alle unter der Bezeichnung Konsolidierung kursieren. Dabei lassen sich zwei negative, zwei positive und eine neutral formulierte Definitionen ausmachen. Der negativ ausgelegte Begriff versteht unter Konsolidierung zum einen die Bewahrung der Demokratie vor einem Systemzusammenbruch und einer Rückkehr in autoritäre Verhält-

nisse, zum anderen das Verhindern einer schleichenden Erosion, bei der bürgerliche oder politische Freiheiten nach und nach zurückgenommen werden. Der positiv gefüllte Begriff bezeichnet dagegen auf der einen Seite den Ausbau reiner Wahldemokratien zu liberalen Demokratien, in denen die Minimal-kriterien einer Demokratie erfüllt werden, auf der anderen Seite aber auch eine Weiterentwicklung der liberalen Demokratie zur sozialen, partizipativen oder Wohlfahrtsdemokratie (vgl. Kapitel III). Ausgangs- und Zielpunkt des neutralen Begriffs ist die liberale Demokratie, die allerdings mit der Zeit effizienter organisiert und ausgestaltet werden muß. Schedler kritisiert, daß bei solch unterschiedlichen Begriffsdefinitionen Länder wie Polen oder Argentinien genauso gut als „*highly consolidated*“ wie als vollkommen unkonsolidiert bewertet werden können (Schedler, 1998: 104).

### VIII.3 Definitionsversuche

Um solche Begriffsverwirrungen zu vermeiden, soll der Terminus „Konsolidierung“ im Rahmen dieser Arbeit möglichst genau definiert werden. Dabei macht es wenig Sinn, die sogenannten Wahl-Demokratien, die sich noch in der Transitionsphase befinden, in die Betrachtung miteinzubeziehen<sup>20</sup>. Es sollte von einer Demokratie ausgegangen werden, die bereits die Minimal-kriterien erfüllt, da es sich sonst laut Definition (Kapitel III) schließlich um keine Demokratie handelt, wie Juan Linz und Alfred Stepan richtig feststellen:

*„In sum, when we talk about the consolidation of democracy, we are not dealing with liberalized nondemocratic regimes, or with pseudodemocracies or with hybrid democracies where some democratic institutions coexist with nondemocratic institutions outside the control of the democratic state. Only democracies can become consolidated democracies.“* (Linz/Stepan, 1996: 15)

Zur Konsolidierung der Demokratie reicht jedoch die Erfüllung der Minimal-kriterien keineswegs aus. Um nur ein Beispiel zu nennen, ist im Katalog der Minimal-kriterien die Zustimmung der Bevölkerungsmehrheit zur Demokratie und ihre Beteiligung an den Wahlen nicht eingeschlossen. In einer konsolidierten Demokratie müssen also offensichtlich noch weitere Kriterien erfüllt werden, um sie dauerhaft zu stabilisieren. Da es aber kein Konsensmodell der Demokratie gibt (dies zeigte die Diskussion um Modelle wie die liberale, soziale, partizipative, oder Wohlfahrtsdemokratie; vgl. Kapitel III), läßt sich der Konsolidierungsprozeß auch nicht einfach positiv als Prozeß zur Erfüllung dieses Modells definieren. Als Ausgangspunkt bleibt daher nichts anderes übrig, als den Konsolidierungsbegriff negativ auf die Verhinderung des Zusammenbruchs

---

<sup>20</sup> Schmitter (1994) unterteilt den Regimewechsel in die drei Phasen: Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung; unter Transition soll hier nur die Phase des Übergang von einem Regime zum anderen verstanden werden

oder der Erosion von Demokratie festzulegen. Konsolidierung bedeutet demnach, Demokratie als dauerhafte stabile und krisenfeste Regierungsform eines Landes zu sichern. Dazu ist es wiederum nötig, die Demokratie über die reine politische oder liberale Demokratie hinaus auszubauen. Insofern besteht die Definition von Konsolidierung, wie sie in dieser Arbeit verwendet werden soll, ausgehend vom Schedlerschen Schema, sowohl aus einem negativen als auch aus einem positiven Aspekt.

Umfang und Dauer einer Konsolidierung ergeben sich daraus, wie weit der Begriff gefaßt wird und welche staatlichen und gesellschaftlichen Ebenen eines Landes miteinbezogen werden. Die kürzeste Definition formulierte Adam Przeworski. Für ihn ist eine Demokratie konsolidiert, wenn „*it becomes the only game in town*“ (Przeworski, 1991: 26). Diese Definition entspricht allerdings nur dem negativen Begriff von Konsolidierung, der davon ausgeht, daß niemand mehr gegen die einmal aufgestellten Regeln verstößt. Etwas ausführlicher, aber auf ähnlicher Basis formulierte Juan Linz 1990 seine Definition. Für ihn ist eine konsolidierte Demokratie ...

*„... one in which none of the mayor political actors, parties, or organized interests, forces or institutions consider that there is any alternative to democratic process to gain power, and that no political institutions or groups has a claim to veto the action of democratically elected decision makers.“* (Linz, 1990: 158)

Wenn es zu einem bestimmten Zeitpunkt keine Systemalternative zur Demokratie gibt, muß dies allerdings noch lange nicht bedeuten, daß Eliten oder Massen eine demokratische Regierungsform aus innerer Überzeugung vorziehen. Laurence Whitehead (1991) bezeichnet dies als „*democracy by default*“. Die Definition von Larry Diamond hat viel größere Reichweite. Sie hält die politische Kultur der Massen für eine Schlüsselkategorie der Konsolidierung:

*„... democracy becomes truly stable only when people come to value widely it not solely for its economic and social performance but intrinsically for its political attributes.“* (Diamond, 1993: 35)

Auch für Dieter Nohlen bildet die Ebene der Werte den Maßstab der Konsolidierung:

*„Konsolidierung ist ein Prozeß, der auf der Wertebene stattfindet und der sich bemißt an der Zunahme der Anerkennung der Demokratie als Herrschafts- und Lebensform, als Wert an sich, durch die Bevölkerung.“* (Nohlen, 1993: 23)

Mit solch weitgefaßten Definitionen, die die politische Kultur und die Wertebene einer Gesellschaft miteinbeziehen, wird die Konsolidierung zu einem Prozeß, der sich über Generationen hinzieht. Selbst Demokratien in westlichen Industrieländern würden solche Definitionen nicht unbedingt und vollkommen erfüllen. Einen Mittelweg zwischen diesen mini- und maximalistischen Ansätzen gehen Alfred Stepan und Juan Linz. Nach ihrem neusten Konzept muß

Konsolidierung auf drei Ebenen erreicht werden: auf der **Verhaltens-**, der **Einstellungs-** und der **Verfassungsebene** (*behavioral, attitudinal and constitutional dimensions*) (1996: 15). Auf der Verhaltensebene ist eine Demokratie dann konsolidiert, wenn keiner der Akteure bedeutende Ressourcen darauf verwendet, ein nichtdemokratisches System zu etablieren, um seine Ziele durchzusetzen. Auf der Einstellungsebene bedeutet Konsolidierung, daß eine große Mehrheit der Bevölkerung an die demokratischen Prozeduren und Institutionen glaubt, daß sie selbst in großen Wirtschaftskrisen und bei tiefer Unzufriedenheit noch auf die Richtigkeit ihrer Entscheidungen vertraut. Und auf der Verfassungsebene ist eine Demokratie konsolidiert, wenn alle Akteure die demokratischen Normen, Gesetze und Sanktionen akzeptieren, die den Rahmen vorgeben, um Konflikte zu lösen.

*„In short, with consolidation, democracy becomes routinized and deeply internalized in social, institutional, and even psychological life, as well as in political calculations for achieving success.“* (Linz/Stepan, 1996: 16)

Für die konkrete Analyse eines Fallbeispiels sind diese Begriffsbestimmungen jedoch wenig operationable. Aufbauend auf die vorgestellten Definitionen soll daher im folgenden Abschnitt ein Raster skizziert werden, anhand dessen sich der Konsolidierungsgrad eines Landes detailliert beurteilen läßt.

#### VIII.4 Vier-Ebenen-Modell der Konsolidierung

Eine sehr detaillierte und empirienahe Definition für Konsolidierung hat Wolfgang Merkel (1996) vorgelegt. Dabei handelt es sich um einen Maximalansatz, der aber eine realistische empirische Beurteilung der Konsolidierungsaussichten für den Einzelfall erlaubt. Die Analyse des Fallbeispiels in dieser Arbeit soll sich daher an dieser Definition orientieren. Merkel baut sein Mehrebenenmodell auf die drei Kategorien von Linz und Stepan auf, fügt aber mit der sogenannten repräsentativen Ebene eine weitere Kategorie hinzu. Eine Demokratie muß sich demnach auf der **institutionellen**, der **repräsentativen**, der **Verhaltens-** und der sogenannten **Civic-Culture-Ebene** konsolidieren (Merkel, 1996: 39), wobei die institutionelle Ebene die Grundlage für die Konsolidierung der anderen drei Ebenen darstellt, die sich dann im Konsolidierungsprozeß wechselseitig beeinflussen und verstärken können. Merkel geht also von der Devise „*polity first*“ aus.

Den ersten Schritt zur Konsolidierung der **institutionellen Ebene** bildet meist die Verabschiedung einer Verfassung. Sie gibt den politischen Rahmen vor, in dem politische Konflikte ausgetragen werden und ohne die eine Konsolidierung undenkbar wäre. Dabei unterscheidet Merkel zwischen einer formalen und einer empirischen Legitimität der Verfassung. Die formale Legitimität hängt davon ab, ob die Verfassung nach demokratischen Regeln verabschiedet wurde. Für die empirische Legitimität ist entscheidend, inwieweit sich die

Verfassung in der praktischen Politik bewährt. Dazu zählen Fragen der sozialen und politischen Inklusion, der institutionellen Effizienz und der politischen Effektivität (Merkel, 1996: 45). In diesem Zusammenhang diskutiert Merkel auch unterschiedliche Regierungsmodelle und Entscheidungsmodi. Es geht darum, ob eher Mehrheits- oder Konkordanzsysteme und ob eher präsidentielle oder parlamentarische Regierungssysteme in Demokratien die Konsolidierung fördern<sup>21</sup>.

Bei der **repräsentativen Ebene** unterscheidet Merkel Parteiensysteme und das sogenannte Verbändewesen, was dem Begriff der Zivilgesellschaft nahekommt. Beim Parteiensystem spielt eine wichtige Rolle, durch welches Wahlsystem es zustande gekommen ist. Mehrheitswahlsysteme tragen eher zur Stabilität, Verhältniswahlsysteme zu mehr sozialer Inklusion bei. Eine starke Zersplitterung der Parteienlandschaft, starke ideologische Polarisierungen, heterogene Koalitionsregierungen und häufige Regierungswechsel sind der Konsolidierung abträglich. Dagegen stärkt eine geringe Wählerfluktuation eher die Konsolidierung, denn sie deutet darauf hin, daß die Parteien beginnen, sich in der Gesellschaft zu verankern. Ein konsolidiertes Parteiensystem verstärkt die politische Effizienz der Demokratie und verstärkt die Legitimität bei den Wählern (ebd.: 49).

Da die Parteien als intermediäre Institutionen nicht allein die Interessensvermittlung zwischen Regierung und Gesellschaft leisten können, übernimmt hier die Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle<sup>22</sup>. Nur wenn die Gesellschaft organisiert ist, kann sie ihre Interessen deutlich machen, offensiv vertreten und mit dem Staat in Verhandlungen treten. Doch gerade in jungen Demokratien ist die Zivilgesellschaft in der Regel sehr schwach, weil die autoritären Regime diese autonomen Organisationsformen unterdrückt haben. Damit die Zivilgesellschaft aber ihre Interessen gegenüber der Regierung und den Parteien vertreten kann, muß sie repräsentativ, effizient und bis zu einem gewissen Grad zentral organisiert sein:

„Denn ohne ein ausdifferenziertes und repräsentatives Verbändesystem sind Gesellschaften auch in Demokratien weder vor einer etatistischen Suprematie noch vor den sozialdarwinistischen Auswirkungen reiner Marktwirtschaften sicher.“ (Merkel, 1996: 50)

Gleichzeitig hat die Ausdifferenzierung der Zivilgesellschaft noch einen weiteren positiven Effekt auf die Konsolidierung: Sie fördert die Partizipation der Bürger (vgl. Diamond, 1996: 231).

---

<sup>21</sup> In der Debatte über Präsidialismus versus Parlamentarismus hält die Mehrzahl der Autoren parlamentarische Systeme in jungen Demokratien für konsolidierungsförderlicher (vgl. Przeworski u.a., 1996: 46 und: Linz, Juan, 1996: The Virtues of Parliamentarism; in: Diamond, Larry und Plattner, Marc F.: The global Resurgence of Democracy, Baltimore und London, S. 154 -161).

<sup>22</sup> Als Zivilgesellschaft definieren Linz und Stepan (1996b: 7): „By civil society we refer to that arena of the polity where self-organizing groups, movements, and individuals, relatively autonomous from the state, attempt to articulate values, create associations and solidarities, and advance their interests“.

Die Konsolidierung der **Verhaltensebene** und der **Politischen Kultur** (*civic culture*) macht Merkel am Handeln der Eliten und der Unterstützung der Massen fest. Dabei geht er davon aus, daß die Einführung demokratischer Strukturen noch nicht deren Institutionalisierung bedeutet. Dazu kommt es erst, wenn die demokratische Regierung das öffentliche Leben organisiert und Entscheidungen fällt, die sowohl Eliten als auch Massen überzeugen. Fehlt den politischen und gesellschaftlichen Eliten jedoch ein entsprechendes Legitimitätsbewußtsein, so ist die Demokratie hochgradig gefährdet (Merkel, 1996: 51). Damit ist das Zusammenspiel von Systemstrukturen und Elitenhandeln ausschlaggebend für die Legitimität einer unkonsolidierten Demokratie. Wie die letzten Abschnitte zeigten, ist aber die Legitimität für alle vier Ebenen der Konsolidierung und damit für die Demokratie insgesamt eine Schlüsselkategorie:

*„Consolidation is the process by which democracy becomes so broadly and profoundly legitimate among its citizens that it is very unlikely to break down.“*  
(Diamond, 1996: 238)

#### **VIII.4.1 Legitimität als Schlüsselkategorie der Konsolidierung**

Ebenso wie bei der Konsolidierung gibt es auch beim Begriff der Legitimität minimalistische und maximalistische Ansätze. Hella Mandt definiert Legitimität zum Beispiel normativ:

„Die Legitimität einer politischen Herrschaft stützt sich zugleich auf Grundnormen, auf konstitutive Verfahren und auf die (empirische) Anerkennung der Bürger (Legitimitätsglaube) als dem auf Erfahrung gegründeten Vertrauen, daß diese Verfahren zur Verwirklichung der als unverbrüchlich geltenden Normen geeignet sind und normalerweise diesen Maßstäben entsprechend angewandt werden.“ (Mandt, 1991: 338)

Solche Normen können jedoch weder mit der Vernunft begründet werden, noch sind sie wissenschaftlich überprüfbar. Für die empirische Forschung ist dieser Begriff insofern von geringem Nutzen. Bernd Guggenberger bezieht Legitimität daher auf die Effektivität eines Staates. Demnach ist ein Ordnungssystem dann legitim, wenn es die aggregierten individuellen Erwartungen der Bürger erfüllt. Der moderne Staat sei nicht mehr Garant von Normen, sondern ein funktionalistischer „technischer Dienstleistungsbetrieb“:

„Im ‚Wohlfahrts-‘ und ‚Daseinsvorsorgestaat‘ legitimiert sich Herrschaft vorwiegend durch die Stabilität und Funktionstüchtigkeit des Systems. Der augenfällige Nutzen, den jeder einzelne aus den wohlfahrtsstaatlichen Leistungen zieht, scheint Grund genug, Herrschaft für hinreichend gerechtfertigt zu halten. [...] Die Verschränkung von Effektivität und Legitimität ist eine notwendige Folge des Verlustes normativer auf einen breiten Konsens abgestützter Rechtfertigungsfähigkeit. Der moderne ‚Leistungsstaat‘ kann sich die Unterstützung der miteinander rivalisierenden Gruppen nur sichern, wenn er mit seinen ökonomischen Problemen fertig wird.“ (Guggenberger, 1986: 271)

Dieser Einschätzung entspricht auch die Auffassung von Claus Offe, der die Gewährleistung adäquater materieller Lebensverhältnisse sogar als den eigentlichen Gegenstand demokratischer Politik bezeichnet (vgl. Kapitel III). Jedoch klammert diese Sichtweise andere Werte ganz aus, die, wenn auch individuell und kulturell je nach Region ganz verschieden, doch eine wichtige Rolle zu spielen scheinen. Insofern läßt sich die Legitimität sicherlich nicht nur am materiellen *Output* festmachen<sup>23</sup>.

Max Kaase trifft mit seiner Beschreibung der Legitimität als Prozeß, durch den die Loyalität der Massen zum System hergestellt wird, den Kern des Begriffs. Dabei unterscheidet er auf der Grundlage der Arbeiten von David Easton zwischen einer diffusen Legitimität gegenüber der politischen Gemeinschaft und der politischen Ordnung und einer spezifischen Legitimität gegenüber den jeweiligen politischen Herrschaftsträgern. Die spezifische Legitimität gegenüber den Herrschaftsträgern kann sich je nach ihrer Leistung kurzfristig ändern, während die diffuse Legitimität eine Art Vertrauensvorschuß für die politische Ordnung darstellt, welche die mittel- und langfristigen Entwicklungserwartungen widerspiegelt (Kaase, 1991: 344). Gerade junge Demokratien erhalten durch die oftmals krisenhaften Erfahrungen mit Diktaturen zunächst einen Vertrauensvorschuß. Darüber hinaus geht Kaase davon aus, daß Demokratien auch ein beachtliches Maß an Gleichgültigkeit und Mißtrauen absorbieren können, ohne gleich im Bestand gefährdet zu sein.

Die diffuse und spezifische Legitimität sind in der wertneutralen Begriffsbestimmung von Merkel mit eingeschlossen. Sie beschränkt sich nicht nur auf den materiellen *Output* eines Herrschaftssystems, sondern läßt auch Raum für andere Aspekte und ist damit eine gute Arbeitsdefinition:

„Legitimität ist demnach der Glaube, daß das Ensemble der existierenden politischen Institutionen und Verfahren besser ist, als jede andere Systemalternative. Mit welchen Defekten ein solches System auch behaftet sein mag, es ist legitim, wenn es in der Wahrnehmung der Herrschaftsunterworfenen die am wenigsten schlechte Herrschaftsform darstellt.“ (Merkel, 1996: 52)

Im Endeffekt ist eine politische Ordnung also dann legitim, wenn sie den aggregierten individuellen Erwartungen der Bürger entspricht. Damit wird auch der Unterschied zu weitergehenden Definitionen der Konsolidierung deutlich, die Demokratie als Wert an sich oder als Teil der politischen Kultur im Bewußtsein der Bürger verankert sehen wollen. Die Begriffsbestimmung hat ergeben, daß materielle Leistungen offenbar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Legitimität eines Systems darstellen. Wenn die wirtschaftliche Entwicklung aber eine notwendige Bedingung für die Legitimität darstellt, ist sie auch für die Konsolidierung von entscheidender Bedeutung.

---

<sup>23</sup> Die Diskussion um den Postmaterialismus hat beispielsweise deutlich gezeigt, daß in entwickelten Gesellschaften Werte über die materielle Befriedigung hinaus an Bedeutung gewinnen.



## VIII.5 Die Wechselwirkung von Entwicklung und Konsolidierung

Ähnlich komplex wie der Zusammenhang von Entwicklung und Transition stellt sich auch der Zusammenhang von Konsolidierung und Entwicklung dar, wobei die Forschung im Bereich der Konsolidierung noch in den Kinderschuhen steckt und längerfristige empirische Erfahrungen fehlen. Bislang zeichnet sich eher eine Tendenz dahin ab, daß junge und arme Demokratien einer Erosion ausgesetzt sind statt sich zu konsolidieren. Ganz anders als bei der Frage der Transition sind sich die Autoren im Hinblick auf die Konsolidierung fast alle einig: Ohne ein gewisses Maß an Entwicklung kann sich die Demokratie nicht konsolidieren:

„Die Konsolidierungsaussichten der Demokratie in Südamerika werden entscheidend davon beeinflusst, inwieweit es als Ergebnis politischer Entscheidungsprozesse zu einer Verbesserung der Lebenssituation bisher unterprivilegierter Gesellschaftssektoren kommen wird und auf diese Weise das Vertrauen breiter Bevölkerungsspektoren in die Leistungsfähigkeit demokratischer Entscheidungsverfahren erhöht wird. Das heißt, es gilt die soziale Exklusion dieser Gesellschaftsgruppen zu überwinden.“ (Nolte, 1996: 304)

Die positive Vorstellung des Zusammenhangs geht also von der Wirkungsrichtung aus, nach der eine junge Demokratie die Entwicklung forciert und dadurch die Demokratie wiederum gestärkt wird. Diese positive Wechselwirkung führt dann zur Konsolidierung. Der umgekehrte Zusammenhang würde bedeuten, daß mangelnde Entwicklung die Konsolidierung verhindert. Die Folge wären Erosion oder Zusammenbruch der Demokratie:

*„... only some of present and future new democracies are likely to revert to authoritarian rule, due mainly to international pressure and the lack of credible alternative to democracy [...] a majority of new democracies are likely to drift as „frozen“ or „delegative“ democracies, due mainly to their sustained inability to transform basic economic and welfare structure.“* (Shin, 1993: 169)

Zahlreiche andere Wissenschaftler von Dieter Nohlen (1994: 25) bis zu Larry Diamond rechnen hingegen nicht nur mit einer Erosion, sondern gleich mit dem Zusammenbruch der jungen Demokratien:

*„Despite their impressive capacity to survive years (in some cases, a decade or more) of social strife and economic instability and decline, many new democracies in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa will probably break down in the medium to long run unless they can reduce their often appealing levels of poverty, inequality and social injustice...“* (Diamond, 1996: 239)

Aufgrund der Erfahrungen in afrikanischen Ländern, wo soziale und wirtschaftliche Krisen zum Teil noch sehr viel krassere Formen annehmen als in anderen Erdteilen, kommt Stefan Mair dagegen zur Erkenntnis:

„Die Frustration über das Ausbleiben der erwarteten schnellen Besserungen kommt aber bisher nicht in Widerstand gegen das politische System zum Ausdruck, sondern eher in politischer Apathie. Dies dürfte zwar kurzfristig zum Überleben der Demokratie beitragen, langfristig jedoch deren Konsolidierung gefährden.“ (Mair, 1996: 51)

Es fällt auf, daß fast alle Autoren die zentrale Bedeutung der sozioökonomischen Entwicklung für die Konsolidierung herausstellen. Claus Offe sieht im wirtschaftlichen Wachstum sogar ein funktionales „Prerequisite“ der Konsolidierung. Dabei spiele aber nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung eine entscheidende Rolle, sondern auch die Verteilungsgerechtigkeit (Offe, 1996: 152). Trotzdem dürfte kein Zweifel daran bestehen, daß die sozialen Bedingungen und die Verteilungsgerechtigkeit nicht die einzigen Variablen für die Konsolidierung darstellen. Viele Faktoren, deren Einfluß bereits in der Frage der Transition diskutiert wurden (vgl. Kapitel VI), dürften auch oder gerade für die Konsolidierung von Bedeutung sein. Dieter Nohlen und Bernhard Thibaut verweisen auf das chilenische Beispiel, wo von 1991 bis 1993 trotz beträchtlicher Wachstumsraten die Zustimmung zur Demokratie zurückging und die Befürworter einer autoritären Regierungsform deutlich zunahmten. Der Grund dafür war offenbar vor allem die steigende Kriminalität in den Großstädten. Die beiden Autoren schließen daraus, daß die Bewertung der politischen Institutionen nur zum Teil von der ökonomischen Leistung abhängt und vermuten, daß der Einfluß dieses Faktors für die Gesamtbewertung besonders dann zurückgeht, wenn die ökonomischen Probleme der Bevölkerung an Bedeutung abnehmen. Dies scheint durchaus schlüssig, ist aber für die meisten jungen Demokratien bedeutungslos, weil dort die ökonomisch-soziale Situation immer noch das drängendste Problem darstellt. Zahlreiche Fragen des Zusammenhangs sind trotzdem noch offen:

„Viele der in der Transitions- und Konsolidierungsforschung gängigen Konzepte sind jedoch offensichtlich nicht geeignet, die Beziehungen zwischen ökonomisch-sozialen Entwicklungen einerseits und politischen Prozessen andererseits angemessen zu erfassen. Nur auf einer solchen Basis lassen sich die Konsolidierungschancen der lateinamerikanischen Demokratien bewerten und möglicherweise gangbare Strategien ausfindig machen, sie zu verbessern.“ (Nohlen/Thibaut, 1994: 218)

Zwar sind sich fast alle Demokratieforscher einig, daß die mit der Konsolidierung verbundene Stabilität eine wichtige Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung darstellt. Ebenso steht außer Zweifel, daß die sozioökonomische Entwicklung große Bedeutung für die Konsolidierung hat. Doch keiner der Autoren konnte bisher den wechselseitigen Zusammenhang schlüssig erklären. Wie in diesem Kapitel gezeigt wurde, scheint einer der Schlüssel zum Verständnis des Zusammenhangs in der Legitimität der Demokratie zu liegen: Die

Demokratie setzt demnach zur Konsolidierung ein gewisses Maß an Legitimität voraus, das wiederum entscheidend von den ökonomisch-sozialen Bedingungen gerade in einem armen Land abhängt. Über die genauen Wechselwirkungen ist darüber hinaus wenig bekannt. Daher ist der Untersuchung dieses Zusammenhangs ein wichtiges Kapitel im empirischen Teil dieser Arbeit gewidmet.

Dabei soll der Konsolidierungsbegriff jedoch nicht allein auf die Legitimität reduziert werden. Vielmehr werden die Konsolidierungsaussichten des Fallbeispiels Bolivien anhand des anspruchsvollen Vier-Ebenen-Modells von Merkel (Kapitel VIII.4) analysiert (Kapitel XII). Darin ist die Zustimmung der Eliten als auch die der Massen als dritte und vierte Modellebene von entscheidender Bedeutung zur Bestimmung der Konsolidierungsaussichten des gesamten Herrschaftssystems. Und die Zustimmung zur Demokratie sowohl der Massen als auch der Eliten, in letzter Konsequenz also die spezifische Herrschaftslegitimität, ist nach den Erkenntnissen dieses Kapitels zu einem bedeutenden Teil abhängig von den materiellen Systemleistungen. Somit läßt sich ein kausaler Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und den Konsolidierungsaussichten eines Landes feststellen. Diese theoretisch gewonnene Erkenntnis soll anhand des Fallbeispiels Bolivien vor allem in Kapitel XII empirisch überprüft werden.

## IX. VON DER REVOLUTION ZUR DEMOKRATIE

Bolivien verfügte bis 1982 nur über sehr begrenzte Erfahrungen mit demokratischen Regierungsformen. Zwar gab es zu Beginn dieses Jahrhunderts schon ein Zweiparteiensystem mit sehr eingeschränkten demokratischen Rechten. Das Wahlrecht hatten jedoch nur Bürger nicht indianischer Herkunft, die des Lesens und Schreibens mächtig waren. In der Praxis blieben damit 95% der rund 2,7 Millionen Einwohner (1950) bis Anfang der 50er Jahre von der Demokratie ausgeschlossen. Ebensovienig wie die politische Kultur war auch die Wirtschaft entwickelt – und das, obwohl Bolivien während der spanischen Kolonialzeit die reichste Region des Kontinents war. Doch seit der Unabhängigkeit im Jahr 1825 degenerierte der Andenstaat zu einem der rückschrittlichsten und neben Haiti ärmsten Länder. In den folgenden Abschnitten sollen die Entwicklung Boliviens zur Demokratie, der damit einhergehende Wandel von politischen Institutionen, wirtschaftlichen Strategien und gesellschaftlichen Akteuren und die entsprechenden Konfliktlinien (*cleavages*) der Gesellschaft skizzenhaft nachgezeichnet und analysiert werden.

### IX.1 Die Revolution von 1952

In den vierziger Jahren formierte sich in Bolivien eine kleine bürgerliche Mittelschicht, die nicht mehr bereit war, die Machtdominanz der drei großen Zinnbarone und der feudalen Landoligarchie hinzunehmen. Die beiden Führer des *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR), Víctor Paz Estenssoro und Hernán Siles Zuazo, taten sich mit dem Führer der Minenarbeitergewerkschaft (FSTMB) Juan Lechín zusammen und konnten so die Wahlen von 1951 mit 39.000 von 51.000 abgegebenen Stimmen gewinnen (Echalar/Pampuch, 1993: 55). Alle drei gehörten bis in die achtziger Jahre hinein zu den großen Führungspersonlichkeiten Boliviens. Sie entschieden sich für einen bewaffneten Kampf, als die Minen- und Großgrundbesitzer ihren Wahlsieg nicht anerkannten und die MNR als kommunistische Organisation verboten. Die Bergleute besetzten den Regierungssitz in La Paz und die Bürgermilizen besiegten in einem dreitägigen Kampf mit rund 600 Toten die nationalen Streitkräfte am 9. April 1952.

In der zweiten „wirklichen Revolution Lateinamerikas“ (Nohlen/Mayorga, 1994: 187) entmachtete die nationalrevolutionäre Bewegung MNR die Minen- und Großgrundbesitzer. Entscheidende Maßnahmen waren dabei die Verstaatlichung der Zinnminen, die Auflösung der Streitkräfte, die Verleihung des Wahlrechts an Indios und Analphabeten und eine Agrarreform, in deren Rahmen die indianischen Bevölkerungsgruppen zu Besitzern kleiner Parzellen Ackerlandes wurden. Dies erklärt zum Teil die bis heute enge Bindung der sogenannten Campesinos an den MNR.

## IX.2 Die Ein-Parteien-Herrschaft des MNR von 1952-64

Inspiziert von dem mexikanischen Modell installierte der MNR eine Ein-Parteien-Herrschaft, die eine pluralistische Demokratie ablehnte und demokratische Institutionen nur als Fassade aufrecht erhielt (vgl. Gamarra/Malloy, 1995: 404). So vereinigte der MNR bei den Wahlen von 1956 bis 1964 jeweils zwischen 75 und 85% der abgegebenen Stimmen auf sich. In den zwölf Jahren ihrer Herrschaft baute die Partei auf ein System des populistisch basierten Staatskapitalismus (Malloy, 1991: 40). Ihre wirtschaftliche Strategie beruhte auf Importsubstituierung, Produktdiversifizierung und einer starken und aktiven Rolle des Staates in der Wirtschaft, der investieren und so Wachstum erzeugen sollte (vgl. Kapitel II). Neben dem Zinnabbau sollten auch die Rohölförderung und die Landwirtschaft im fruchtbaren östlichen Tiefland Boliviens ausgebaut werden, um dadurch die Abhängigkeit von nur einem Exportprodukt zu verringern. Diese Strategie ließ jedoch kaum Raum für die Initiative von Privatunternehmern (Grebe López, 1994: 77). Zu den gesellschaftspolitischen Zielen des MNR gehörten die Integration der Arbeiter und Bauern in die Gesellschaft, die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen und eine Steigerung der Investitionen in Bildung und soziale Sicherung.

Schon Mitte der 50er Jahre formierte sich gegen diese Politik eine Opposition in der kleinen aber einflußreichen Mittel- und Oberschicht. Zusätzlicher Druck gegen die Umsetzung revolutionärer Ziele kam aus den Vereinigten Staaten von Amerika, die, um sozialistische Tendenzen im Keim zu ersticken, Bolivien wie kein anderes Land in Lateinamerika in den 50er Jahren unterstützten. Die jährlichen Hilfszahlungen überstiegen bei weitem den Staatshaushalt. So sicherten sich die USA ihren starken Einfluß auf die Politik Boliviens und konnten auf die Entwaffnung der Volksmilizen und den Wiederaufbau einer regulären staatlichen Armee drängen. Gleichzeitig forderten sie die Stabilisierung der Volkswirtschaft durch den Abbau sozialer Ausgaben und die Öffnung des Marktes für ausländische Investitionen. Schon hier zeigen sich die Antagonismen, die bis heute viele Grundsatzentscheidungen in der bolivianischen Politik prägen: Die Interessen ausländischer Mächte und des internationalen Finanzkapitals beschränken den Entscheidungsspielraum der nationalen Regierung und stehen oftmals im krassen Widerspruch zu den Interessen der breiten Bevölkerung.

An diesem Widerspruch scheiterte letztlich auch die nationalrevolutionäre Bewegung. Die Sparprogramme der Regierung und die sozialen Kürzungen führten zu einer linken Parteiabspaltung innerhalb des MNR, zum Bruch mit den Gewerkschaften und damit zum Verlust der stärksten sozialen Basis im Land. Der marxistisch geprägte Gewerkschaftsdachverband *Central Obrera Boliviana* (COB) unter der Führung von Juan Lechín war nicht bereit, den staatskapitalistischen Weg des MNR weiter mitzugehen. Damit nahm eine dualistische Machtpolarisierung in der bolivianischen Gesellschaft ihren Anfang,

mit den Gewerkschaften auf der einen und der jeweiligen Regierung auf der anderen Seite.

Nach zwölfjähriger MNR-Führung hatte sich Bolivien zwar durch die Überwindung der oligarchischen Herrschaft grundlegend verändert; den Regierungen unter den Präsidenten Paz Estenssoro und Siles Zuazo war es jedoch nicht gelungen, die Voraussetzungen für die politische und wirtschaftliche Modernisierung des Landes zu schaffen. An dem Verfall der Rohstoffpreise, der Unterdrückung der Gewerkschaften und Arbeiter, der Abhängigkeit von den USA und der fehlgesteuerten Reform des Agrarsektors, der vor allem unter Mangel an Kapital und *Know how* moderner Produktionsmethoden litt, scheiterte letztlich die Revolution.

„... vor allem wurden jene sozialen Schichten und Organisationen ausgeschaltet, die die soziale Basis einer erfolgreichen Revolution, einer langfristig die Unterentwicklung überwindenden Strategie hätten sein müssen.“ (Nohlen/Mayorga, 1994: 188)

### **IX.3 Die Militärdiktaturen von Barrientos bis Banzer 1964-78**

Im August 1964 hatte Víctor Paz Estenssoro gerade seine dritte Amtsperiode begonnen, als sein Vizepräsident, General René Barrientos, gegen ihn putschte. Damit begann eine vierzehnjährige, relativ stabile Periode autoritärer Herrschaft in Bolivien. Zunächst begrüßte die gesamte Opposition einschließlich der Parteien die gewaltsame Machtübernahme durch das Militär, obwohl Barrientos die wirtschaftspolitische Strategie der staatskapitalistisch gesteuerten Entwicklung unverändert fortführte. Auch die Reformen der Revolution nahm er nicht zurück. Besonderen Wert legte der Luftwaffengeneral, der selbst aus einfachen Verhältnissen stammte, auf ein gutes Verhältnis zu den Bauern auf dem Lande. Er schloß sogar einen Pakt mit ihnen und wurde dafür bekannt, daß er mit dem Hubschrauber von Dorf zu Dorf flog, Fußbälle und Fahrräder bei Festen verschenkte und Entwicklungshilfegelder der USA für ländliche Projekte verwendete. Ché Guevara unterschätzte beispielsweise die Popularität des Diktators auf dem Lande bei dem Versuch, Bolivien mit einer Guerillaarmee zu erobern.

Widerstand gegen das autoritäre System gab es ansonsten kaum. Unterschiedliche Parteien waren zwar zugelassen, traten allerdings nach dem Ende der MNR-Herrschaft derart zersplittert auf, daß ihr Einfluß ohne Bedeutung blieb. Proteste gab es nur von seiten der Zentralgewerkschaft COB, die als einzig schlagkräftige Organisation weiterbestand und deren Machtbasis die Bergleute bildeten. Ihr Widerstand wurde allerdings vom Militär gewaltsam niedergeschlagen. Bei einem Massaker in den Minen von Catavi im Jahr 1965 wurden beispielsweise mehr als 200 *Mineros* erschossen. General Barrientos starb 1969 bei einem Hubschrauberabsturz, dessen Umstände nie vollkommen aufgeklärt wurden.

In den folgenden zwei Jahren versuchten vier verschiedene Führer linke Politikstrategien nach dem Vorbild der peruanischen Militärregierung durchzusetzen. Als der konservative Teil des Militärs und die zivile bürgerliche Schicht das Land jedoch durch chaotisch-anarchistische Tendenzen bedroht sahen, riß Oberst Hugo Banzer nach einem äußerst gewaltsamen Putsch die Regierung an sich. Nach dem Vorbild der Diktaturen in Argentinien, Brasilien und Paraguay versuchte er, ein bürokratisch-autoritäres Regierungssystem zu etablieren, mit dem er den staatskapitalistischen Entwicklungsweg weiterzuvorführen gedachte. Seine Machtbasis bildete eine sogenannte Nationale Volksfront (FNP), in die auch der MNR und Víctor Paz eingebunden waren. Der FNP erwies sich jedoch als ein Sammelbecken für kleine Parteiführer, die über Klientelismus und Patronage eine eigene Machtbasis jenseits der Kontrolle der Regierung aufzubauen versuchten (Malloy, Gamarra, 1995: 407ff.).

Als Banzer dies durchschaute, organisierte er 1974 eine Art *autogolpe* (Selbstputsch) gegen die eigene Regierung. Er unterstellte sich dem FNP, verbot die Parteien und verteilte die Ministerien und Schlüsselpositionen des Staates an getreue Militärs. Willkürliche Verhaftungen, Folterungen und Erschießungen folgten. Auch wenn die Regierung Banzer oberflächlich betrachtet durchaus wirtschaftliche Erfolge vorweisen konnte (Kapitel X), degenerierte das Regime schnell zu einem personellen patrimonialen System, das immer mehr Energien darauf verwenden mußte, seine Macht aufrechtzuerhalten. Die wirtschaftlichen Erfolge kamen nur einer kleinen Schicht zugute, während sich Banzer bei der breiten Masse nicht über Modernisierungsfortschritte legitimieren konnte. Der Widerstand vor allem aus der Arbeiterschaft wuchs stetig.

Als größtes Problem der Banzer-Regierung – ähnlich wie bei fast allen Regierungen seit der Revolution – stellte sich die Zersplitterung der eigenen Anhängerschaft heraus, der es um den größtmöglichen Eigennutzen ging. Es fällt auf, daß auch die autoritären Herrscher sich in Scheinwahlen demokratisch zu legitimieren versuchten, im Bestreben auch von einflußreichen bürgerlichen Schichten Rückendeckung zu bekommen. Diese Absicherung war wichtig, weil auch das Militär in seinen politischen Ansichten gespalten war und somit den jeweiligen Machthaber nicht ungeteilt unterstützte.

Die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen der Regierung Banzer und den Gewerkschaften verschärfen sich vor allem 1977 derart, daß zahlreiche gesellschaftliche Gruppen bis hin zur katholischen Kirche die Rückkehr des Landes zur Demokratie forderten. Landesweite Streiks und Demonstrationen gehörten Anfang 1978 zur Tagesordnung. Als schließlich die USA im Rahmen der neuen Menschenrechtspolitik Jimmy Carters der Regierung Banzer die Unterstützung entzogen, blieb dem Diktator keine andere Wahl, als zurückzutreten und den Weg für demokratische Wahlen freizumachen.

## IX.4 Die Transitionsphase von 1978-82

Die ersten freien demokratischen Wahlen mußte Banzers Administration noch selbst organisieren. Daran zeigt sich der zwiespältige Charakter der Transition. Auf der einen Seite hatte die Einheit und Kampfkraft der Bevölkerung mit Streiks, Demonstrationen und Hungermärschen zum Regimewechsel geführt, auf der anderen Seite wurde der konkrete Ablauf der Transition von den Eliten ausgehandelt. Die Menschen knüpften große und zum Teil sicherlich auch unrealistische Erwartungen an die Demokratie (vgl. Krempin, 1989: 462). Diese Erwartungshaltung erklärt auch die Entscheidung sowohl der strategischen als auch der konfliktfähigen Gruppen für die Demokratie, obwohl seit der Revolution die Linke und die Rechte Boliviens die liberale Demokratie – wenn auch aus völlig unterschiedlichen Gründen – immer abgelehnt hatten. Nachdem die Diktatur aber in den Augen nahezu aller politischen Akteure versagt hatte, blieb nur noch die Demokratie, sozusagen als zweitbeste Wahl (Kapitel VIII.3).

Da Banzer sich selbst bei einer Kandidatur keine Chancen mehr ausrechnete, schickte er seinen Innenminister, den Luftwaffengeneral Juan Pereda als „Kandidaten der Kontinuität“ ins Rennen. Dessen Wahlfälschungen waren jedoch dermaßen massiv und offensichtlich, daß er sie zugeben mußte und ihm nichts anderes übrig blieb, als gegen den noch amtierenden Banzer zu putzen, um so letztlich selbst an die Macht zu gelangen. Damit begann ein Teufelskreis aus Wahlen, Putschen und Gegenputschen. Von 1978 bis 1982 erlebte das Land zwei demokratische und sieben autoritäre Regierungen, deren Amtszeit von einem Tag bis zu 13 Monaten dauerte. Laurence Whitehead sieht den Grund für das vorläufige Scheitern der Transition Boliviens in den unterschiedlichen Vorstellungen von Demokratie. Denn viele Bolivianer verbanden mit Demokratie nach den Erfahrungen von 1952 sozioökonomische Umverteilung, was die Militärs und die bürgerliche Schicht jedoch um ihre Besitzstände fürchten ließ:

*„Conscious that the authoritarian Right was eager to appropriate the mantle of ‘democracy’ for itself, the political leader of the center and the left tried to avoid open disagreements among themselves about their respective views of democracy. But these political leaders were deeply divided over the issues raised by socioeconomic redistribution, and they had learned from past experience that their political rivals might adopt a purely instrumental approach to the value of formal democracy. Quiet awareness of these underlying truths did prevent Bolivia’s civilian politicians from uniting around a more solid and effective ‘democratizing pact’“ (Whitehead, 1986: 68).*

Für die weitere Demokratisierung erlangten die Wahlen von 1980 große Bedeutung. Die Parteienlandschaft war zu diesem Zeitpunkt vollkommen unübersichtlich. Knapp 70 Splitterparteien hatten sich nach der Aufhebung des Parteienverbots registrieren lassen. Allein der MNR war in 30 Abspaltungen und Unterfraktionen geteilt. Das geflügelte Wort von der sogenannten „Taxipartei“ machte die Runde, eine Bezeichnung für Gruppierungen, die ihren nationalen Parteitag hätten in einem Taxi abhalten können. Einzige Maßnahme



gegen eine noch weitergehende Zersplitterung war ein Beschluß, nach dem die Parteien, die nicht mehr als 50.000 Stimmen bei der darauffolgenden Wahl erhielten, ihren Anteil an den Druckkosten der Wahlzettel übernehmen mußten<sup>24</sup>.

Die Zersplitterung zeigt, welch gefährliches Machtvakuum nach dem Ende der Banzer-Diktatur entstanden war. Kein Akteur verfügte über die Macht, neue Rahmenbedingungen für die krisengeschüttelte Wirtschaft und den Transitionsprozeß durchzusetzen, um so einen Ausweg aus dem Teufelskreis von ökonomischer Verschlechterung und politischem Chaos zu ermöglichen. Den einzigen Ausweg sahen die Parteien in der Bildung von Wahlallianzen und Koalitionen. Von insgesamt drei großen Sammelbewegungen war eine die rechte *Acción Democrática y Nacionalista* (ADN), die Hugo Banzer unter anderem mit dem Ziel gründete, Untersuchungen von Menschenrechtsverletzungen und Korruption während seiner Herrschaft zu verhindern (Gamarra/Malloy, 1995: 410). In einer zweiten Bewegung schlossen sich in dem MNR unter Víctor Paz Estenssoro sechs verschiedene Parteien von den Christdemokraten bis zu den Maoisten zusammen. Das dritte große Bündnis unter Ex-Präsident Hernán Siles Zuazo bildete die *Unión Democrática Popular* (UDP), in der sich elf linke Parteien vereint hatten. Nachdem die Wahl von 1979 zu einem Patt zwischen Paz und Siles geführt hatte, ging das UDP-Bündnis aus den Wahlen von 1980 mit 38,7% und damit einem deutlichen Vorsprung als eindeutiger Sieger hervor (Hofmeister/Bamberger, 1993: 116). Weder Paz noch Banzer versuchten Siles Zuazo den Sieg streitig zu machen. Doch bevor dieser das Amt des Präsidenten antreten konnte, putschte der Armeegeneral Luis García Meza.

Seine dreizehnmonatige Herrschaft ist für die weitere politische und wirtschaftliche Entwicklung insofern von Bedeutung, als sich mit ihr das Militär als politische Führungsmacht endgültig diskreditierte. Unter García Meza wurden in Bolivien zum ersten Mal systematisch und außerordentlich brutal Folter, Mord und Totschlag angewandt. Auf wirtschaftlicher Seite entwickelte sich Kokain zum bedeutendsten Wirtschaftsgut des Landes, dessen Export die Militärs in der Regierung zur eigenen Bereicherung organisierten. Das System der kleptokratischen Kriegsherren wurde als „Koka-Faschismus“ bezeichnet, so daß selbst das amerikanische *State Department* konstatierte: hier habe sich „die Mafia zum ersten Mal eine Regierung gekauft“ (zitiert nach Echalar, Pampuch, 1993: 79). Um diese Willkürherrschaft zu beenden, taten sich schließlich verschiedene Militärfraktionen mit zivilen Gruppen zusammen und erzwangen einen Rücktritt der Militärclique und die Rückkehr zur Demokratie.

---

<sup>24</sup> Bei den vorhergehenden Wahlen mußten die Parteien jeweils noch ihre eigenen Stimmzettel drucken lassen. Insofern war es schon ein großer Fortschritt, daß ab 1979 ein einheitlicher Stimmzettel mit bunten Symbolen der einzelnen Parteien in den Wahllokalen auslag.

## IX.5 Mit der linken UDP-Regierung ins Chaos 1982-85

Neuwahlen hätten durch die starke Mobilisierung der Bevölkerung nach dem Ende der Diktatur 1982 den linken Kräften sicherlich ein noch besseres Abschneiden ermöglicht als bei den Wahlen von 1980. Dies wußten die rechten Kräfte jedoch zu verhindern. So konstituierte sich das Parlament im Oktober 1982 auf der Basis der Wahlergebnisse von 1980. Hernan Siles Zuazo wurde zum Präsidenten gewählt, konnte sich jedoch auf keine Mehrheit im Parlament stützen<sup>25</sup>. Und auch sein UDP-Bündnis erwies sich als höchst zerstritten. Schon beim Amtsantritt war die wirtschaftliche Lage katastrophal. Die räuberischen Militärdiktaturen, die zahlreichen Streiks und eine sich immer schneller drehende Inflationsspirale hatten das Land in seine schwerste politische und ökonomische Krise taumeln lassen (Gamarra/Malloy, 1995: 409). Der Staatsapparat war auf eine vorher nicht gekannte Größe angewachsen, die Auslandsschulden hatten fast 4 Milliarden Dollar erreicht und die Produktion sank zunehmend. Hinzu kam die weltwirtschaftliche Krise der 80er Jahre, die sich auf Bolivien besonders durch den Verfall der Rohstoffpreise auswirkte. Der einzige Sektor, der florierte, war die Drogenproduktion. Nach Schätzungen waren die Einnahmen aus dem Kokaingeschäft drei bis fünfmal so hoch wie der gesamte legale Export (Krempin, 1989: 459).

Mit dem Verbot aller Dollargeschäfte und der Einführung eines festen Wechselkurses versuchte die Regierung Siles den wirtschaftlichen Niedergang aufzuhalten. In der Folge entwickelte sich jedoch ein blühender Schwarzmarkt, der die Inflation weiter anheizte und die Löhne entwertete. Damit verlor die Regierung Siles die Unterstützung der Gewerkschaften, obwohl die UDP von Kommunisten über Sozialisten und Marxisten bis zu Trotz-kisten die grundsätzliche ideologisch linke Ausrichtung mit der *Central Obrera Boliviana* teilte. Der Gewerkschaftsdachverband wurde vor allem nach der Vereinigung mit der Bauereinheitsgewerkschaft (CSUTCB) immer mächtiger, was die Zweiteilung der Macht im Land (*poder dual*) weiter manifestierte. Die Forderung der COB nach einer Arbeiterverwaltung der Staatsbetriebe und einer direkten Teilhabe (*Cogobierno*) mit 51% an der Regierung ging der UDP jedoch zu weit, diese Frage spaltete aber auch noch die einzelnen linken Parteien des UDP-Bündnisses.

Konnte sich der Präsident vom Beginn seiner Regierungszeit an schon nicht auf eine Mehrheit im Parlament stützen, schlossen sich jetzt auch noch Abgeordnete der UDP der Opposition an. Als wichtigster Bündnispartner stieg der *Movimiento de la Izquierda Revolucionario* (MIR) aus der Koalition aus, während ihr Parteiführer Jaime Paz Zamora jedoch gleichzeitig Vizepräsident blieb. Die Opposition versuchte mit Unterstützung des MIR einen sogenannten

---

<sup>25</sup> Wenn keiner der Kandidaten bei den Wahlen eine absolute Mehrheit auf sich vereinigen kann, wählt nach Artikel 90 der bolivianischen Verfassung das Parlament den Präsidenten aus den ersten drei Kandidaten, die bei den Wahlen die meisten Stimmen erhielten. Zu den Details siehe Kapitel XII.

parlamentarischen Putsch, durch den Präsident Siles seines Amtes enthoben und Paz Zamora sein Nachfolger werden sollte. Hier zeigt sich ein Grundproblem des präsidentialistischen Systems in Bolivien, das seit 1978 immer wieder zu einer gegenseitigen Blockade von Exekutive und Legislative führte: Das Parlament versuchte, die Handlungsmöglichkeiten der Regierung soweit wie möglich einzuschränken und sie über parlamentarische Untersuchungen zu behindern und zu erpressen, während der Präsident in autoritärer Manier per Dekret weiter zu regieren versuchte. Die Kontrolle über den riesigen Regierungsapparat war ihm dabei schon längst entglitten. Keine demokratische Kraft hatte also mehr genügend Macht, die Blockade im Land zu lösen und Reformen und Kursänderungen durchzusetzen. Nach dem wirtschaftlichen Chaos führte jetzt das politische Chaos zur endgültigen Demontage der Regierungsautorität.

Bis zur Jahresmitte 1985 erlebte Bolivien fast 500 Streiks; die COB unternahm den Versuch, durch einen Marsch mit 15.000 Bergleuten auf die Hauptstadt die Regierung zu stürzen. Gleichzeitig verschärfen sich die sozialen Spannungen. Es gab keine Waren mehr zu kaufen, im August erreichte die Inflation den Spitzenwert von 23.000%<sup>26</sup>. Das Militär hatte die Idee eines autoritären Rettungsversuches nach den Erfahrungen der Transitionszeit aufgegeben. Alle politischen und gesellschaftlichen Kräfte waren sich einig darüber, daß nur Neuwahlen einen Ausweg aus der Krise bringen konnten. Sie zwangen daher Präsident Siles Zuazo zum Rücktritt.

Die Entwicklung von 1978 bis 1985 war im Hinblick auf die Demokratisierung für die politische Elite eine richtungweisende Lehrzeit. Sie hatte gezeigt, daß die demokratische Ordnung nur mit einer starken Regierung funktionieren kann, die sich auf eine Mehrheit im Parlament stützt und so die gegenseitige Blockade von Exekutive und Legislative verhindert. Gleichzeitig war deutlich geworden, daß der staatskapitalistische Entwicklungsweg verbunden mit einer stark ideologisierten Auseinandersetzung mit den Gewerkschaften die soziale und wirtschaftliche Krise nur weiter verschärft. Und drittens hatten viele Politiker erkannt, wie sehr die Kultur des politischen Kampfes jegliche Entwicklungsfortschritte verhinderte. Doch wie der Ausweg aus der verfahrenen Situation aussehen sollte, darauf konnte kaum jemand eine Antwort geben.

## **IX.6 Die Reform der Revolution unter Paz Estenssoro 1985-1989**

Die Überwindung der blockierten Demokratie sollte ausgerechnet der Mann einleiten, der schon die Revolution von 1952 angeführt hatte. Neben Banzer von der ADN war Víctor Paz Estenssoro der einzige, der aus den chaotischen

---

<sup>26</sup> Lag der Wechselkurs für einen US-Dollar im September 1982 bei 257 Pesos, erreichte er jetzt 1,125 Millionen (Krempin, 1989: 465).

Zeiten der UDP-Regierung unbeschadet hervorgegangen war. So überrascht es nicht, daß beide Kandidaten mit ihren Parteien die meisten Stimmen auf sich vereinigten, während das linke politische Spektrum von den Wählern nahezu in die Bedeutungslosigkeit verdammt wurde. Insgesamt nahmen an den vorgezogenen Wahlen von 1985 18 Parteien und Bündnisse teil, von denen zehn ins Parlament gelangten. Die meisten Stimmen – 32,9% – erhielt Ex-Diktator Hugo Banzer, den vor allem die Städter gewählt hatten. Auf ihn folgte mit 30,4% der Stimmen Víctor Paz Estenssoro, der den größten Teil seiner Anhängerschaft immer noch auf dem Land fand. Als einzige eher linke Partei konnte der MIR unter der Führung von Jaime Paz Zamora der totalen Niederlage mit 10,2% der Stimmen entgehen. Ein Grund dafür war offenbar ihr Wechsel in die Opposition während der UDP-Regierung. Das Interesse der im Parlament verbliebenen linken Parteien lag nach der Wahl vor allem darin, Ex-Diktator Banzer als Präsidenten zu verhindern. Daher unterstützten sie im Kongreß<sup>27</sup> die Wahl von Víctor Paz zum Präsidenten, wurden anschließend allerdings schwer enttäuscht, als dieser ein Regierungsbündnis mit der ADN einging.

Mit dem ersten demokratischen Machtwechsel und der vierten Präsidentschaft von Víctor Paz begann die grundlegendste und folgenreichste Reformphase seit der Revolution (vgl. Hofmeister, 1996a). Es erscheint wie eine Ironie der Geschichte, daß ausgerechnet der Begründer des staatskapitalistischen Entwicklungsweges sich nun zum Ziel setzte, dieses Paradigma zu überwinden. Drei Wochen nach seinem Amtsantritt verkündete Paz Estenssoro das inzwischen berühmte Dekret 21060, mit dem die neoliberalen Forderungen des Internationalen Währungsfonds so konsequent und radikal auf Bolivien übertragen wurden wie in kaum einem anderen südamerikanischen Land. Die Subventionen für Grundnahrungsmittel wurden abgeschafft, die Löhne eingefroren, die Preisbindung von Waren aufgehoben und der Wechselkurs des Dollars freigegeben. Ziele der sogenannten *Neuen Politischen Ökonomie* (*Nueva Política Económica* – NPE) waren vor allem die Kontrolle der Hyperinflation, die Reduzierung des riesigen Defizits im Staatshaushalt, die Privatisierung von Staatsunternehmen und die Liberalisierung von Preisen und Dienstleistungen (vgl. Mayorga/Nohlen, 1994: 191). Bolivien war damit eines der ersten Länder, die unter demokratischen Bedingungen eine strikte neoliberale Strukturanpassung durchsetzen konnten (vgl. Hofmeister, 1996a: 88). Erklären läßt sich diese Entwicklung wohl nur mit der tiefgreifenden Krisenerfahrung, nach der jeder Richtungswechsel eine Besserung der Situation verhielt.

Um die grundlegende Transformation des Wirtschaftssystems durchsetzen zu können, schloß Paz Estenssoro wider Erwarten ein strategisches parlamentarischeres Bündnis mit Hugo Banzer und seiner ADN, den sogenannten *Pacto por la Democracia*, mit dem er der NPE-Politik eine Mehrheit von 110

---

<sup>27</sup> Der Kongreß besteht aus dem Parlament mit 130 Abgeordneten und dem Senat mit 27 Senatoren, von denen jeweils drei aus den neun Departements Boliviens entsandt werden.

von 157 Stimmen im Kongreß sicherte. Zwar erlaubte der Pakt der ADN keine unmittelbare Beteiligung an der Regierung, wichtige Ämter im Staat gingen aber im Ausgleich trotzdem an ADN-Vertreter. Gleichzeitig beinhaltete der Pakt eine Klausel, nach der bei den nächsten Wahlen derjenige Kandidat von ADN oder MNR mit der größeren Stimmenzahl dann von beiden Parteien zum Präsidenten gewählt werde. Da die bolivianische Verfassung eine zweite, unmittelbar folgende Amtszeit des jeweiligen Präsidenten nicht zuläßt, rechnete sich Banzer somit Chancen auf die folgende Präsidentschaft aus. Viele Annalisten erklären den überraschenden Pakt der beiden Politiker nicht nur mit der Tiefe der Krise von 1985, sondern auch mit der Größe des Staatsmannes Víctor Paz Estenssoro (vgl. Lynch, 1994 oder Gamarra/Malloy, 1995). Auch bei der Zusammensetzung seiner Regierungsmannschaft folgte Paz nicht mehr nur den neopatrimonialen Spielregeln seiner Partei. Er besetzte gleich mehrere Ministerämter mit parteiunabhängigen Technokraten wie beispielsweise dem erfolgreichen Unternehmer Gonzalo Sánchez de Lozada. Letztlich ermöglichte nur die große Autorität der Partei-*Caudillos*<sup>28</sup> die Reformpolitik und den Pakt, denn die Mehrheit der Parteianhänger war gegen diese Maßnahmen, vor allem weil sie die Möglichkeiten zur Patronage und zum Klientelismus einschränkten.

Die radikale Umsetzung der neoliberalen Grundsätze hatte durchschlagenden Erfolg und führte zu der erhofften Stabilisierung der Wirtschaft. Bis zum Februar 1986 war die Inflation gestoppt. Die Schattenseite dieser Politik war allerdings eine drastische Verschlechterung der sozialen Situation. Die Zahl der Menschen, die unter die absolute Armutsgrenze rutschten, nahm deutlich zu, ebenso die Zahl der Arbeitslosen und der Beschäftigten im informellen Sektor. Mit den sinkenden Staatsausgaben verschlechterte sich auch die Situation im Bildungs- und Gesundheitssektor. Am schwersten traf die NPE-Politik die Beschäftigten im Bergbau. Nachdem im Oktober 1985 auch noch der Zinnpreis an der Londoner Wertmetallbörse zusammenbrach, entließ die Regierung auf einen Schlag 23.000 *Mineros*, 80% der Beschäftigten im staatlichen Bergbau. Die COB rief zu einem landesweiten Generalstreik auf, der sich über Monate hinzog. Als Reaktion verhängte die Regierung den Ausnahmezustand, verhaftete die Gewerkschaftsanführer und verbannte sie in abgelegene Urwaldregionen. Wohl zum ersten Mal waren sich Exekutive und Legislative einig, wie die Überwindung der Krise gelingen konnte und brachen damit den Widerstand der Gewerkschaften. Gleichzeitig verlor die COB mit der Entlassung der *Mineros* ihre soziale Basis und Kampfkraft. Die zweite große Macht im Staat war ausgeschaltet, die lange Zeit alles blockierende Bipolarität damit überwunden.

Nachdem bislang immer der politische oder bewaffnete Kampf die Auseinandersetzungen in Bolivien bestimmt hatte, war nun der Weg frei für einen neuen Stil des Dialogs, der Konsensfindung und des Interessensausgleichs. Viele der Reformen waren zwar zunächst der Logik der wirtschaftlichen Trans-

---

<sup>28</sup> *Caudillismo* bezeichnet den Führerkult.

formation unterworfen; sie entwickelten jedoch eine Eigendynamik, die auch auf die politische Sphäre Auswirkungen hatte und weitere Reformen des demokratischen Systems erforderlich machte. Die wirtschaftliche Stabilität und die daraus folgende Stabilisierung des politischen Systems nach der schweren Krise von 1985 waren allerdings auch nicht unwesentlich der florierenden Drogenwirtschaft zu verdanken – vor allem, nachdem mit dem Rückgang der Mineralexporte auf ein Minimum die Hauptdevisenquelle fast vollständig versiegt war. Die Abhängigkeit des Landes von den „Narcodollars“ birgt für die Demokratie aber große Gefahren:

„Die regierenden Politiker, die Unternehmer und die Kokainmafia haben sich weitgehend arrangiert, die Armee hält sich zurück, die Volks- und Gewerkschaftsbewegung ist stark geschwächt und auf der Suche nach neuen Perspektiven. Auch die Kokainmafia hat ... erkannt, daß das parlamentarisch-demokratische System eine bessere Fassade für ihre Geschäfte darstellt als die offene militärische Diktatur. Die Kehrseite dieser relativen politischen Stabilität ist jedoch, daß sie auf der Dominanz der Drogenmafia und der Schwäche derjenigen Organisationen beruht, die die Interessen der Bevölkerung vertreten.“ (Krempin, 1990: 56)

## IX.7 Das demokratische Bündnis der Todfeinde 1989-1993

Obwohl der MNR kurz vor Ende der Legislaturperiode den Pakt mit der ADN brach, konnte die darauffolgende Regierung die Politik des Dialoges und des Konsenses fortführen. Víctor Paz Estenssoro durfte laut Verfassung bei den Wahlen 1989 nicht mehr antreten, die Partei nominierte daher seinen Planungsminister und geistigen Vater der NPE-Politik, Gonzalo Sánchez de Lozada, zum Präsidentschaftskandidaten. Dieser rechnete sich größere Chancen aus, wenn er nicht in einem Bündnis mit der ADN anträte, und brach daher den Pakt mit der rechten Partei, wodurch sich Banzer um seine Präsidentschaftsaussichten betrogen fühlte. In der Folge erlebte Bolivien einen der aggressivsten Wahlkämpfe seiner Geschichte. ADN und MNR gaben jeweils rund 15 Millionen Mark für ihre Kampagnen aus<sup>29</sup>. Hauptthema war dabei die soziale Misere im Land. Alle bedeutenden Parteien waren sich jedoch darin einig, daß die neoliberale NPE-Stabilitätspolitik fortgeführt werden sollte.

Einen klaren Sieger ergab die Wahl nicht. Gonzalo Sánchez de Lozada führte mit 23,1% knapp vor Banzer mit 22,7%. Deutlich hinzugewonnen hatte mit 19,6% der MIR unter der Führung von Jaime Paz Zamora. Zum ersten mal tauchte auch eine populistische Partei auf der politischen Bühne Boliviens auf, die Partei *Conciencia de Patria* – CONDEPA (Patriotische Übereinkunft)<sup>30</sup>. Sie

<sup>29</sup> Zum Vergleich: Die beiden großen deutschen Parteien CDU und SPD haben für den Wahlkampf 1998 jeweils etwa 60 Millionen Mark ausgegeben (Die Tageszeitung, vom 25. September 1998).

<sup>30</sup> CONDEPA wurde 1988 von Carlos Palenque, einem *Cholo* (Mischling) gegründet, der in La Paz Besitzer mehrerer Radio- und Fernsehstationen ist, die vornehmlich auf Aymara senden. Palen-

erhielt in La Paz auf Anhieb über 40%, was landesweit einem Stimmenanteil von 10,8% entsprach. Die Koalitionsbildung gestaltete sich nach der Wahl zunächst recht schwierig, da sowohl die MIR von der MNR mit dem Pakt für die Demokratie vor den Kopf gestoßen worden war, als auch die ADN mit dem Paktbruch 1989. Die Widersprüche zwischen der linken, inzwischen eher als sozialdemokratisch einzuordnenden MIR und der rechten ADN galten als unüberbrückbar. Schließlich hatte Jaime Paz Zamora unter der Banzer-Diktatur zunächst im Gefängnis gesessen und war dann ins Exil vertrieben worden.

Um so mehr überraschten MIR und ADN mit ihrem Regierungsbündnis, dem sogenannten *Acuerdo Patriótico* – AP (Patriotische Übereinkunft). Erklären läßt sich der ungewöhnliche Pakt wohl nur damit, daß Banzer mit seiner Partei unbedingt an der Macht bleiben wollte und deshalb dem Drittplazierten der Wahl, Paz Zamora, den Präsidentensessel anbot. Auf der einen Seite zeigt dies die weitere Reifung der Demokratie in Bolivien, die nun nicht mehr in erster Linie von ideologisch unüberbrückbaren Gegensätzen geprägt, sondern stärker einem pragmatischen Politikverständnis geöffnet war. Auf der anderen Seite betrachteten viele Beobachter diese Entwicklung als Ausdruck eines Legitimitätsdefizits, da die Verfassung die Wahl eines Kandidaten zum Präsidenten zuließ, der weniger als 20% der Stimmen erhalten und nur den dritten Platz belegt hatte.

Nicht zuletzt deshalb mahnten viele Akteure Reformen des politischen Systems an. Allerdings funktionierte die Politik des Dialogs und Konsenses über die neue Regierung hinaus mit dem oppositionellen MNR kaum. Zur Verfassungsänderung war die Regierung jedoch auf eine Zweidrittelmehrheit und damit auf die Unterstützung des MNR angewiesen. Der Dauerkonflikt über die notwendigen Reformen ließ das Parlament deutlich an Ansehen in der Bevölkerung verlieren (Mayorga, 1994: 41). Zu heftigem Streit kam es vor allem über offensichtliche Manipulationen bei der 89er Wahl, denn das Wahlgericht (*Corte Nacional Electoral* – CNE) war nach der zahlenmäßigen Zusammensetzung der Parteien im Parlament eingesetzt und dementsprechend von ADN und MIR dominiert worden. Manipulationen witterten viele Beobachter vor allem in der Tatsache, daß unter den insgesamt 5,7% vom CNE für ungültig erklärten Stimmen überproportional viele MNR-Stimmen waren.

Interessant ist, daß ein Konsens in den strittigen Punkten zwischen den großen Parteien erst zustande kam, als die Zivilgesellschaft, vor allem die katholische Kirche, Vertreter von regionalen Bürgerkomitees (*comités cívicos*) und die Unternehmerverbände, Druck auf die Parteien ausübte. So unterzeichneten die Parteien im Juli ein Abkommen (*Acuerdo para la Moderniza-*

---

que wurde daher vor allem bei der Bevölkerungsgruppe der Aymara sehr populär. Sein politischer Diskurs ist stark populistisch und nationalistisch geprägt, die CONDEPA macht sich für die Verteidigung der indianischen Kultur stark. Seine Wählerbasis ist vor allem im informellen Sektor von La Paz, bei den Armen, Mischlingen und bei den Aymara zu finden. Ein klares politisches Programm ist bei seiner stark caudillistisch geprägten Partei nicht zu erkennen, er setzt aber auf ein binnenmarktorientiertes Wachstumsmodell, das wieder auf die intervenierende Kraft des Staates setzt (vgl. Mayorga, 1995).

*ción del Estado y el Fortalecimiento de la Democracia*), das die Reform und Modernisierung der Justiz, eine Verfassungsreform, eine Wahlrechtsreform, eine politisch administrative Dezentralisierung, ein neues Verfahren zur Auswahl der höheren Funktionsträger des Staates, die Verabschiedung eines Parteiengesetzes, eine umfassende Bildungsreform und die Schaffung eines Verfassungsgerichts und eines Ombudsmannes (*defensor del pueblo*) vorsah (vgl. Mayorga 1994: 42ff.).

Allerdings war die Regierung Paz Zamora zu schwach, um diese Reformen tatsächlich auf den Weg zu bringen. Auch ein wirtschaftlicher Aufschwung ließ weiter auf sich warten. Immerhin konnte die Stabilität der Wirtschaft mit einer durchschnittlichen Inflationsrate von 13,5% gewahrt werden. An den geringen Einkünften der Bevölkerung und der sozialen Misere änderte sich jedoch nichts. Das Bruttosozialprodukt wuchs von 1989 bis 1993 jährlich um rund 4%; trotzdem stieg der Anteil der Menschen, die im informellen Sektor arbeiteten, auf über 60% an. Paz Zamora führte die Tradition der klientelistischen Politik fort, so daß sich der Staatsapparat noch weiter aufblähte. Darüber hinaus kamen mehr und mehr Korruptionsfälle von Staatsangestellten ans Licht, die das Ansehen und die Autorität der Regierung stark minderten. Verschiedene Vertreter der MIR-Führung wurden immer wieder verdächtigt, mit der Kokainmafia zusammenzuarbeiten (Jost, 1997: 115). Insgesamt läßt sich aber festhalten, daß das politische System unter der eigenwilligen AP-Regierung an Stabilität gewann. Im Parteienspektrum kam es zu einem weiteren Konzentrationsprozeß. Die Achse bildeten jetzt MNR, ADN und MIR, die zusammen auf über 65% der Stimmen kamen.

## **IX.8 Die Reform-Regierung unter Sánchez de Lozada 1993-97**

Im Gegensatz zur Wahl von 1989 zeichnete sich der Urnengang 1993 durch eine weitgehende Achtung der Regeln aus, wodurch der demokratische Prozeß weiter an Respekt und Zustimmung gewann. Neben CONDEPA trat mit der *Unión Cívica Solidaridad* (UCS)<sup>31</sup> eine weitere populistische Partei erstmals bei den Wahlen an. Im Gegensatz zu CONDEPA spricht sich die UCS nicht grundsätzlich gegen die liberale Marktwirtschaft aus, fordert allerdings mehr soziale Eingriffe des Staates. Damit lassen sich im bolivianischen Parteiensystem neue *cleavages* ausmachen: Die Trennungslinien verlaufen nicht mehr zwischen linken und rechten Parteien, sondern zwischen liberalen Mo-

---

<sup>31</sup> Die UCS wurde 1988 von Max Fernández gegründet, einem wirtschaftlich sehr erfolgreichen *Cholo*, dem die größte Brauerei des Landes gehört. Die UCS ist eine sehr stark auf ihren Führer ausgerichtete, caudillistische Partei, die sich kaum um ein detailliertes Parteiprogramm bemüht. Die Schlagworte ihrer Politik sind Arbeit, Ehrbarkeit und soziale Gerechtigkeit. Zu Ansehen gelangte die Partei vor allem bei der armen Bevölkerung, weil Parteigründer Fernández aus eigenen Mitteln Trinkwasser- und Elektrizitätsversorgung und den Bau von Straßen, Brücken oder Gemeindehäusern finanzierte. Seine Wahlkampfveranstaltungen erfreuten sich vor allem deshalb großer Beliebtheit, weil dort Freibier ausgeschenkt wurde.



dernisierern und traditionellen Populisten. Die einzige linke Partei, die bei den Wahlen eine Rolle spielte, war die Bewegung Freies Bolivien (*Movimiento Bolivia Libre* – MBL)<sup>32</sup>, die sich vor allem für die Einhaltung der Menschenrechte, gegen Armut und Korruption einsetzte. Vor dem Hintergrund der andauernden sozialen Probleme war die Fortführung der neoliberalen Wirtschaftspolitik die zentrale Frage des Wahlkampfs.

Das in den Augen der Wähler überzeugendste Wahlprogramm legte Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) mit seinem Plan für alle (*Plan de todos*) vor. Dieser sah vor allem die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen, die Steigerung der Investitionen, die Privatisierung und Kapitalisierung der Staatsunternehmen, eine Ausweitung der Partizipation der Bevölkerung, mehr soziale Gerechtigkeit und den Kampf gegen die Korruption vor (MNR, 1993). Sánchez de Lozada konnte dieses Programm als Person glaubwürdig vertreten, weil er sich mit seiner eigenen Minengesellschaft zum reichsten Mann Boliviens hochgearbeitet hatte. Durch ein Wahlbündnis des MNR mit der kleinen Aymara-Partei *Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación* (MRTKL)<sup>33</sup> unter der Führung des angesehenen intellektuellen Aymara Víctor Hugo Cárdenas konnte der MNR auch seine Position bei der indianischen Bevölkerung auf dem Land stärken. So erreichte der MNR-MRTKL eine deutliche relative Mehrheit von 36,2% der Stimmen. Die amtierende Regierungskoalition AP (MIR/ADN) erlitt mit 21% eine vernichtende Niederlage und mußte im Vergleich zur vorhergehenden Wahl eine Halbierung ihrer Stimmen hinnehmen. CONDEPA erhielt 14,3% der Stimmen, UCS 13,8% und der MBL 5,4%. Der MNR war vor allem bei der Mittel- und Oberschicht erfolgreich, konnte aber auch seine Stellung als Vertreter der ländlichen Bevölkerung konsolidieren.

Von insgesamt 14 Parteien gelangten acht ins Parlament, sechs davon mit politischer Bedeutung. Gonzalo Sánchez de Lozada bildete mit der UCS und der MBL eine Regierungskoalition (*Pacto por la Gobernabilidad*) und erreichte somit eine absolute Mehrheit mit 79 von 130 Sitzen im Parlament und 17 von 27 im Senat. Zwar verfügte er damit über eine stabile Regierungskoalition, jedoch nicht über die erforderliche Zweidrittelmehrheit, um auch Verfassungsänderungen ohne Konsens mit der Opposition vornehmen zu können. Víctor Hugo Cárdenas wurde Vizepräsident – eine Wahl von großem symbolischen Wert, weil zum ersten Mal ein „Indianer“ ein hohes Staatsamt erlangte, auch wenn nach der Verfassung die Kompetenzen des Vizepräsidenten über die Repräsentation hinaus sehr begrenzt sind. Insgesamt fanden mit der Wahl von 1993 die neuen Regeln der Koalitions- und Konsensfindung eine erneute Bestätigung. Die Opposition aus ADN, MIR und CONDEPA erwies sich aller-

---

<sup>32</sup> Der MBL entstand ursprünglich als marxistische Abspaltung des MIR im Jahre 1987, wandelte sich aber zu einer eher gemäßigten sozialdemokratischen Partei, die sich auch um die Anliegen der indianischen Bevölkerung kümmert.

<sup>33</sup> Der MRTKL beruft sich auf Tupac Katari, einen der bedeutendsten Kämpfer gegen die spanische Kolonialherrschaft im 17. Jahrhundert, und entstand aus der kataristischen Bewegung, die sich in den 70er Jahren vergeblich um eine politische Vertretung der ländlichen Massen in Bolivien bemüht hatte. Ihr Führer Víctor Hugo Cárdenas promovierte an der Pariser Sorbonne in Philosophie.

dings nach der deutlichen Abwahl als zerstritten und schwach. Als persönliche Konsequenz aus dem Wahldebakel zog sich Hugo Banzer vorübergehend aus der aktiven Politik zurück. Als Ex-Präsident Jaime Paz Zamora sich vor einem Parlamentsausschuß gegen die Vorwürfe der Begünstigung des Drogenhandels rechtfertigen mußte, nahm auch er als Parteivorsitzender seinen Hut<sup>34</sup>. Damit hatte Sánchez de Lozada relativ freie Hand, nach der wirtschaftspolitischen Kehrtwende von 1985 bis 1989 jetzt auch die politische und soziale Wende einzuleiten.

Nach anfänglichen Koordinationsschwierigkeiten<sup>35</sup> legte die Regierung bei der Verwirklichung der Reformen ein enormes Tempo an den Tag. Schon einen Monat nach ihrem Regierungsantritt wurden 9.500 Staatsbedienstete entlassen. Abfindungen und Umschulungen sollten ihre Umorientierung erleichtern. Beim Reformprogramm orientierte sich die Regierung Sánchez de Lozada stark an der internationalen Entwicklungsdiskussion und den Ergebnissen der Rio-Konferenz von 1992, die in das Grundsatzprogramm der Regierung, in den sogenannten „Generalplan für wirtschaftliche und soziale Entwicklung – den Wandel für alle“ (PGDES), eingearbeitet und per Dekret im Oktober 1994 verabschiedet wurden. Dieser Plan beruhte auch auf der Erkenntnis, daß wirtschaftlicher Fortschritt nicht allein über eine zielgerichtete Wirtschaftspolitik erreicht werden kann, sondern von entsprechenden sozialen, ökologischen und politischen Maßnahmen begleitet werden muß (Petersen, 1996: 53). Die Regierung Sánchez de Lozada bekannte sich daher zur Strategie der *Nachhaltigen Entwicklung*; ein „Ministerium für menschliche Entwicklung“ und ein „Ministerium für nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz“ wurden eingerichtet (Birle, 1997b: 223ff.).

### IX.8.1 Die Verfassungsreform

Gleich nach Regierungsantritt Sánchez de Lozadas trat im August 1994 die noch unter der Vorgängerregierung ausgehandelte Reform der seit 1967 gültigen Verfassung in Kraft. Nach den Änderungen bekennt sich die repräsentativ-demokratische Republik Bolivien jetzt zu einem „multiethnischen, plurikulturellen, auf der Einheit und Solidarität aller Bolivianer beruhenden Gemeinwesen“ (zitiert nach Birle, 1997b: 232). Die wichtigste Veränderung ist eine Verlängerung der Amtszeit von Parlament, Senat und Präsident von vier auf fünf Jahre, wobei der Präsident nach einer Auszeit von einer Legislaturperiode einmalig wiedergewählt werden kann. Erhält keiner der Kandidaten die absolute Mehrheit der Stimmen, kann der Kongreß den Präsidenten jetzt nur noch aus den ersten zwei statt wie bisher drei bestplatzierten Kandidaten wählen. Kommt es bei der Wahl im Parlament nach drei Wahlgängen zu keiner Mehr-

<sup>34</sup> 1995 mußte Bolivien wegen Drogenhandels Oberst Faustino Rico Toro an die USA ausliefern, den Präsident Jaime Paz Zamora 1991 zum Leiter der Antidrogeneinheiten ernannt hatte.

<sup>35</sup> Die Regierungsstruktur wurde komplett umgebildet, Ministerien neu geschaffen, andere abgeschafft oder zusammengelegt, was zu starken Reibungsverlusten führte.

heit für einen Kandidaten, wird derjenige zum Präsidenten ernannt, der die meisten Stimmen des Volks erhalten hat. Diese Regelung sollte eine Wiederholung der Ereignisse von 1989 verhindern, als der Drittplazierte der Wahlen zum Präsidenten gewählt worden war.

Eine weitere wichtige Änderung betrifft die Wahl der Abgeordneten. Nach deutschem Vorbild wird die Hälfte der Abgeordneten seit der 97er-Wahl direkt in Wahlkreisen nach dem Mehrheitswahlsystem gewählt, während die andere Hälfte weiterhin über die Parteilisten nach dem Verhältniswahlsystem ins Parlament entsandt wird. Diese Veränderungen wurden auf die Formel gebracht: „*eligir, no sólo votar!*“, was soviel bedeutet wie: „auswählen, nicht nur abstimmen“. Parlamentarier sollen dadurch unabhängiger von der Parteispitze werden, sich stärker um die Belange vor Ort kümmern und direkteren Kontakt zu den Bürgern aufnehmen. Darüber hinaus dürfte das neue Wahlsystem den Konzentrationsprozeß der Parteien stärken, weil kleine Parteien kaum eine Chance haben, Direktmandate zu erreichen. Das Wahlalter wurde von 21 auf 18 Jahre herabgesetzt.

### **IX.8.2 Die Justizreform**

Alle Beobachter der Entwicklung in Bolivien sind sich darin einig, daß die Justiz mit am dringendsten einer Reform bedarf. Die Überwindung der Korruption und der Unzugänglichkeit juristischer Institutionen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen wurden in der reformierten Verfassung als oberste Ziele angepeilt. Gegen den Willen des Obersten Gerichtshofes (*Corte Suprema*) wurde die Einrichtung eines Verfassungsgerichts (*Tribunal Constitucional*), eines Justizrates (*Consejo de la Judicatura*) und eines Ombudsmannes (*Defensor del Pueblo*) beschlossen. Das Verfassungsgericht setzt sich aus fünf Richtern zusammen, die vom Kongreß mit Zweidrittelmehrheit auf zehn Jahre gewählt werden. Seine Aufgabe ist es, die Rechtmäßigkeit von Gesetzen und Dekreten zu überprüfen und in Konfliktfällen zwischen staatlichen Institutionen Entscheidungen zu fällen. Der Justizrat soll den Haushalt der Judikative verwalten und Disziplinarverfahren leiten, der Ombudsmann wacht über die Einhaltung der Menschenrechte und ist Beschwerdeinstanz für die Bürger mit Regionalbüros in allen Landesteilen (vgl. Jost, 1996a: 56).

„Wie notwendig gerade in diesem Bereich die Veränderungen sind, zeigt sich auch daran, daß kein anderes Staatsorgan einen derart schlechten Ruf genießt wie der Bereich der Rechtsprechung.“ (Birle, 1997b: 233)

### **IX.8.3 Privatisierung und Kapitalisierung der Staatsunternehmen**

Die Wirtschaftspolitik der Regierung Sánchez de Lozada unterstand weiterhin dem Primat der Stabilität, die zwar nicht als hinreichende, aber als notwendige Bedingung der wirtschaftlichen Entwicklung angesehen wurde. Nachdem die Vorgängerregierung in der Frage der Privatisierung der Staatsunternehmen kaum über ausgedehnte Diskussionen hinaus gelangt war, versuchte sich die

neue Regierung gleich an der Umsetzung. Im März 1994 verabschiedete sie ein Gesetz über die Privatisierung und Kapitalisierung. 72 kleinere Unternehmen sollten verkauft oder aus mangelnder Rentabilität gleich geschlossen werden, 24 waren bereits zuvor für insgesamt nur 20 Millionen Dollar verkauft worden (vgl. Petersen, 1996: 53ff.) – darunter Baumwollspinnereien, Glas- und Zementfabriken, Zuckerraffinerien, metallverarbeitende und Nahrungsmittelbetriebe, Hotels und Transportunternehmen.

Die sechs großen staatlichen Monopolunternehmen für Telekommunikation (ENTEL), Eisenbahn (ENFE), Mineralverhüttung (ENAF-Vinto), Elektrizität (ENDE), Erdöl und Erdgas (YPFB) und die Fluggesellschaft (LAB), deren erwirtschaftete Verluste dauernd aus der Staatskasse hatten ausgeglichen werden müssen, sollten mit dem Ziel kapitalisiert werden, den Staatshaushalt vom notorischen Schuldenausgleich zu entlasten und neue, höhere Steuereinnahmen zu erzielen. Bei der Kapitalisierung handelt es sich um eine neue Variante der Privatisierung: Eine Gesellschaft wird gegründet zwischen dem Staat auf der einen Seite, der sein Unternehmen einbringt, und einem privaten Investor auf der anderen Seite, der noch einmal den Wert des Unternehmens hinzuzahlt, wobei dieses Geld für Investitionen gedacht ist. Damit entsteht ein neuer Betrieb mit dem doppelten Wert, der gleichzeitig über die notwendigen Investitionsmittel verfügt, um die meist veralteten Unternehmen modernisieren und wieder wettbewerbsfähig machen zu können. Der Investor erhält bei der Kapitalisierung 50% der Aktien und mit dem Management die gesamte Verfügungsgewalt über die Firma. Die anderen 50% werden allen volljährigen Bolivianern überschrieben und von einem Pensionsfonds verwaltet. Einmal im Jahr soll der Fonds aus den Renditen an alle Über-65jährigen ein Altersgeld (*Bonosol*) auszahlen. Die Regierung erhoffte sich von der Kapitalisierung eine Erhöhung der internen Sparrate, die Belebung des Kapital- und Finanzmarktes, eine massive Vermögensumverteilung zugunsten ärmerer Bevölkerungsschichten und mehr Neuinvestitionen.

Viele dieser Effekte sind eingetreten, wenn auch zum Teil nicht in dem erhofften Umfang. Andererseits sind unter dem privaten Management zunächst einmal Tausende von Mitarbeitern entlassen worden, was zu heftigen Protesten führte. Viele Bolivianer sahen in der Privatisierung auch einen „Verrat am Vaterland“, weil fast alle kapitalisierten Betriebe an ausländische Investoren gegangen waren<sup>36</sup>. Großen Widerstand erregte vor allem der Fall der bolivianischen Eisenbahn, die von einer chilenischen Privatfirma<sup>37</sup> übernommen und dann mit Profit weiterverkauft wurde, und deren neues Management inzwischen fast alle Strecken stillgelegt hat, so daß diese Kapitalisierung für einen

---

<sup>36</sup> Die Telefongesellschaft ging an ein italienisches Unternehmen, die Elektrizitätsgesellschaft an ein amerikanisches, die Fluggesellschaft an eine brasilianische Gesellschaft, die Erdöl- und Erdgasgesellschaft wurde in verschiedene Sektoren zerschlagen und ging zum Teil an internationale Konsortien, und die Eisenbahn wurde von der chilenischen Firma Cruz Blanca übernommen.

<sup>37</sup> Die Chilenen sind in Bolivien bis heute verhaßt, weil sie den Bolivianern im Salpeterkrieg von 1879 den Zugang zum Pazifik nahmen, worauf die Bolivianer ihre Armut zurückführen.

Preis von nur 20 Millionen Dollar als gescheitert angesehen werden muß. Auch die Luftfahrtgesellschaft verzeichnete allein im Jahr 1998 20 ernsthafte Zwischenfälle aufgrund mangelnder Wartung (La Razón, 29.6.1998). Dagegen verlief die Kapitalisierung der Telefongesellschaft höchst erfolgreich; die Investitionen übersteigen inzwischen weit den Buchwert. Insgesamt gelang es der Regierung trotz einzelner Erfolge nicht, die Bevölkerung vom Sinn dieser Reform zu überzeugen.

#### **IX.8.4 Die Rentenreform**

Zusammen mit der Kapitalisierung plante die Regierung Sánchez de Lozada gleichzeitig auch eine Reform des Rentenwesens. Das alte System nach dem Umlageverfahren war durch die Strukturanpassungsmaßnahmen und die Massenentlassungen in eine Deckungskrise geraten und sollte im Rahmen der Kapitalisierung durch ein Kapitaldeckungsverfahren ersetzt werden. Waren bisher nur die abhängig Beschäftigten in Bolivien, etwa 25 Prozent der erwachsenen Bevölkerung, durch eine Altersversorgung abgesichert, sollte nun aus den Renditen der Kapitalisierung allen über-65jährigen Bolivianern<sup>38</sup> einmal im Jahr zusätzlich ein Altersgeld, der *Bono de Solidaridad (Bonosol)*, ausbezahlt werden, dessen Höhe von einer Aufsichtsbehörde (*Superintendencia*) jährlich festgelegt werden sollte. Im November 1996 beschloß die Regierungskoalition ein Gesetz, nach dem für alle abhängig Beschäftigten Versicherungspflicht in privatisierten Pensionsfonds besteht, an die 10% des Einkommens zu überweisen sind. Informelle Arbeiter können sich ab einem Einkommen in Höhe des Mindestlohns<sup>39</sup> freiwillig versichern. Für die nach altem System geleisteten Zahlungen wird den Arbeitern von der Regierung eine Kompensationszahlung aus dem Staatshaushalt gewährt (Manz, 1996: 74ff.).

Kritiker bemängelten an der Reform die hohe Altersgrenze für den *Bonosol* und warnten davor, daß die Rendite langfristig zur Finanzierung nicht ausreiche und daß der Wechsel vom Umlage- zum Kapitaldeckungsverfahren viele Ungerechtigkeiten in sich berge. Kurz vor den Wahlen 1997 wurde der *Bonosol* zum ersten Mal in einer Höhe von 240 Dollar ausbezahlt, was für die Mehrheit der Bolivianer viel Geld ist. Dabei kam es allerdings zu organisatorischen Problemen, weil viele Menschen vor allem auf dem Land nicht registriert sind und ihr Alter – wenn überhaupt – nur durch die Taufkartei der Kirchen nachweisen können. Im Endeffekt mußte die Regierung sehr viel mehr Altersgeld ausbezahlen, als sie einkalkuliert hatte.

#### **IX.8.5 Dezentralisierung und Volksbeteiligung**

Neben der Kapitalisierung wurden das neugeschaffene Volksbeteiligungsgesetz und die Dezentralisierung in der internationalen Diskussion von allen Re-

<sup>38</sup> Nach der letzten Volkszählung von 1992 sind das 3,17 Prozent der Bevölkerung

<sup>39</sup> Der 1996 zwischen Regierung und COB ausgehandelte Mindestlohn lag bei 240 Bolivianos, das sind rund 45 Dollar.

formen am meisten beachtet. Dabei geht es um weitreichende Mitwirkungsrechte für die Bevölkerung und neue Kompetenzen für die Kommunen. Kommunale Verwaltungen und Bürgermeister gab es bis 1994 nur in urbanen Zentren ab 2000 Einwohnern. In der Praxis existierte daher für den größten Teil des Landes überhaupt keine zuständige Verwaltung. Ländliche Entwicklungsprogramme wurden zentral von der Hauptstadt aus geleitet, über eigene Einnahmen verfügten in sehr bescheidenem Maß nur die neun Departementsstädte, vor allem La Paz, El Alto, Cochabamba und Santa Cruz.

Mit der Verabschiedung des Volksbeteiligungsgesetzes (*Ley de Participación Popular*) im April 1994 stieg die Zahl der Kommunen von 30 auf 311. Zu ihren Aufgaben gehören seitdem Gesundheitsversorgung, Wasserversorgung, Straßenbau, Einrichtung und Unterhaltung von Schulen, Krankenhäusern und kommunalen Sportstätten, aber auch die Förderung der ländlichen Entwicklung, die Verbesserung der Situation der Frauen und die Sicherung der Nahrungsmittelversorgung. Dazu erhalten die Gemeinden einen festen Anteil von 25 Prozent der nationalen Steuereinnahmen. Eine Richtlinie gibt vor, daß 90 Prozent dieser Mittel für Infrastrukturmaßnahmen und 10 Prozent für die Verwaltung aufzuwenden sind. Die Gehälter von Ärzten und Lehrern etc. werden weiterhin von der Regierung bezahlt. Bürgermeister und Gemeinderat werden auf fünf Jahre von der Bevölkerung gewählt, mit einer Dreifünftelmehrheit kann gegen den Bürgermeister ein konstruktives Mißtrauensvotum durchgebracht werden (Birle, 1997b: 224).

Im Rahmen der *Participación Popular* ist die Bevölkerung aufgerufen, sich in sogenannten Territorialen Basisorganisationen (*Organizaciones Territoriales de Base: OTB*) an Planung und Kontrolle der kommunalen Aufgaben zu beteiligen. Jede OTB verfügt über ein Vorschlags- und Kontrollrecht betreffend alle Angelegenheiten der einzelnen Gemeinde. Insgesamt wurden 20.000 solcher Organisationen anerkannt: 12.000 indigene Gemeinschaften und 8.000 sogenannte Nachbarschaftsvertretungen (*juntas vecinales*). Zum ersten Mal erhielten damit auch indigene Gemeinschaften eine rechtliche Anerkennung und ein Mitspracherecht. Bindeglied zwischen den einzelnen OTBs und der Gemeinde bilden Überwachungskomitees (*Comités de Vigilancia*), in die jede OTB einen Vertreter entsendet und die die Arbeit und Haushaltsführung der Gemeinden kontrollieren. Auch indigene Autoritäten wie Capitanes, Jilacas Curacas und Mallucus, die nicht nach westlich demokratischen Regeln gewählt werden, aber schon immer auf dem Land große Autorität genossen haben, werden als Vertreter der OTB's in den Überwachungskomitees anerkannt.

Mit dem Volksbeteiligungsgesetz kam es auf der lokalen Ebene zu einer enormen Mobilisierung. Im Vergleich zu 1990 stiegen die Finanzmittel der Kommunen von 76,5 Millionen auf 155 Millionen Dollar. Dies führte zu einer deutlichen Umverteilung zugunsten der armen und ländlichen Gemeinden. Damit war auch der Anreiz für viele Bürger gegeben, sich an den partizipativen Planungsprozessen und der gesellschaftlichen Kontrolle zu beteiligen (ILDIS, 1996). Für große Teile der Bevölkerung gehören sie inzwischen zum

Alltag. In 192 Gemeinden wurden inzwischen Überwachungskomitees eingerichtet, etwa 76.000 Arbeitsplätze sind durch die *Participación Popular* neu entstanden (Mercado, 1996: 43ff.). In der Hoffnung auf ihre Wiederwahl organisieren die Bürgermeister den Bau von Schulen und Gesundheitsstationen, renovieren Gemeindehäuser etc.<sup>40</sup>.

Trotz erster Erfolge des Volksbeteiligungsgesetzes überwiegen vor Ort noch die Probleme. Die Infrastruktur der Gemeinden ist vollkommen unzureichend entwickelt, Traditionen und Erfahrungen in der Selbstverwaltung fehlen. Die Steuergelder werden vielfach unkoordiniert und meist in Bauvorhaben investiert, ohne daß Bereichen wie Erziehung, Gesundheit oder Förderung der lokalen Wirtschaft, die wiederum zusätzliche Steuereinnahmen einbringen könnten, entsprechende Bedeutung beigemessen wird. Trotz zahlreicher Schulungsprogramme gibt es auf kommunaler Ebene bislang kaum kompetente Mitarbeiter, die ihren Aufgaben gerecht werden können. Erschwert wird der Prozeß der Volksbeteiligung zusätzlich dadurch, daß die nationale Verwaltung nur widerwillig Kompetenzen abgibt. Kritiker der Reform sprechen von einer „Dezentralisierung der Korruption“ (Jost, 1996a: 59). Nichtsdestotrotz sind die kritischen Stimmen im Land inzwischen verstummt. Die Mehrheit hat die großen Entwicklungschancen des Volksbeteiligungsgesetzes und die positiven Kräfte, die eine eigenverantwortliche Planung der Kommunen freisetzt, anerkannt.

Verstärkt wird der Prozeß auf kommunaler Ebene noch durch eine Neuordnung der mittleren, departementalen Ebene. Mit der Verabschiedung des Dezentralisierungsgesetzes (*Ley de Decentralización Administrativa*) im Juli 1995 beendete die Regierung Sánchez de Lozada eine über 10 Jahre andauernde Diskussion. Nach dieser Reform werden die Präfekte der Departements weiterhin vom Präsidenten ernannt. Neu sind Departementsräte, deren Mitglieder von den neugeschaffenen Gemeinderäten mit Zweidrittelmehrheit gewählt werden. Damit gelang es der Regierung, einen föderalen Charakter des Staates zu verhindern, denn der Departementsrat bezieht seine Legitimation nicht direkt durch eine Wahl der Bevölkerung. Immerhin obliegt dem Rat die Verabschiedung des Departementshaushalts und die Kontrolle des Präfekten, den er mit Zweidrittelmehrheit zum Rücktritt zwingen kann. Eine der wichtigsten Aufgaben der Präfektur ist die Ausarbeitung eines departementalen Entwicklungsplans, der alle Projekte auf regionaler Ebene zusammenfaßt. Über die Arbeit dieser mittleren Ebene läßt sich noch nicht viel sagen, da sie noch im Aufbau begriffen ist. Bislang ist es jedoch noch nicht gelungen, Investitionstätigkeiten der drei Ebenen aufeinander abzustimmen (Mercado, 1996: 49).

#### **IX.8.6 Die Bildungsreform**

---

<sup>40</sup> Immer häufiger sind in bolivianischen Zeitungen Ausschreibungen beispielsweise für Infrastrukturprojekte zu lesen.

Eines der wichtigsten Vorhaben der Regierung Sánchez de Lozada war eine Reform des Bildungswesens. Die Regierung sah in dem schlechten Bildungssystem des Landes sowohl Ursache als auch Folge der großen Armut und in seiner Reformierung einen Schlüssel zur Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Situation. Nach Einschätzung aller gesellschaftlichen Akteure Boliviens wird das Bildungssystem bislang weder der Aufgabe einer beruflichen Qualifizierung noch der nationalen Integration gerecht. 90 Prozent aller Kinder auf dem Land erreichen nicht einmal den Primarabschluß, die Hälfte aller Mädchen geht in den ländlichen Regionen gar nicht zur Schule. Der absolute Analphabetismus beträgt 20, der funktionale 35%; das entspricht einer Analphabetenquote von insgesamt 55%<sup>41</sup>. Darüber hinaus leidet das Bildungssystem an mangelhaft qualifizierten Lehrern, weil nur ein Viertel die Lehrerausbildung überhaupt abschließt (Jost, 1996a: 61).

Hinzu kommt, daß bei einem geschätzten indigenen Bevölkerungsanteil von annähernd 70% für 60 Prozent der knapp sieben Millionen Einwohner eine indigene Sprache Muttersprache ist<sup>42</sup>. Das seit der Revolution auf die hispano-kreolische „Nationalkultur“ ausgerichtete Bildungssystem verfolgte dagegen eine Assimilierung und kulturelle Homogenisierung in Anlehnung an das europäische Zivilisationsmodell, das aber den Bedürfnissen dieser Bevölkerungsgruppen in keiner Weise gerecht wird (Ströbele-Gregor, 1996: 62ff.).

„Die Ursache für eine so weitgefächerte Bewahrung der indigenen Kulturen muß also im Zusammenhang mit dem wenig effizienten staatlichen Schulsystem gesehen werden.“ (1996: 63)

Eines der zentralen Ziele der auf 20 Jahre angelegten Bildungsreform soll die Bewahrung genau dieser Kulturen und die Förderung der indigenen Sprachen darstellen. Daher sollen möglichst alle Kinder zweisprachig unterrichtet und insbesondere die Mädchen gefördert werden. Die zentralistische und korrupte Schulaufsicht soll dezentralisiert, neue Lehrpläne und Unterrichtsmaterialien sollen entwickelt und die Lehrer besser ausgebildet werden. Der Schwerpunkt wird dabei zunächst auf der Primärausbildung liegen, wozu Finanzmittel aus den Universitäten abgezogen werden, die bislang über die Hälfte aller Bildungsausgaben verfügten, jedoch nach Ansicht von Fachleuten schon heute ihren Aufgaben nicht gerecht werden. Die Reform sieht außerdem vor, die Eltern und lokalen Gemeinden an der Schulaufsicht und der Kontrolle der Lehrer zu beteiligen; im Rahmen des Volksbeteiligungsgesetzes sind die Gemeinden für den Bau und die Erhaltung der Schulgebäude verantwortlich. Führten bislang eine unzureichende Entlohnung und mangelnde Motivation der Lehrer zu vielen Stundenausfällen, so sagte die Regierung jetzt den sogenannten Phantomlehrern, die nur auf den Gehaltslisten stehen, den Kampf an und ver-

---

<sup>41</sup> Zu den absoluten Analphabeten werden Menschen gezählt, die nie Lesen und Schreiben gelernt haben, zu den funktionalen Analphabeten zählen Menschen, die eine zu kurze Ausbildung genossen haben oder Lesen und Schreiben aufgrund fehlender Praxis wieder verlernt haben.

<sup>42</sup> 34% sprechen Quechua, 23% Aymara und 2% eine der anderen über 30 Sprachen.



sprach, die anderen dafür besser zu bezahlen. Dazu ist vorgesehen, die Ausgaben für das Bildungssystem bis zum Jahr 2000 von 2,7% des Bruttosozialprodukts auf 6% anzuheben.

Trotz der auf über 200 Millionen Dollar geschätzten Kosten der Bildungsreform stellt die Finanzierung das geringste Problem dar, denn zahlreiche Entwicklungsorganisationen – einschließlich der Weltbank und der interamerikanischen Entwicklungsbank – sagten großzügige Unterstützung zu. Das eigentliche Problem liegt bei den Angestellten des Bildungssystems selbst, die zwar mit den Inhalten der Reform durchaus konform gehen, nicht aber mit den arbeitsrechtlichen Regelungen und dem Privilegienverlust der Gewerkschaften. So wollen die Universitäten keine Kürzungen hinnehmen, die Gewerkschaften sind weder bereit, auf die Zwangsmitgliedschaft aller Lehrer zu verzichten, noch wollen sie ihren Einfluß auf die Anstellung, Versetzung und Beförderung von Lehrern verlieren. Die Lehrer selbst akzeptieren bisher weder die Kontrolle durch den Staat und die Eltern, noch den Zwang zur Überprüfung ihrer Kenntnisse in speziellen Lehrerprüfungen. Und schließlich ist auch die zentralistische Verwaltung nicht bereit, Kompetenzen an die Regionen abzugeben.

Durch Hungerstreiks der trotzkistisch geprägten Lehrgewerkschaft, die Nichtbereitschaft des Lehrpersonals zur Zusammenarbeit mit dem Staat, Straßenblockaden und einen von der COB ausgerufenen Generalstreik sah sich die Regierung gezwungen, zahlreiche Gewerkschaftsführer zu verhaften und den streikenden Lehrern mit Entlassungen zu drohen. Nach langwierigen Verhandlungen wurden alle ungelösten Aufgaben einer Kommission zur Lösung übertragen. Bislang konnten also nur Teile der Reform umgesetzt werden. An wenigen Schulen wurde bereits der zweisprachige Unterricht eingeführt, die Bildungsreform kommt insgesamt nur schleppend voran. Hier zeigen sich auch die Grenzen der Implementierungskapazität der Regierung, wenn ein Sektor nicht mitspielt, und die Gefahren, aber auch die Chancen einer solchen Reform:

„Optimisten sprechen in Bolivien von einem tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandel. Die neuen gesetzlichen Instrumente [...] der Bildungsreform und des Volksbeteiligungsgesetzes würden die Verwirklichung einer langgehegten Utopie einleiten: die Vision einer demokratischen Gesellschaft, die ihre Kraft aus dem Reichtum ihrer Kultur- und Sprachenvielfalt schöpft. Zweifellos tragen die weitreichenden Reformen, namentlich die Bildungsreform und das Volksbeteiligungsgesetz, zu einer Demokratisierung der Gesellschaft bei. Unklar ist, wie stark sich ein westliches Modernisierungsmodell durchsetzt und bewährte Strukturen der indigenen und bäuerlichen Gemeinschaften zerstört werden.“ (Ströbele-Gregor, 1996: 71)

### **IX.8.7 Die Agrarreform**

Bei der Agrarreform, dem Ley INRA (*Instituto Nacional de Reforma Agraria*), ging die Regierung strategisch geschickter vor. Nachdem die ersten Gesetzesentwürfe auf massive Kritik gestoßen waren, initiierte die Regierung einen Dia-

log mit allen betroffenen Gruppen, um deren Interessen in das Gesetz zu integrieren. Das Tauziehen über Eigentums-, Nutzungs- und Verwertungsrechte und die Verteilung von Agrarland zog sich fast über die ganze Legislaturperiode hin, jedoch konnte schließlich ein Konsens mit allen Gruppen erzielt werden (vgl. Petersen, 1996: 58). Bei dem Gesetz ging es um die Schaffung neuer Institutionen wie Reform- und Aufsichtsinstanzen, die Formalisierung von Besitzrechten, eine Veränderung des Systems der Umverteilung und die Schaffung einer Schlichtungsinstanz. Die Großbauern im östlichen Tiefland um Santa Cruz sollen jährliche Steuern in Höhe von 1,5% des Wertes ihrer Flächen zahlen, damit ein Anreiz zur Nutzung brachliegenden Landes geschaffen wird. Im Endeffekt soll mit der Reform zwei bedrohlichen Tendenzen entgegengewirkt werden: zum einen einer übertriebenen Mini- oder sogar Mikrofundisierung durch Vererbung im andinen Hochland, zum anderen dem unproduktiven Großgrundbesitz im östlichen Tiefland.

### **IX.8.8 Die Vielzahl der Reformen überforderte die Bevölkerung**

Mit dem Reformprogramm der Regierung Sánchez de Lozada kam der tiefgreifendste Modernisierungsprozeß in Gang, den Bolivien seit der Revolution von 1952 erlebte. Doch ein großer Teil der Bevölkerung fühlte sich von den zahllosen Veränderungen überfordert, weil die Regierung ihr gesamtes Programm in nur drei Jahren bis 1997 durchzog. Da die Reformen große Kosten verursachten, mußte die Regierung bei anderen Ausgaben sparen und überschnitt in vielen Bereichen die Toleranzgrenze der Menschen. 1995 kumulierte der Widerstand in mehreren Sektoren. Arbeiter und Gewerkschaften streikten gegen die Kapitalisierung, Lehrer und Studenten demonstrierten gegen die Bildungsreform, Bauern wehrten sich gegen die Umverteilungen im Agrarsektor, *Cocaleros* (Coca-Bauern) probten den Aufstand gegen das Ausreißen ihrer Plantagen durch das Militär, und das südlichste Departement Tarija drohte mit einer Sezession, weil die Dezentralisierung zu lange auf sich warten ließe. In dieser Situation verhängte Präsident Sánchez de Lozada den Ausnahmezustand und setzte zunächst für 90 Tage und später noch einmal für drei Monate die bürgerlichen und politischen Rechte außer Kraft. Damit erhielten jene Gegner zusätzliche Nahrung, die Sánchez de Lozadas autoritären Führungsstil kritisierten. Einige befürchteten sogar einen „autogolpe“ im Stil von Fujimori; sie unterstellten dem Präsidenten, seine Amtszeit entgegen der Verfassung verlängern zu wollen, um die Reformen zu Ende bringen zu können<sup>43</sup>.

Das Ansehen der MNR-geführten Regierung erreichte mit der Verhängung des Ausnahmezustands einen Tiefpunkt. Hinzu kamen interne Auseinandersetzungen in der Koalition, in deren Verlauf die UCS die Regierung zeitweise

---

<sup>43</sup> Der Bruder von Gonzalo Sánchez de Lozada hatte sogar einmal mit einer „*Fujimorización*“ Boliviens gedroht, falls der Senat dem Inkrafttreten der Verfassungsänderungen noch in derselben Legislaturperiode nicht zustimmen würde. Der Senat ließ sich davon jedoch nicht beeindrucken, und auch das Parlament nahm diese Drohungen sehr gelassen hin. Sie waren offenbar nicht mit dem Präsidenten abgesprochen (IIK, 1995: 160).

verließ. Gleichzeitig solidarisierte sich die Opposition mit den Gegnern der Reformen. Trotzdem konnte der Visionär Sánchez de Lozada seine Reformen auf den Weg bringen. Dafür, daß seine Partei – Sánchez de Lozada selbst durfte ja qua Verfassung nicht mehr antreten – die darauffolgenden Wahlen klar verlor, lassen sich mehrere Gründe aufzeigen: Zum einen tat sich eine riesige Kluft auf zwischen den Reformzielen und der Art und Weise, wie sie umgesetzt wurden. Obwohl die Regierung mehr Volksbeteiligung einführen wollte, war sie nicht bereit, Kritik und Anregungen in die Reformen einfließen zu lassen. Zum Teil setzte sich der Präsident höchstpersönlich mit eigenwilligen Detailregelungen durch. Sodann fehlte es an einer entsprechenden Kommunikation, um den Sinn der Reformen und vor allem die Interdependenzen und langfristigen Wirkungen der Öffentlichkeit deutlich zu machen. Die Umsetzung der Reformen litt sehr darunter, daß sich die Regierung für den kurzen Zeitraum zu viel auf einmal vorgenommen hatte. Zudem stellte sich keine unmittelbare ökonomische Verbesserung ein, weil die Reformen nicht auf kurzfristige Erfolge, sondern auf die langfristige Veränderung von Strukturen und Rahmenbedingungen abzielten. Zwar hatte die MNR-Regierung im Gegensatz zu all ihren Vorgängern nahezu alle Aussagen aus dem Wahlkampf verwirklicht, aber eben nicht das Versprechen, ein hohes Wirtschaftswachstum zu erreichen und damit 265.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen. Sicherlich werden die Reformen langfristig ihre positive Wirkung auf die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen des Landes entfalten, doch zunächst einmal führten sie durch die Kapitalisierung zum weiteren Abbau von Arbeitsplätzen. Und für die Menschen in Bolivien, die unter extremen Armutsbedingungen leben, zählt vor allem die kurze Sicht.

## **IX.9 Die demokratische Wiederkehr des Ex-Diktators 1997**

Rechnet man Kommunal- und Nationalwahlen zusammen, wurden die Bolivianer im Juni 1997 zum zehnten Mal seit der Transition an die Urnen gerufen. Alles sprach bei dieser Wahl für die Opposition, obwohl die Reformen der Regierung Sánchez de Lozada im Wahlkampf überhaupt nicht diskutiert wurden. Die politischen Kontrahenten waren bis auf den Spitzenkandidaten des MNR nach wie vor dieselben. Sowohl Hugo Banzer Suárez als auch Jaime Paz Zamora waren in der Zwischenzeit auf die politische Bühne zurückgekehrt. Banzer beendete mit seiner Rückkehr den heftigen Machtkampf um seine Nachfolge, der die ADN zu spalten drohte, und brachte sein Programm auf die Schlagworte *pan, techo y trabajo* (Brot, Dach und Arbeit). Ihm machte eine Wahlkampagne der Opposition zu schaffen, die Rechenschaft über die Menschenrechtsverletzungen während seiner Diktatur verlangte. Paz Zamora begründete seine Rückkehr mit dem Anliegen, sich jetzt als Spitzenkandidat gegen die Vorwürfe des Kokainhandels zur Wehr setzen zu wollen. Dabei litt seine Partei darunter, daß die USA den Parteivorsitzenden wegen ihrer Verwicklungen in den Drogenhandel die ständigen Einreisevisa entzogen

wicklungen in den Drogenhandel die ständigen Einreisevisa entzogen hatten. Denn die Opposition malte die internationale Isolierung Boliviens im Falle einer erneuten Präsidentschaft von Paz Zamora an die Wand. Auch für die populistischen Parteien hatte sich die Ausgangsbasis im Wahlkampf verändert. Die beiden charismatischen Parteiführer von CONDEPA und UCS waren inzwischen tot<sup>44</sup>. Bei dem MNR hatte sich mit Carlos Durán ein mächtiger Parteiführer gegen den Reformflügel als Spitzenkandidat durchgesetzt, der sich jetzt um die Interessen der kleinen Leute kümmern wollte (Jost, 1997: 105ff.).

Insgesamt traten nur noch zehn Parteien – 1993 waren es noch 14 – bei den Wahlen an. Nach dem neuen Wahlrecht mit einer Drei-Prozent-Klausel und einem Stimmensplitting konnten sieben davon schließlich ins Parlament einziehen. Befürchtungen, daß das neue Wahlrecht zu vielen ungünstigen Stimmen vor allem auf dem Lande führen könnte, bestätigten sich nicht. Allerdings war die Wahlbeteiligung mit 71% der ins Wahlregister eingeschriebenen Bürger so niedrig wie noch nie. Beobachter sahen darin den Ausdruck wachsender Frustration<sup>45</sup>.

Mit 22, 2% der Stimmen gewann die ADN die Wahl, gefolgt von dem MNR mit 18,2%, CONDEPA mit 17,2%, MIR mit 16,7%, UCS mit 16,1%, die Vereinigte Linke (IU) mit 3,7% und der MBL konnte mit 3,1% der Stimmen knapp die 3%-Hürde überspringen. Die Vereinigte Linke mit ihrem militanten Führer Evo Morales erhielt alle Direktmandate im Chapare, dem Hauptanbauggebiet für Coca. Außer den kleinen Parteien MBL und IU waren alle anderen Parteien einschließlich der MNR bereit, mit der ADN eine Koalition zu bilden und Banzer zum Präsidenten zu wählen. Aus europäischer Sicht mag es überraschen, daß ein Ex-Diktator ganz demokratisch zum Präsidenten gewählt wurde, aber die große Mehrheit der Bolivianer sieht darin kein Problem. Schließlich hat Banzer sich seit 1985 unumstrittene Verdienste bei der Stabilisierung der Demokratie erworben und läßt sich gerne als „General der Demokratie“ bezeichnen (Jost, 1997: 126). Auf der anderen Seite gilt Bolivien als „*país sin memoria*“ (Land ohne Gedächtnis), weil Politikern die Sünden ihrer Vergangenheit nicht sehr lange nachgetragen werden, so das Urteil vieler Kritiker.

Mit dem alten Partner MIR und den beiden populistischen Parteien CONDEPA und UCS schmiedete Banzer eine sogenannte „*Megacoalición*“, die nahezu das gesamte politische Spektrum Boliviens umfaßt und ihn mit 115 von 157 Stimmen im August 1997 zum Präsidenten wählte. Diesmal wurde der Pakt bezeichnenderweise „Kompromiß für Bolivien“ getauft. Die Stimmenzahl der Megakoalition reicht sogar zur Zweidrittelmehrheit, so daß sie selbst bei Verfassungsänderungen nicht mehr auf die Opposition angewiesen ist. Bei

---

<sup>44</sup> Carlos Palenque starb an einem Herzinfarkt und Max Fernández bei einem Flugzeugabsturz.

<sup>45</sup> In Bolivien herrscht Wahlpflicht. Wer den Stempel der Wahl in seinen Papieren nicht vorweisen kann, bekommt Probleme beispielsweise bei Verkehrskontrollen oder Überweisungen auf der Bank. Allerdings sind viele tausend Menschen nicht ins Wahlregister eingeschrieben – genauerer Zahlen gibt es nicht –, weil sie im Zivilregister der Regierung nicht aufgenommen sind und daher auch nicht über Ausweispapiere verfügen.

der Regierungsbildung schien die Verteilung der Pfründe im Vordergrund zu stehen (vgl. Lozada/Saavedra, 1998: 139). Während auf der einen Seite bereits genau ausgeklügelt war, daß von den Posten der Präfektur im Departement Potosi beispielsweise an die UCS 15% und an Condepa 10% gehen müßten, hatte über das Regierungsprogramm noch keine Diskussion stattgefunden (Goedeking, 1998: 15).

Vor der Veröffentlichung eines Regierungsprogramms rief die Regierung Banzer alle politischen und gesellschaftlichen Akteure des Landes zu einem sogenannten „Nationalen Dialog“ auf, im Rahmen dessen die wichtigsten Probleme des Landes diskutiert werden sollten. Das drängendste Problem, so das Ergebnis, sei die Überwindung der Armut (Goedeking, 1998: 16). Zwar wurden einzelne Punkte des „Nationalen Dialogs“ in das Regierungsprogramm „*Para vivir mejor*“ aufgenommen, allerdings derart vage formuliert, daß sich daraus keine konkreten Forderungen ableiten ließen. Einzig konkret war die Ankündigung, 25 neue Straßen zu bauen. Die programmatische Schwäche der Regierung liegt sicherlich auch in den koalitionsinternen Konflikten begründet. Die Auseinandersetzungen erreichten einen Höhepunkt, als innerhalb der populistischen Partei CONDEPA drei Flügel um Macht und Einfluß zu kämpfen begannen. In den Augen von Banzer hat dieser Konflikt dem gesamten Erscheinungsbild der Regierung so sehr geschadet, daß er CONDEPA Anfang August 1998 aus der Koalition hinauswarf. Die Stimmenmehrheit im Parlament bleibt ihm trotzdem erhalten (La Razón, 4.8.1998).

Ein Jahr nach der Regierungsübernahme durch Banzer hat sich in Bolivien wenig verändert; es wurde kein neuer Kurs in der Politik eingeschlagen, neue Akzente wurden kaum gesetzt. Damit könnte Sánchez de Lozada recht behalten, der den Regierungswechsel damit erklärte, daß die Bolivianer nach den bewegten Reformjahren für eine Verschnaufpause gestimmt hätten. Zwar wurden die Reformen des MNR nicht zurückgenommen, aber die *Participación Popular* beispielsweise wurde von der neuen Regierung nicht mit dem entsprechenden Nachdruck fortgeführt. So benötigten viele Kommunen zur weiteren Umsetzung der Volksbeteiligung vor Ort nach wie vor Unterstützung und Schulungen, sie fühlen sich jedoch von der Banzer-Administration mit ihren Problemen allein gelassen.

Im Gegensatz dazu forcierte die neue Regierung die Bildungs- und Justizreform. So wurde der Justizrat eingesetzt, im April 1998 wählte der Kongreß die frühere Journalistin Ana María Romero de Campero zur neuen Ombudsfrau, die im Herbst 1998 ihre Arbeit aufnehmen wird. Im Juli wählte der Kongreß nach neuen professionellen Mindestanforderungen die Mitglieder des neuen Verfassungsgerichts, die am 6. August 1998 feierlich in ihr Amt eingeführt wurden<sup>46</sup>. Die professionelle Auswahl durch eine Kommission zeigt, daß die politische Klasse in der Lage war, sich selbst neue Regeln für die Beset-

---

<sup>46</sup> Die Mitglieder wurden von der Presse alle bis auf einen als professionelle und ehrenwerte Juristen anerkannt. In dem Ausnahmefall hatte Präsident Banzer in den Verhandlungen mit dem Kongreß einen persönlich bevorzugten Kandidaten durchgesetzt.

zung wichtiger Ämter aufzuerlegen, um nicht mehr nur Aspekten des Klientelismus und der Patronage unterworfen zu sein.

Mit zwei weiteren Entscheidungen stieß die Regierung dagegen auf heftigen Widerstand. Zum einen schaffte sie den *Bonosol* ab mit der Begründung, daß aus den Erlösen der Kapitalisierung das Altersgeld auf die Dauer nicht mehr zu bezahlen sei, stellte aber langfristig eine Ersatzregelung in Aussicht. Zum anderen versuchte die ADN-Regierung, das Zivilregister, das seit dem parteiübergreifenden Kompromiß aus den Jahren 1991/92 vom unabhängigen Wahlgericht (CNE) geführt wird, einer Kommission aus Finanz- und Justizministerium, also der Exekutive zu unterstellen. Sie begründete dieses Vorhaben mit der Ineffektivität der Registerorganisation und der großen Zahl der Menschen, die nach wie vor nicht registriert seien. Aus Angst vor künftigen Wahlmanipulationen verhinderten massive Proteste fast aller politischen und gesellschaftlichen Akteure jedoch den institutionellen Wechsel. Nach dem ausgehandelten Kompromiß soll der *Corte Nacional Electoral* jetzt eine effektivere Registrierung sicherstellen.

Kompromißlos und brutal wie unter keiner Regierung zuvor geht das Militär unter Banzer nach einem Programm mit dem zynischen Namen *Plan Dignidad* (Plan der Würde) gegen den illegalen Anbau von Coca im Chapare vor. Vor der Vollversammlung der UNO versprach General Banzer im Juni 1998, daß bis zum Ende seiner Legislaturperiode alle Plantagen ausgerissen seien<sup>47</sup> (La Razón, 15.6.1998). Während er dafür international viel Anerkennung erntete, wächst im Land der Widerstand. Im Frühjahr und Sommer 1998 herrschten in der Chapare-Region im Departement Cochabamba fast bürgerkriegsähnliche Zustände. Beobachter befürchten, daß sich die *Cocaleros* zunehmend bewaffnen werden, um den Verlust ihrer Lebensgrundlage mit Gewalt zu verhindern.

---

<sup>47</sup> Experten halten dieses Versprechen für vollkommen unrealistisch.

## X. DIE SOZIOÖKONOMISCHE ENTWICKLUNG

Nachdem im vergangenen Kapitel die politische Entwicklung Boliviens zur Demokratie aufgezeigt wurde, soll in diesem Kapitel nun die sozioökonomische Entwicklung des Landes analysiert werden. Dabei steht im Mittelpunkt die Frage, ob unter den demokratischen Regierungen Boliviens seit 1985 eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung eingeleitet werden konnte, die sich auch in einer Veränderung der Lebensbedingungen der Bevölkerung widerspiegelt. Dies ist insofern von großer Bedeutung, als die Legitimität eines Systems zu einem entscheidenden Teil von seinen Leistungen abhängt (Kapitel VIII). Die Wechselwirkungen zwischen System und Entwicklungsleistungen sollen in Kapitel XIII untersucht werden. Als Grundlage für die Analyse der Entwicklungsleistungen dienen die einschlägigen Maßzahlen des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP), der Weltbank, der Ökonomischen Kommission für Lateinamerika und die Karibik (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe* – CEPAL) und des Nationalen Statistik Instituts (*Instituto Nacional de Estadística* – INE) Boliviens, auf die sich auch zahlreiche Publikationen berufen. Es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß die Zuverlässigkeit der Daten nicht immer gewährleistet scheint; in einzelnen Fällen sind in der Literatur nicht nur abweichende, sondern sogar widersprüchliche Angaben zu finden.

### X.1 Die ökonomische Entwicklung

Mit dem Regierungswechsel von 1985 ging ein grundlegender Wandel der wirtschaftspolitischen Strategie einher. Die *Neue Ökonomische Politik* (NPE) beinhaltete die Abkehr vom staatskapitalistischen Entwicklungsweg bei gleichzeitiger Hinwendung zu einem neoliberalen Entwicklungsmodell<sup>48</sup> (Kapitel IX.6). Juan Antonio Morales, ein *Insider* und Unterstützer der neoliberalen Reformen, schreibt, daß weder Paz Estenssoro noch Sánchez de Lozada die liberalen Ideen als politische Ideale betrachteten. Vielmehr hätten sie in der Liberalisierung des Marktes und der Reduzierung staatlicher Steuerungsmaßnahmen das beste Werkzeug zur Eindämmung des „Klepto-Patrimonialismus“ gesehen (Morales, J.A., 1994: 134). In einem reduzierten Staat sei die Regierungsfähigkeit<sup>49</sup> größer und die Anfälligkeit für gesellschaftlichen Druck geringer. Der Liberalismus war paradoxerweise in den Augen der Begründer eher ein Mittel, um staatliche Autorität wiederzuerlangen und sie zu stärken.

---

<sup>48</sup> In die Umgangssprache Boliviens hat die neoliberale Wirtschaftspolitik unter der Bezeichnung „*el modelo*“ Eingang gefunden (das Modell).

<sup>49</sup> Über Bedingungen und Voraussetzungen für die Regierungsfähigkeit (*governabilidad*) gibt es in Bolivien wie auch in ganz Lateinamerika zur Zeit eine intensive wissenschaftliche Debatte.

Nach dem „Modell“ sollte auf der Grundlage stabiler makroökonomischer Rahmenbedingungen nicht mehr der Staat als zentraler Akteur im Entwicklungsprozeß auftreten und durch öffentliche Investitionen Wirtschaftswachstum induzieren; vielmehr sollte die private in- und ausländische Wirtschaft zum Motor des Wachstums werden. Dazu wurde die Wirtschaft dereguliert, der Handel liberalisiert, die Preise und Wechselkurse freigegeben. Darüber hinaus sollten die Staatsausgaben gekürzt, das Staatsdefizit abgebaut und die Auslandsverschuldung verringert werden. Die Privatisierung der Staatsunternehmen wurde erst später forciert und unter Sánchez de Lozada umgesetzt.

Mit der strikten Umsetzung des neoliberalen Modells konnten die Regierungen seit Paz Estenssoro eine Stabilisierung der Wirtschaft erreichen und ein weitgehendes makroökonomisches Gleichgewicht herstellen<sup>50</sup>. Die Inflationsrate sank 1987 auf 14,6%, erreichte 1994 sogar 7,9% und ist mit einem Durchschnittswert von 10,5% für die 90er Jahre eine der niedrigsten in ganz Lateinamerika (Weltbank, 1997). Auch die Ausgaben der Regierung wurden drastisch reduziert. Lagen sie bis zum Regierungswechsel 1985 noch bei 28% des Bruttosozialproduktes (BSP), so wurden sie 1986 bereits auf 23% gedrückt und sanken bis 1995 auf gerade noch 18,7% des BSP (Morales, J.A., 1994; Weltbank, 1997). Mit der Drosselung der Ausgaben ging auch eine Reduzierung der Angestellten im öffentlichen Sektor einher. Die Zahl der öffentlich Beschäftigten hatte 1985 mit über 245.000 einen Spitzenwert erreicht. Das war für ganz Lateinamerika der höchste Anteil der Staatsbediensteten in Relation zu allen Erwerbstätigen. 1986 wurden davon 25.000 entlassen, 1988 erreichte die Zahl einen Tiefstand mit 205.000 Beschäftigten im öffentlichen Sektor. Unter der Regierung Paz Zamora wurde der öffentliche Sektor wieder um 10.000 zusätzliche Mitarbeiter erweitert, die Sánchez de Lozada gleich wieder einsparte (Chávez/Toranzo, 1994: 226; Cedla, 1996: 30). Die Zahl der Beschäftigten in staatlichen Unternehmen halbierte sich, 128.000 Staatsangestellte wechselten mit der Dezentralisierung in die Verantwortlichkeit der Präfekturen.

Während die Ausgaben und die Zahl der beim Staat Beschäftigten sanken, gelang es jedoch nicht, die Sparrate zu erhöhen, um Investitionen anzukurbeln. Nachdem beide Werte in Folge der Wirtschaftskrise von 1985 stark zurückgegangen waren, erreichten sie Mitte der 90er wieder ein Niveau wie Anfang der 80er Jahre. Um die Investitionsbereitschaft zu steigern, wurden der Privatwirtschaft weitgehende Garantien eingeräumt, wie zum Beispiel die Sicherung ihrer Eigentumsrechte, eine maßvolle Besteuerung und die Zusicherung, Gewinne auch ins Ausland transferieren zu dürfen (Morales, J.A., 1994: 136). Doch die Erfolge blieben gering: Die interne Sparrate erreichte 1995 nur 8% des Bruttoinlandsproduktes (BIP), die Investitionsquote 15,69% (Welt-

---

<sup>50</sup> Juan Antonio Morales, Präsident der bolivianischen Zentralbank, berichtet, daß die Experten von Weltbank und IWF ab 1985 direkten Einfluß auf die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Regierung hatten (Morales, J.A., 1994: 131).



bank, 1997; CEDLA, 1996: 3). Erst durch die Kapitalisierung und den Bau einer Gaspipeline von Bolivien nach Brasilien stiegen die Investitionen 1997 auf 19,3% des BIP (Milenio, 1998: VII). Gleichzeitig überstiegen erstmals nach all den Reformen die privaten Investitionen mit 59,5% erheblich die öffentlichen Investitionen (41,5%). Trotzdem ist nach Einschätzung internationaler Analysten das Investitionsniveau noch immer zu gering, um ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu erzeugen. Die Investitionsquoten anderer lateinamerikanischer Länder liegen beispielsweise deutlich über 20% (Milenio, 1998: 37).

Das niedrige Investitionsniveau ist auch Ausdruck für die fehlende Dynamik in der bolivianischen Wirtschaft. Ende der 80er Jahre wuchsen die Auslandsinvestitionen vier mal so stark wie die internen Investitionen. Die wirtschaftlichen Eliten hielten und halten sich immer noch zurück und legen ihr Geld bevorzugt auf den internationalen Kapitalmärkten an (Grebe López, 1994: 68). Außerdem gibt es durch die jahrzehntelange staatskapitalistische Entwicklung eine nur sehr schwach ausgeprägte Unternehmerkultur. Die wenigen Unternehmerpersönlichkeiten gelten als sehr risikoscheu:

„In Bolivien gibt es außer den wenigen Großbetrieben, die mit der Kapitalisierung von ausländischen Investoren übernommen wurden, nur Familienunternehmen. Der Grund dafür ist, daß es keine Regeln für die Bildung von Unternehmensgesellschaften gibt. Die Familienunternehmen werden normalerweise von einem *Patrón* geführt, der schlecht ausgebildet ist. Je familiärer ein Unternehmen jedoch geführt wird, um so weniger geht es Risiken ein. Hinzu kommt, daß fast alle Unternehmen immer noch sehr stark von unsicheren staatlichen Aufträgen abhängen. Daher zieht die reiche Klasse es vor, ihr Geld auf der Bank anzulegen, als es in unsicheren produktiven Unternehmen zu investieren.“ (Interview: Juan Carlos Chávez; übersetzt von G.B.)<sup>51</sup>

So ist es auch kein Wunder, daß von der insgesamt geringen Kapitalbildung nur ein kleiner Teil in die produktive Wirtschaft fließt. Die Folge ist ein sehr niedriger Grad an Industrialisierung, die bislang nicht über die Importsubstituierung einiger Güter des täglichen Bedarfs hinausgekommen ist. Die mangelnden Kapazitäten zur Weiterverarbeitung führen dazu, daß nach wie vor in erster Linie Primärgüter exportiert werden: vor allem Mineralien (41,4%), landwirtschaftliche Güter wie Soja (17%), Holz (7%), Öl und Gas (8,7%). Sinkende *terms of trade* bedeuteten, daß sich das Austauschverhältnis in den vergangenen Jahren zusehends verschlechterte. Trotzdem konnten die Exporteinnahmen seit 1990 um 300 Millionen Dollar auf einen Wert von 1,2 Milliarden Dollar für das Jahr 1997 gesteigert werden (Milenio, 1998: XVII-XIX).

Das wirtschaftliche Rückgrat des Landes bildeten traditionell die Landwirtschaft und der Bergbau. Nach dem Einbruch im Zinnabbau 1985 nahm die

---

<sup>51</sup> Es wurden problemzentrierte qualitative Interviews mit Akteuren und wissenschaftlichen Experten des Demokratisierungsprozesses in Bolivien geführt (siehe Auflistung im Anhang). Anhand eines teilstandardisierten Gesprächsleitfadens wurden bei allen Interviews einige Grundfragen abgeklärt. Darüber hinaus ließ die Offenheit des Gesprächs dem Interviewpartner genügend Raum, um eigenständig von ihm als wichtig erachtete Themenkomplexe anzusprechen (vergl. Spöhring, 1995).

Bedeutung der weitgehend ineffizienten Landwirtschaft noch zu. Wurden 1980 18% des BIP im Agrarsektor erwirtschaftet, waren es 1989 wieder 32% (Nohlen/Mayorga, 1994: 193). 47% aller Erwerbstätigen arbeiteten 1990 in der Landwirtschaft (UNDP, 1997). Im Bergbau waren 1989 dagegen nur noch 34.000 Menschen tätig. Erst Anfang der 90er Jahre erholten sich der jetzt vor allem private Bergbau und der industrielle Sektor von der schweren Krise. An der Erwirtschaftung des BIP hat die Industrie inzwischen mit 17% den größten Anteil, gefolgt von der Landwirtschaft mit 14,9% und dem Handel mit 11,9%. Die größten Wachstumsraten weisen Transport, Handel und Landwirtschaft auf.

Insgesamt blieb das Wirtschaftswachstum weit hinter den Erwartungen zurück. Die Experten der Regierung, der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) sind sich einig, daß erst ein Wirtschaftswachstum von mehr als sieben Prozent über mehrere Jahre hin Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die soziale Situation im Land hätte (La Razón, 22.6, 11.7 und 5.8 1998). Wollte Bolivien seine Wirtschaftspolitik jedoch expansiver gestalten, geriete es sofort in Konflikt mit den internationalen Kreditgebern. Eine stärker expansive Wirtschaftspolitik lassen die internationalen Organisationen nämlich im Hinblick auf die makroökonomische Stabilität nicht zu. Druckmittel sind die hohen Auslandsschulden, die trotz mehrerer Umschuldungsaktionen mit dem Pariser Club seit 1995 wieder 5 Milliarden Dollar übersteigen. Das heißt, sie sind knapp fünfmal so hoch wie der Wert aller Exporte pro Jahr. Von

Tabelle: Wirtschaftswachstum in Bolivien 1988-1997

den Exporteinnahmen muß jedes Jahr knapp ein Drittel an Zinsen gezahlt werden (Weltbank, 1997). Hinzu kommt die extrem starke Abhängigkeit von der Entwicklungshilfe. Nach den Berechnungen des *Human Development Reports* betrug die offiziell an Bolivien gezahlte Entwicklungshilfe (ODA) 1995 insgesamt 692 Millionen Dollar. Dieser Betrag macht etwa die Hälfte des Staatshaushaltes aus (UNDP, 1997).

Zwar hat die neoliberale Reform den bolivianischen Markt für Handel und ausländische Investitionen geöffnet, doch der Erfolg dieser Strategie ist bislang umstritten (vgl. Nohlen/Mayorga, 1994: 207). Der britische Wirtschaftswissenschaftler Rhys Jenkins hat die Wirkung der Handelsliberalisierung auf die bolivianische Wirtschaft analysiert:

*„While some positive steps have been taken, particularly the introduction of a more realistic and stable real effective exchange rate, and the dismantling in some highly protected and extremely inefficient sectors, the overall results have been disappointing.“ (Jenkins, 1997: 322)*

Nicht etwa die schlechte Implementierungskapazität der Regierung sei verantwortlich für das enttäuschende Ergebnis der neoliberalen Reformen, sondern deren zu schnelle und strikte Umsetzung. Eine schrittweise Liberalisierung hätte den einzelnen Betrieben die Chance gegeben, sich der Weltmarktkonkurrenz anzupassen. Denn für das geringe Wachstum seien vor allem der Druck von Importwaren, die geringe Binnenkaufkraft, die schlechte Infrastruktur und die geringen Investitionen verantwortlich. Ursache für das niedrige Investitionsniveau seien wiederum die allgemein sehr hohen Produktionskosten und der schlechte Zugang zu Krediten<sup>52</sup>. Das geringe Investitionsniveau sei jedoch typisch für einkommensschwache Länder. Bolivien gleiche in seiner Wirtschaftsstruktur eher afrikanischen Ländern als seinen lateinamerikanischen Nachbarn. Daher hätte Jenkins vor der Liberalisierung den Aufbau von einigen wettbewerbsfähigen Industrien für sinnvoller gehalten. Denn nur Länder, die in einzelnen Sektoren komparative Kostenvorteile aufwiesen, könnten aus der Handelsliberalisierung einen Nutzen ziehen:

*„But this can only be achieved through a more active role by the state. ... This presents not an uncommon dilemma particularly amongst the least-developed countries, where state capacity is extremely limited. The implication of this however is not as neo-liberals argue that state intervention should be minimized, but rather that state capacity needs to be developed.“ (Jenkins, 1997: 322).*

So dürfte auch der Staat in Bolivien kaum über die Kapazität verfügen, um erfolgreich in der Wirtschaft intervenieren zu können und damit die Rahmenbedingungen für den Aufbau einer wettbewerbsfähigen Industrie zu verbessern. Morales sieht im Fehlen einer Koordinierung von staatlichen und privaten Aktivitäten eine der Hauptursachen für die geringe wirtschaftliche Entwicklung. Und auch die Korruption konnte mit der neuen Wirtschaftsstrategie bislang nicht wirkungsvoll bekämpft werden. So kann „*el modelo*“ nur im Hinblick auf die Stabilisierung der Wirtschaft Erfolge vorweisen. Wie die Wirkung auf die soziale Entwicklung aussah, soll im nächsten Abschnitt beleuchtet werden.

## **X.2 Die soziale Entwicklung**

Zwar schätzt die Bevölkerung auf der einen Seite die wiedergewonnene Stabilität der Wirtschaft, vor allem die Geldwertstabilität, auf der anderen Seite lei-

---

<sup>52</sup> Dollarkredite waren seit 1985 in der Regel nur zu einem Zinssatz von mehr als 20% zu haben (Jenkins, 1997: 321). Nach einer Erhebung der bolivianischen Bankaufsicht (*Superintendencia de Bancos*) haben nur 2% der bolivianischen Bevölkerung Zugang zum Finanzsystem.

det sie jedoch unter den Folgen der neoliberalen Strukturanpassung. In unmittelbarer Folge der Schocktherapie von 1985 mußten 300 Betriebe schließen. Zusammen mit der Krise im Bergbau und dem Abbau des öffentlichen Dienstes verloren mehrere zehntausend Menschen ihre formellen Arbeitsplätze. Die offizielle Arbeitslosenquote verdoppelte sich von 1985 bis 1988 von 5,8 auf 11,7% (Nohlen/Mayorga, 1994). Inzwischen sank sie wieder auf 4,2% (1996) (CEPAL, 1997). Diese Werte spiegeln die Realität jedoch kaum wider. Viele Menschen mußten ihre Erwerbstätigkeit in den informellen Sektor verlagern. Die allerschlimmsten Auswirkungen der Strukturanpassung wurden somit durch die informelle Ökonomie abgefedert. Schätzungen gehen davon aus, daß 63% aller Erwerbstätigen inzwischen im informellen Sektor tätig sind (Cedla, 1995: 66). So sind auch 90% aller neu geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse seit 1985 im informellen Sektor entstanden (Cedla, 1996: 63). Eine Untersuchung des Forschungsinstituts *Encuestas y Estudios* kam zu dem Ergebnis, daß in den drei großen Städten La Paz, Cochabamba und Santa Cruz tatsächlich 71% der Menschen unterbeschäftigt oder arbeitslos sind (IIK, 1997: 177). Die Arbeitslosigkeit variiert stark nach Einkommens- und Bildungsverhältnissen. 50% der höheren Einkommenschichten verfügen über einen formellen Arbeitsplatz, aber nur 25% der niedrigeren Schichten.

Die Realeinkommen gingen bis 1990 extrem zurück. Allein durch die Hyperinflation mußte die Mehrzahl der Bolivianer bis 1985 einen realen Einkommensverlust von über 60% hinnehmen, während die reichsten fünf Prozent des Landes ihr Einkommen gleichzeitig verdoppeln konnten (Gleich, 1998: 22). Erst seit 1991 ist wieder ein deutlicher Anstieg der Realeinkommen der breiten Masse zu verzeichnen. Vergleicht man die Reallöhne von 1987 mit denen von 1995, ist kaum eine Veränderung festzustellen (Cedla, 1995: 63). 1995 erzielten 74% der Bevölkerung ein Einkommen, das zum Teil weit unter dem Durchschnittslohn lag. Das deutet auf die extrem ungleiche Verteilung der Einkommen hin.

Diagramm:  
Verteilung der Arbeitseinkommen der beschäftigten  
Bevölkerung in 5-Prozent-Segmenten für 1995

Der Gini-Koeffizient erreicht mit 0,42 einen sehr hohen Wert. Die ärmsten 50% der Bevölkerung hatten 1995 einen Anteil von nur 16,37% am Gesamteinkommen (zum Vergleich: 1985: 14,92%), die reichsten 5% dagegen 30,62% (siehe Abb. 2) (zum Vergleich: 1985: 34,72%). Aus den Vergleichsdaten von 1985 und 1995 läßt sich ersehen, daß in der Zwischenzeit nur eine minimale Umverteilung stattgefunden hat. Allerdings mußten die Reichen nichts von ihren Reallöhnen abgeben. Ihr Anteil sank allein deshalb, weil die Realeinkommen der Armen leicht anstiegen.

*„ ... it has been argued that although the NPE could temporarily hurt union workers and middle-class bureaucrats, it would favor the poorer sectors – the peasantry and informal urban workers. Statistics, however do not support this premise, at least as far as the peasantry is concerned. ... those who have benefited from the NEP are, above all, the export and commercial elite, those with financial means, and the upper and middle class sectors able to channel the flow of international aid resources to their benefit.“* (Morales, J.A., 1994: 143)

Die Kürzungen der staatlichen Ausgaben im Rahmen der Strukturanpassung sorgten besonders im sozialen Sektor für einen starken Einschnitt. Insgesamt sank der Anteil der Gesundheitsausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt von 0,8% 1980 auf den Tiefstand von 0,3% im Jahr 1987 und stieg erst ab 1990 wieder leicht an (Morales, J.A., 1994: 140). Internationale Hilfsorganisationen konnten bei der Gesundheitsversorgung die schlimmsten Auswirkungen noch verhindern. 76% aller Bolivianer haben inzwischen Zugang zu einer Basisgesundheitsversorgung<sup>53</sup>. Viel schwerwiegender waren die Auswirkungen auf das Bildungssystem. Hier sanken die Ausgaben von 4,1% des BIP auf 2,3% im Jahr 1986. Ab 1991 war wieder ein Anstieg zu verzeichnen – bis auf 5,4% im Jahr 1994. Seit 1995 wird das gesamte Erziehungswesen im Rahmen der Bildungsreform von internationalen Geldgebern stark unterstützt. Von 1991 bis 1995 steckte die bolivianische Regierung durchschnittlich 18% ihrer Gesamtausgaben in den Bildungs- und 6,3% in den Gesundheitssektor (Weltbank, 1997)<sup>54</sup>. Im Vergleich dazu belief sich der Verteidigungsetat für den gleichen Zeitraum auf nur noch 9,5% der Gesamtausgaben (Kapitel XII.3.1).

Jahrzehntelange Diktatur, eine wirtschaftlich chaotische Transitionszeit und die neoliberale Reformpolitik hatten für die Entwicklung der bolivianischen Gesellschaft schwerwiegende Konsequenzen:

*„Die Indikatoren sozialer Entwicklung und des Lebensstandards weisen für Bolivien im lateinamerikanischen Vergleich durchweg die nach Haiti negativsten Werte auf.“* (Nohlen/Mayorga, 1994: 205)

---

<sup>53</sup> Auf einen Arzt kommen in Bolivien 2.564 Einwohner (UNDP, 1997).

<sup>54</sup> Der *Human Development Report* beziffert den Ausgabenanteil für Bildung dagegen mit 11,2% (UNDP, 1997: 211).

Derzeit haben nur 66% der Menschen Zugang zu sicherem Trinkwasser, die Ernährungslage ist mit 2.100 Kalorien pro Person und Tag schlechter als in einigen afrikanischen Ländern, und die Kindersterblichkeit von 105 pro 1.000 Geburten gehört zu den höchsten der Welt<sup>55</sup> (UNDP, 1997). Die Analphabetequote konnte zwar seit 1976 von 37% auf 17,5% gesenkt werden. Rechnet man allerdings den funktionalen Analphabetismus hinzu, dann können mehr als 50% der Menschen in der Praxis nach wie vor nicht lesen und schreiben<sup>56</sup>. Dies zeugt von der schlechten Qualität des Bildungssystems (Kapitel IX.8.6). Die durchschnittliche Lebenserwartung ist inzwischen auf 60 Jahre gestiegen, das Pro-Kopf-Einkommen (PKE) erreichte 1995 800 Dollar<sup>57</sup>. Aus diesen drei Werten errechnet das UNDP den *Human Development Index*. Auf der daraus erstellten Rangliste, die 175 Länder nach ihrem Entwicklungsgrad einstuft, nimmt Bolivien mit einem Indexwert von 0,589 abgeschlagen Platz 113 ein.

Die Auswirkungen der neoliberalen Reformen zeigten sich auch im Ausmaß der Armut<sup>58</sup>. Die Zahl der Menschen, die in Bolivien in Armut leben, hat durch die Krise und die neoliberalen Reformen im Zeitraum von 1987 bis 1992 noch um 6% zugenommen (ILDIS, 1996b: 50). Dabei ist die Armut auf dem Land nahezu doppelt so groß wie in den Städten. Während die städtische Armut seit 1976 immerhin von 66,3% auf 51,1% im Jahr 1992 verringert werden konnte, blieben die Erfolge auf dem Land gering. Dort waren 1976 98,6% arm, 1992 erreichte der Wert immer noch knapp 94% (Nohlen/Mayorga, 1994: 206). Die Folge ist eine starke Land-Stadt-Migration, so daß der Urbanisierungsgrad inzwischen auf 60% angestiegen ist<sup>59</sup> (UNDP, 1997).

#### Diagramm: Anteil der Armen an der Bevölkerung 1992

---

<sup>55</sup> In einzelnen ländlichen Regionen wurde eine Kindersterblichkeit von bis zu 320 von 1.000 Neugeborenen verzeichnet (Nohlen, Mayorga, 1994: 205ff.).

<sup>56</sup> Für die ländlichen Regionen wird der funktionale Analphabetismus sogar mit 58% bei Männern und 70% bei Frauen angegeben (Gleich, 1998: 57).

<sup>57</sup> Immerhin lag das PKE im Jahr 1970 bereits bei 754 Dollar, bis 1990 wurde dieser Wert jedoch nicht mehr erreicht.

<sup>58</sup> Die Weltbank definiert Menschen als arm, die 70% ihres Einkommens für die Ernährung aufwenden und häufig Hunger leiden müssen – bei einer Kaloriengrenze von 2.250 Einheiten. Als extrem arm gelten Menschen, die mehr als 80% ihres Einkommens für die Ernährung aufwenden müssen (Nohlen, 1996: 59).

<sup>59</sup> 1960 lag der Urbanisierungsgrad noch bei 39 %.

### X.3 Strategien zur Reduzierung der Armut

Den demokratischen Regierungen blieb nach 1985 in der Frage der sozialen Entwicklung keine große Wahl. Auf Druck der internationalen Gemeinschaft mußten sie ihre Ausgaben, vor allem die Sozialausgaben, weiter einschränken, um die Volkswirtschaft wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Statt daß sich die soziale Lage der Menschen verbessert hätte, stieg infolge von Wirtschaftskrise und Strukturanpassung die Armut weiter an. Nachdem die makroökonomische Stabilität wieder hergestellt war, stand auf der Agenda der Regierungen jedoch das Wirtschaftswachstum ganz oben, das als Grundlage für eine langfristige Umverteilung und Armutsbekämpfung betrachtet wurde.

Als einziges Instrument zur Abmilderung extremer sozialer Härten schuf die Regierung Paz Estenssoro zusammen mit der Weltbank einen sogenannten sozialen Notfallfonds (*Fondo Social de Emergencia*). In einer Art Großprojekt mit einem Volumen von 180 Millionen Dollar griff die Weltbank dabei zum ersten Mal weltweit direkt in die Armutsbekämpfung ein, um somit die sozialen Folgen der von ihr verordneten Strukturanpassung abzumildern (Gleich, 1998: 36). In 3.000 kleinen nachfrageorientierten Projekten wurden rund 20.000 Menschen beschäftigt, die die wirtschaftliche und soziale Infrastruktur verbessern sollten, vor allem im Bereich der Bildung, der Gesundheit und bei Kleinstunternehmen im informellen Sektor. Hauptziel des Projekts war es aber, den Ärmsten ein Einkommen zu verschaffen und ihre Selbsthilfeaktivitäten anzuregen.

1990 wurden diese Aktivitäten im Rahmen eines sogenannten Sozialen Investitionsfonds (*Fondo de Inversión Social*) mit noch einmal 160 Millionen Dollar fortgesetzt. Diesmal wurden 2.150 Projekte vor allem in armen ländlichen Regionen bewilligt. Eine erste Evaluierung ergab, daß vor allem die Gesundheitsversorgung in abgelegenen Regionen durch den Fonds verbessert werden konnte. Unter der Regierung Sánchez de Lozada wurde dann im Rahmen des Generalplans der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung „*El Cambio para todos*“ (Kapitel IX.8) versucht, die Armutsbekämpfung in den gesamten Reformprozeß zu integrieren. Vor allem durch die *Participación Popular* erhalten seitdem auch arme, ländliche Gemeinden finanzielle Mittel vom Staat, um selbstverantwortlich eine Entwicklung vor Ort induzieren zu können. (Kapitel IX.8.5)

In einer Studie über die Strategien der Armutsreduzierung in Bolivien kommt Albrecht von Gleich zu dem Ergebnis, daß dieser Ansatz der Armutsbekämpfung sehr ambitioniert und im Vergleich zu anderen lateinamerikanischen Ländern sehr umfangreich angelegt war. Das Konzept sei zum richtigen Zeitpunkt, in der richtigen Mischung aus angebots- und nachfrageorientierten Projekten, in ein gesamtes Entwicklungskonzept gut eingebunden und auf die bedürftigen Zielgruppen zugeschnitten worden. Probleme hätten sich allerdings in der unzureichenden Implementierungskapazität vor Ort ergeben. Außerdem habe es an einer Differenzierung zwischen den im Anpassungspro-

zeß konjunkturell entstandenen neuen und den alten, strukturellen Armutsgruppen gemangelt, und die Ärmsten der Armen hätten wegen ihres mangelnden Organisationsvermögens nicht immer erreicht werden können. Carol Graham (1992: 1244) kam zu dem Schluß, daß der Sozialfonds die Zustimmung zur demokratischen Reformpolitik zu steigern vermochte. Offenbar gab er auch Anstoß zu einem Umdenken:

*„Even while social conflicts persist, there is now growing awareness and consensus among most groups of the society that reducing poverty and improving the living conditions of the poor by raising education levels, improving health care etc. is a national task, notwithstanding that there is sometimes controversial discussion on how to achieve this goal.“* (Gleich, 1998: 68)

#### **X.4 Die entwicklungspolitische Leistungsbilanz**

Um die entwicklungspolitische Leistungsbilanz der demokratischen Regierungen seit 1985 in ihrer ganzen Tragweite beurteilen zu können, wäre ein Vergleich mit den entsprechenden Leistungen der Diktatur in Bolivien interessant. Sowohl die Banzer-Diktatur als auch die demokratischen Regierungen hatten sich ja die Modernisierung des Landes sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung auf die Fahnen geschrieben (vgl. Deide, 1981). Die Ergebnisse eines solchen Vergleichs könnten auch empirische Belege für die These liefern, daß die langfristige entwicklungspolitische Leistungsbilanz von Demokratien günstiger ausfällt als die von Diktaturen (Kapitel VII).

Der Versuch, die entwicklungspolitischen Leistungen der demokratischen Regierungen seit 1985 mit denen der Banzer-Diktatur zu vergleichen, erwies sich jedoch als höchst schwierig. Entscheidendes Hindernis war das vollkommen unzureichende Datenmaterial über die soziale Entwicklung während der Banzer-Diktatur. Zwar finden sich punktuelle Angaben über die Situation in den Bereichen Gesundheit, Bildung oder Ernährung, jedoch reichen die verfügbaren Indikatoren nicht aus, um Veränderungen für den fraglichen Zeitraum erkennen und damit zu einem Urteil über Erfolge oder Mißerfolge der autoritären Entwicklungspolitik gelangen zu können. Mechthild Minkner untersuchte 1981 die Entwicklung Boliviens während der Banzer-Diktatur, aber auch sie mußte bei der Bewertung der sozialen Situation passen:

*„Das im Rahmen dieser Arbeit für die in Frage kommenden Bereiche Erziehung/Ausbildung, Wohnung, Gesundheit, Ernährung u.a. zugängliche Indikatorenmaterial war zu unvollständig, um mögliche Veränderungen für den Betrachtungszeitraum festzustellen.“* (Minkner, 1981: 117)

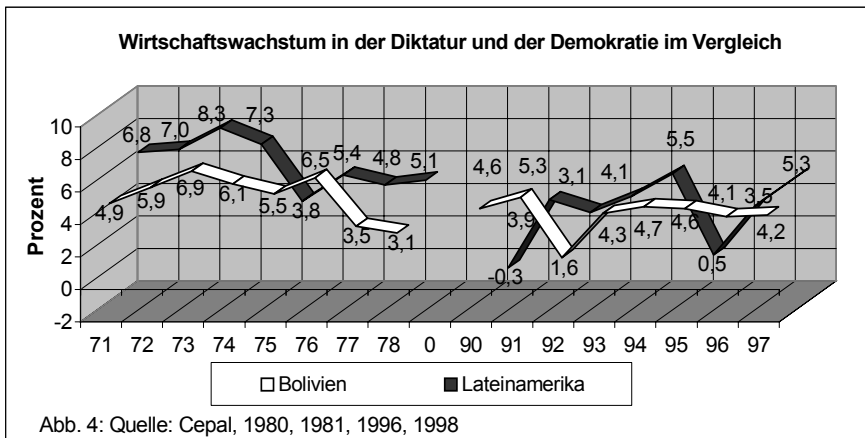
Auf der Basis der vorliegenden Informationen läßt sich zumindest feststellen, daß die Banzer-Diktatur der Gruppe der autoritären Wachstumsstaaten zuzuordnen ist (Kapitel VII.2.1). Zwar war der durchschnittliche prozentuale Anteil



der Bildungsausgaben am gesamten Regierungshaushalt mit 25%<sup>60</sup> deutlich höher als jetzt unter den demokratischen Regierungen (18%), doch im Mittelpunkt der autoritären Politik stand zweifellos die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums. Soziale Belange, vor allem der Menschen auf dem Land, spielten in Banzers Politik so gut wie keine Rolle.

„Insgesamt ist zu vermuten, daß Wachstum und die wirtschaftliche Entwicklung in der Regierungszeit von Banzer aufgrund des geringen und instabilen Beschäftigungseffektes, der nur temporären Erhöhung der Realeinkommen und der geringen Fortschritte im Ausbau der sozialen für die Mehrheit der Bevölkerung zugänglichen Infrastruktur keine Anhebung – wahrscheinlich eine Verschlechterung – des Lebensstandards der Mehrzahl der bolivianischen Bevölkerung zur Folge hatte.“ (Minkner, 1981: 130)

Die Wachstumsraten der 70er Jahre lagen auf einem leicht höheren Niveau als in den 90er Jahren (durchschnittlich 5,3% von 1971 bis 1978 im Vergleich zu 4,0% von 1990 bis 1997), wobei die Weltwirtschaft insgesamt in den 70er



Jah-

ren ein stärkeres Wachstum verzeichnete, was sich an der durchschnittlichen Wachstumsrate für ganz Lateinamerika ablesen läßt (siehe Abb. 4). Insofern lassen sich nicht einmal bei diesem schlichten Vergleich der Wachstumsraten in rein wirtschaftlicher Hinsicht eindeutige Vorteile zu Gunsten der Diktatur erkennen. Außerdem finanzierte Banzer die expansive Wirtschaftspolitik über eine massive Erhöhung der internen und externen Schulden. Die Auslandsschulden Boliviens stiegen von 782 Millionen Dollar 1971 auf 2,4 Milliarden

<sup>60</sup> Der Prozentanteil der Bildungsausgaben betrug 1971 30,3%, 1972 26,4%, 1973 24,7%, 1975 23,4%, 1976 23,1%, 1977 23,4% und 1978 24,9% (Minkner, 1981: Tabelle 26).

Dollar im Jahr 1978 an (Minkner, 1981: Tabelle 18). Der Regierung gelang es jedoch nicht, für eine effiziente Verwendung der Finanzmittel zu sorgen. Klientelismus, Ineffizienz und Korruption nahmen zur selben Zeit deutlich zu (Kapitel IX.3). In den staatlichen Unternehmen ging die Rentabilität soweit zurück, daß sie Ende der 70er Jahre dem Bankrott nahe waren. Profitieren konnten von der Wachstumspolitik nur die militärischen und wirtschaftlichen Eliten, die Kluft zwischen Armen und Reichen wurde in dieser Zeit immer tiefer.

„Die wirtschaftliche Entwicklung unter der Banzer-Regierung war außeninduziert und außenorientiert; sie war einige Jahre expansiv, aber aufgrund der Ausrichtung der Kredit- und Staatsausgabenverteilung, der Förderungsanreize und privaten Investitionen wachstumsorientiert und damit auf die relativ modernen Bereiche und städtischen Gebiete konzentriert. Damit erzielte man partielle Modernisierungsleistungen; jedoch wird die These vertreten, daß die Expansion im Betrachtungszeitraum keinen Beitrag in Richtung auf eine selbsttragende, die Masse der Bevölkerung erreichende Entwicklung leistete.“ (Minkner, 1981: 121)

Letztlich ist die Banzer-Diktatur mit ihrem autoritären Entwicklungsmodell gescheitert. Das Hauptproblem stellte wie auch bei vielen anderen autoritären Wachstumsregimen der Konflikt aus Legitimierungszwang und Selbstprivilegierung dar (Kapitel VII.2.2).

Die Demokratie hat dagegen seit 1985 zahlreiche Fortschritte gemacht. Entgegen der weitverbreiteten negativen Einschätzung (Kapitel VII.1.1) war sie durchaus in der Lage, Stabilität und Ordnung als Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche Entwicklung herzustellen. Die demokratischen Regierungen schreckten nicht vor unpopulären wirtschaftspolitischen Entscheidungen zurück, wie sie ebensowenig dem sozialen Druck vor allem von Seiten der Gewerkschaften gleich nachgaben. Vielmehr schlugen sie die in konfliktgeladenen Situationen mit temporären autoritären Maßnahmen wie der Verhängung von Ausnahmezuständen den Widerstand nieder (Kapitel XI u. XII). Darüber hinaus setzten sie sogar zahlreiche langfristige Reformen um und widmeten sich nicht nur kurzfristigen populären Maßnahmen, wie es der Demokratie oft als negative Eigenschaft unterstellt wird. Zwar waren die demokratischen Regierungen auch in Bolivien kaum in der Lage, die Sparrate und damit die Investitionen wirkungsvoll zu steigern, aber immerhin konnte ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 4% erreicht werden. Schwierigkeiten bereitete es den demokratischen Regierungen allerdings, effektiv im Markt zu intervenieren, um Marktversagen auszugleichen und die Bildung einer privaten Unternehmerklasse zu fördern.

Die Argumente, die für die Demokratie als entwicklungsförderliches System sprechen, greifen auch im bolivianischen Fallbeispiel (Kapitel VII.1.2). Pluralismus und die Möglichkeit zu freien, individuellen Entscheidungen, die Informationsfreiheit und mehr Transparenz auf den Märkten kommen der wirtschaftlichen Entwicklung in Bolivien zugute. Auch die individuellen Freiheiten wie das Recht auf Eigentum und die Vertragsfreiheit werden jetzt stärker respektiert. Als beispielsweise Jaime Paz Zamora an die Macht kam, waren die

Investoren wegen seines linken politischen Hintergrundes zunächst verunsichert. Paz Zamora bemühte sich aber gleich darum, mit weitreichenden Garantien die Sicherung der Eigentums- und Vertragsrechte betreffend das Vertrauen der Investoren zu gewinnen (Morales, J. A., 1994: 141). Nicht zu unterschätzen ist darüber hinaus die internationale Unterstützung seit der Demokratisierung. Kredite, Entwicklungshilfe und ausländische Investitionen haben seit 1985 deutlich zugenommen.

Die wirtschaftliche Leistungsbilanz der demokratischen Regierungen seit 1985 fällt also gar nicht so schlecht aus. Ganz anders stellt sich aber die soziale Entwicklung dar. Immerhin scheinen die demokratischen Regierungen ihr Augenmerk mehr auf soziale Probleme zu richten als die Diktatoren. Aber auch in der Demokratie lag im Dilemma Wirtschaftswachstum contra soziale Entwicklung die Priorität auf der wirtschaftlichen Entwicklung. Nach Einschätzung der Bolivianer (siehe Kapitel XII.4), aber auch nach den Entwicklungsindikatoren hat sich trotz aller Anstrengungen mit den sozialen Fonds an der sozialen Situation im Land wenig geändert. Dabei gibt es keinen Zweifel, daß solche Entwicklungsprozesse viel Zeit brauchen. Die vielfältigen Verbesserungen, die die Sozialfonds und die Reformen allmählich bringen, dürften sich an den statistischen Indikatoren im Moment noch nicht ablesen lassen. Zudem waren gerade die tiefgreifenden Reformen der Regierung Sánchez de Lozada nicht auf kurzfristige Erfolge, sondern im Hinblick auf langfristige Veränderungen angelegt. Albrecht von Gleich konstatiert immerhin, daß nach neuesten Erhebungen die städtische Armut von 1990 bis 1995 um 6% und die ländliche Armut um 3 bis 4% zurückgegangen sei (Gleich, 1998: 28).

Zwar schätzt die bolivianische Bevölkerung in Bolivien die wirtschaftspolitische Stabilität und akzeptiert aufgrund der Krisenerfahrungen der 80er Jahre die Strukturanpassung als notwendiges Übel. Aber den Erwartungen vieler Menschen – Schaffung von mehr Arbeitsplätzen, Erhöhung und gerechtere Verteilung der Einkommen und Bekämpfung der Korruption – konnte bislang keine Regierung gerecht werden.

Die Armut ist in Bolivien nach wie vor extrem groß. Es stellt sich die Frage, ob unter solchen extremen Bedingungen eine Demokratie überhaupt die Dahlischen Minimalkriterien erfüllen kann, geschweige denn Aussichten auf eine Konsolidierung bestehen. Die folgenden beiden Kapitel werden darauf Antworten geben, bevor schließlich im letzten Kapitel die Wechselwirkung von Demokratie und Entwicklung in Bolivien beurteilt werden soll.

## XI. DIE QUALITÄT DER DEMOKRATIE IN BOLIVIEN

Die bolivianische Demokratie entstand nach der Transition im Jahre 1982 und hat sich in den bisherigen 16 Jahren ihres Bestehens ständig weiterentwickelt. Fünf demokratische Regierungswechsel hat das Land inzwischen erlebt. Zur Analyse der Qualität der bolivianischen Demokratie und ihrer Defizite soll in diesem Abschnitt zunächst geklärt werden, ob und inwieweit das System den Dahlschen Minimalkriterien entspricht und insofern der Definition nach als Demokratie gelten kann.

### XI.1 Politische Freiheiten

Zu den politischen Freiheiten zählen aktives und passives Wahlrecht, die Möglichkeit, an freien und fairen Wahlen teilzunehmen und im Rahmen eines organisierten Wettbewerbs zwischen unterschiedlichen, um die Macht konkurrierenden Führern und Gruppierungen auswählen zu können. Die bolivianische Verfassung garantiert nicht nur allen Bürgern ab 18 Jahren das Wahlrecht bei allen Kommunal- und Nationalwahlen, die seit der Verfassungsänderung von 1994 jetzt alle fünf Jahre stattfinden müssen, sie verpflichtet sogar zur Wahl, denn in Bolivien herrscht Wahlpflicht. Eingeschränkt ist dieses Recht in der Praxis nur durch organisatorische Schwierigkeiten. In sehr entlegenen Regionen Boliviens – im Urwald und im andinen Bergland – sind einzelne Bürger über ihr Wahlrecht und die Modalitäten der Teilnahme nicht informiert. Dem unabhängigen Wahlgericht CNE<sup>61</sup> ist es bislang nicht gelungen, alle Bolivianer in das Zivilregister aufzunehmen. Die zivile Registrierung stellt aber die Voraussetzung für die Einschreibung ins Wahlregister dar. Der Prozentsatz der nicht registrierten Bevölkerung dürfte dennoch relativ gering sein; genauere Angaben gibt es nicht. Von den 3,25 Millionen ins Wahlregister eingeschriebenen ist bei der vergangenen Wahl mit rund 70% (2,32 Millionen) im lateinamerikanischen Vergleich ein relativ hoher Anteil der Bevölkerung der Wahlpflicht nachgekommen (Jost, 1997: 121).

Auch das passive Wahlrecht ist in Bolivien weitgehend gewährleistet. Laut Verfassung (Artikel 222) können Bürger sich in Parteien ihrer Wahl engagieren und dementsprechend in staatliche Ämter gewählt werden. Die Erfahrungen der Praxis bestätigen dieses Recht mit einigen Einschränkungen. Das System ist offen für neue Parteien, die sich beim Nationalen Wahlgericht registrieren lassen können, um an den darauffolgenden Wahlen teilzunehmen. Bolivien hat immer wieder die Neugründung und die Auflösung von Parteien erlebt. Dies zeigt die Durchlässigkeit des Systems. Ein Problem stellt allerdings die mangelnde innerparteiliche Demokratie, vor allem der großen Parteien dar. Obwohl das Wahlgesetz in Artikel 84 vorschreibt, daß die Mitglied-

---

<sup>61</sup> „Die *Corte Nacional Electoral* ist die einzige vollkommen unabhängige und glaubwürdige Institution im Land.“ (Interview: René Antonio Mayorga; übersetzt von G.B.)

schaft jedem offen steht und alle Mitglieder gleiche Rechte und Pflichten haben, gibt es keine Institution, die über die Einhaltung dieser Gesetze wacht (Zegada, 1996: 25). Die jeweiligen Führer dominieren in autoritärer Manier die hierarchischen Parteistrukturen und bestimmen Programm und Personen, so daß in diesem Rahmen das passive Wahlrecht deutlich eingeschränkt ist (siehe auch Kapitel XII.2.1):

*„By any measure, political parties in contemporary Bolivia are closed, hierarchical organizations. Power is concentrated in a few individuals; party members have no say in policy making, and they do not play any part in party decisions. This holds true especially in the selection of candidates for office.“*  
(Gamarra/Malloy, 1995: 419)

Seit 1993 werden die Nationalwahlen in Bolivien sowohl von den innerstaatlichen Akteuren als auch von ausländischen Wahlbeobachtern ohne Abstriche als frei und fair eingestuft. Die Wahlgesetzgebung ist mehrfach erweitert worden. Damit sollten beispielsweise Unregelmäßigkeiten und versuchte Manipulationen wie bei der Auszählung der Nationalwahl von 1989 verhindert werden. Seit dem Kompromiß aller großen Parteien von 1991/92 (siehe Kapitel IX.7) ist im Artikel 226 der bolivianischen Verfassung die Unabhängigkeit und Autonomie des Wahlgerichts und seiner regionalen Vertretungen eindeutig und ohne Einschränkungen festgelegt (KAS, 1998: 208). Sowohl der Präsident als auch die Repräsentanten von Senat und Abgeordnetenhaus sind inzwischen fünfmal demokratisch gewählt worden. Die Wahlergebnisse wurden bislang – mit Ausnahme der Vorfälle von 1989 – von keiner Gruppierung ernsthaft und grundsätzlich angezweifelt (vgl. Krempin, 1989; Mayorga, 1994; Hofmeister, 1996a; Jost, 1997).

Auch der Wettbewerb zwischen politischen Führern und den verschiedenen Parteien ist in Bolivien gegeben. Das zeigt sich schon daran, daß bei den meisten Wahlen der letzten 18 Jahre der Wahlausgang vollkommen offen war und im Endeffekt jedesmal die Regierung wechselte. Jede der zurzeit im bolivianischen Parlament vertretenen Parteien war schon einmal an einer Regierung beteiligt. Insofern kennt auch jede Partei sowohl die Rolle der Regierungs- als auch der Oppositionspartei. Darüber hinaus hat es in allen Legislaturperioden eine, wenn auch jeweils unterschiedlich starke Opposition gegeben, die zumindest teilweise die Regierung zu kontrollieren, den Protest der Gesellschaft zu bündeln und in politischen Druck umzusetzen verstand (vgl. Zegada, 1996).

Eine dominierende Einflußnahme auf den politischen Wettbewerb von nicht demokratisch legitimierten inländischen Akteuren wie dem Militär, religiösen Gruppen etc. ist in Bolivien nicht festzustellen. Zu vermuten ist allerdings, daß die Drogenmafia über verdeckte Zahlungen den politischen Wettbewerb zu ihren Gunsten zu beeinflussen versucht (vgl. Gamarra, 1994). Ein weiterer nicht zu unterschätzender Machtfaktor im bolivianischen Wettstreit der politischen Kräfte sind die USA, die Wert auf eine stabilitätsorientierte und drogenfeindliche Politik legen und diesbezüglich auch auf die Parteien Druck aus-

üben. Wenn beispielsweise im Vorfeld der Wahlen von 1997 der kompletten Parteiführung des MIR öffentlichkeitswirksam die Einreiseerlaubnis in die USA entzogen wurde, ist dies eindeutig als Eingriff in den politischen Wettbewerb zu bewerten.

Einigen Minderheiten, wie den Mischlingen (*Cholos*) in La Paz oder den Beschäftigten im informellen Sektor, gelingt es zunehmend, ihre Interessen auch im Parteienwettbewerb zu vertreten und Einfluß auf die staatlichen Entscheidungsprozesse zu gewinnen. Zwar dominieren in der politischen Elite nach wie vor die kreolischen Bolivianer<sup>62</sup>, weshalb von einer proportionalen Repräsentierung bislang keine Rede sein kann, aber mit CONDEPA oder der kleinen MRTKL sind auch die Interessen der nicht weißen Bevölkerung im politischen Spektrum allmählich stärker vertreten. Darüber hinaus haben auch andere Parteien, wie der MBL oder der MNR, sich in den vergangenen Jahren zunehmend für die Belange der indigenen Bevölkerung geöffnet. Insgesamt ist das Problem der fehlenden Repräsentierung der indigenen Bevölkerung freilich längst nicht gelöst. Generell kann man dem bolivianischen Herrschaftssystem jedoch einen kompetitiven Charakter bescheinigen, die politischen Rechte werden gewahrt.

## XI.2 Bürgerliche Freiheiten

Die bolivianische Verfassung sieht einen umfassenden Schutz der Bürger- und Menschenrechte vor. Darin sind auch die Dahlschen Kriterien der Informationsfreiheit – einschließlich der Existenz alternativer Informationsquellen –, der Rede- und Meinungsfreiheit und der Organisationsfreiheit enthalten. Die Möglichkeiten, sich in Bolivien aus unterschiedlichen Quellen zu informieren, sind relativ vielfältig. Die meisten Medien sind privatwirtschaftlich organisiert, Hörfunk- und Fernsehsender im staatlichen Besitz sind die Ausnahme. Die Vielfalt der Programme, Kanäle und Zeitschriften ist nicht nur in quantitativer, sondern auch in qualitativer Hinsicht gegeben.

Es gibt und gab zwar Versuche einzelner Parteien, sich über die wirtschaftlichen Besitzverhältnisse Einfluß auf einzelne Zeitungen oder Fernsehprogramme zu verschaffen, doch eine Monopolstellung steht nicht zu befürchten<sup>63</sup>. Landesweit senden über ein Dutzend Fernsehkanäle, unzählige Hörfunkstationen, und in allen größeren Städten gibt es regionale und nationale Zeitungen. Die politische Berichterstattung variiert von stark regierungskonform bis extrem regierungskritisch<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Als Kreolen werden die weißen, in der Regel von den Spaniern abstammenden Bolivianer bezeichnet.

<sup>63</sup> Die ADN versuchte beispielsweise, Einfluß auf die angesehene nationale Tageszeitung „La Razón“ zu gewinnen.

<sup>64</sup> So scheuen sich die Zeitungen nicht, Mißstände im Land gnadenlos anzuprangern. Beispielsweise veröffentlichte die Zeitung „La Razón“ Stammbäume des Nepotismus, die mit Namen und Fotos belegten, wie hohe Richter oder Politiker zahlreiche Verwandte im Staatsdienst untergebracht haben. Diese gerieten damit unter erheblichen Rechtfertigungszwang (La Razón, 21.6.98).

Auf der Seite der Rezipienten gibt es ein erhebliches Stadt-Land-Gefälle. Während das Informationsangebot in den Städten recht vielfältig ist, sind auf dem Land kaum Zeitungen erhältlich, und Fernseher sind höchst rar. Insgesamt kommen in Bolivien auf 1000 Einwohner 140 Fernsehgeräte und sieben Zeitungsexemplare pro Tag (UNDP, 1997: 214/194). Mit einem durchschnittlichen Preis von umgerechnet 1 Mark sind Zeitungen für die Mehrheit der Bolivianer recht teuer. Das Radio ist – vor allem auf dem Land – die am meisten genutzte Informationsquelle. Auch in abgelegenen Gegenden, in denen es weder Strom noch fließend Wasser gibt, besitzen die Menschen in der Regel ein batteriebetriebenes Radio. Die hohe Verbreitung mit 670 Empfangsgeräten pro 1000 Einwohner läßt auf ein hohes Informationsbedürfnis der Bevölkerung schließen. In den reicheren Nachbarländern wie Chile, Peru oder Paraguay liegt die Zahl mit 345, 255 und 172 Empfangsgeräten pro 1000 Einwohner deutlich niedriger (UNDP, 1997: 214). Ebenso wie die Informationsfreiheit scheint auch die Meinungs- und Redefreiheit in Bolivien gewährleistet zu sein. Sowohl im öffentlichen als auch im privaten Raum wird die aktuelle Politik kontrovers diskutiert.

Einschränkungen bei der Versammlungs-, Demonstrations- und Organisationsfreiheit hat es in den vergangenen Jahren vor allem während der Verhängung der Ausnahmezustände, zum Beispiel 1995, gegeben. Nach Artikel 111 der Verfassung kann der Präsident mit Autorisierung des Kongresses für 90 Tage einige Bürgerrechte außer Kraft setzen, wenn die öffentliche Ordnung in Gefahr ist. Nahezu alle Präsidenten haben von dieser Möglichkeit bei eskalierenden Auseinandersetzungen Gebrauch gemacht und beispielsweise Demonstrationen verboten. In den Drogenanbaugebieten gehört die Mißachtung der Bürgerrechte auch ohne Ausnahmezustand zur Tagesordnung.

Generell kann aber davon ausgegangen werden, daß die Versammlungs-, Demonstrations- und Organisationsfreiheit in Bolivien gewährleistet sind. Roberto Laserna bescheinigt der bolivianischen Gesellschaft sogar einem extrem starken Organisationsgrad (Laserna, 1997: 239). Die große Mehrzahl der formell erwerbstätigen Bolivianer ist in Gewerkschaften organisiert. Allein die Bauerngewerkschaft CSUTCB (*Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia*) zählt über drei Millionen Mitglieder. Die Organisation dieser vielfältigen zivilgesellschaftlichen Bewegungen und Vereinigungen wird nicht gezielt strategisch durch den Staat behindert, noch ließen sich diese Gruppen bisher das Recht nehmen, ihren Forderungen öffentlich Ausdruck zu verleihen. In der Hauptstadt La Paz kommt es aus den unterschiedlichsten Anlässen regelmäßig zu Demonstrationen, und im April, wenn der staatliche Haushalt im Parlament eingebracht wird, ziehen häufig sogar mehrere Protestzüge am Tag durch die Hauptstadt.

Im Hinblick auf die Wahrung der Bürgerrechte stellt die Diskriminierung und Benachteiligung von Frauen und der indigenen Bevölkerungsgruppen das größte Problem dar, das sich bei indigenen Frauen noch multipliziert. Obwohl die Verfassung die rechtliche Gleichstellung aller Menschen in Bolivien garantiert, sind diese beiden Gruppen in politischen Ämtern zum Beispiel so gut wie

nicht vertreten. In der Legislaturperiode von 1993 bis 1997 war beispielsweise keine einzige Frau Mitglied der Regierung, und im Parlament gab es nur 7,7% weibliche Abgeordnete<sup>65</sup> (Birle, 1997a: 116). Immerhin schuf die Regierung Sánchez de Lozada im Rahmen der Neuorganisation der Regierung ein Gleichstellungssekretariat. Die Versuche zur Assimilierung der indigenen Bevölkerungsgruppen seit der Revolution können als gescheitert gelten. Der Wille zur stärkeren Berücksichtigung der indigenen Bevölkerungsgruppen zeigt sich zwar in der reformierten Verfassung, die Bolivien als plurikulturelles und multiethnisches Gemeinwesen definiert, aber im Alltag hat die Diskriminierung der Bevölkerungsmehrheit bislang nur wenig abgenommen.

Mit den oben angeführten Ausnahmen werden die Menschenrechte in Bolivien im Allgemeinen gewahrt. Nach den schlimmen Erfahrungen unter den verschiedenen Diktaturen gibt es heute keinen staatlich organisierten Terror, keine Folterungen oder Exilierungen mehr. Im Ausnahmezustand wurden allerdings zahlreiche Gewerkschaftsführer vorübergehend inhaftiert. Die Verfassung schreibt vor, daß die Verhafteten spätestens nach 90 Tagen wieder freigelassen werden müssen. Der Jahresbericht 1996 von *amnesty international* führt zwei Verstöße gegen diese Regelung im Jahr 1995 auf. Darüber hinaus werden einzelne Fälle von willkürlicher Folter in Polizeigewahrsam angeprangert. Im Jahresbericht 1997 wird vor allem der Tod von 13 Bauern und Gewerkschaftern beklagt, von denen die meisten bei Zusammenstößen mit Sicherheitskräften im Drogenanbauggebiet Chapare ihr Leben verloren (ai, 1996, 1997). Eine extra eingerichtete Parlamentskommission arbeitet nun gewissenhaft daran, die Menschenrechtsverletzungen aufzuklären und vor Gericht zu bringen.

Dies gelingt jedoch nur selten, weil die Justiz von allen demokratischen Institutionen am schlechtesten funktioniert. In diesem Bereich lassen sich die bedeutendsten Einschränkungen der bürgerlichen Rechte ausmachen. Den meisten Bürgern, die unrechtmäßige Eingriffe in ihre Freiheiten hinnehmen müssen, fehlt in der Praxis die dritte Gewalt im Staat, um ihre Rechte einzuklagen. Mangelndes Vertrauen in die und schlechte Erfahrungen mit der Justiz sind nur zwei Gründe dafür, daß von einfachen Bürgern kaum Prozesse angestrengt werden. Abgesehen davon werden viele Verfahren verschleppt, ist die Mehrzahl der Richter korrupt und sitzen rund 80 Prozent der Gefangenen zum Teil seit Jahren ohne Verhandlung und Urteil im Gefängnis<sup>66</sup>. Alle Beob-

---

<sup>65</sup> Inzwischen ist mit Remedios Loza sogar eine *Cholita* im Kongreß vertreten, die auch in der klassischen Kleidung mit Bowlerhut und weitem Rock (*pollera*) im Parlament auftritt. Remedios Loza ist die Nachfolgerin von Carlos Palenque und neue Vorsitzende von CONDEPA.

<sup>66</sup> Ein Beleg für Korruption und Willkür in der bolivianischen Justiz ist der Strafvollzug. Dem Autor war es möglich, das Zentralgefängnis San Pedro im Zentrum von La Paz zu besuchen. Einer der Gefangenen verdient sich Geld damit, daß er für umgerechnet rund 10 Mark Besucher durch die Haftanstalt führt. Mit einem Teil des „Eintrittspreises“ werden die Polizisten am Eingang bestochen, um den Besuch zu ermöglichen. Die Häftlinge erklären den praktisch freien Zugang von Personen und Waren ins Gefängnis damit, daß die Polizisten schlecht bezahlt werden, vielfach große Familien hätten und daher auf die Bestechungsgelder angewiesen seien. In dem 110 Jahre alten und für 300 Gefangene konzipierten Bau sind zur Zeit 1163 Gefangene untergebracht. Hinzu kommen



achter sind sich einig, daß bei der bolivianischen Justiz „Ineffizienz, Willkür und Korruption“ herrschen<sup>67</sup> (Hofmeister, 1996a: 123).

„Wie notwendig gerade in diesem Bereich Veränderungen sind, zeigt sich daran, daß kein anderes Staatsorgan einen derart schlechten Ruf genießt wie der Bereich der Rechtsprechung. Ein großes Manko ist die Korruption. Hinzu kommt eine unverhältnismäßig lange Prozeßdauer. In der Regel vergehen mindestens zwei bis drei Jahre zur Einleitung eines Verfahrens. Den Armen, der Landbevölkerung und der indigenen Bevölkerung bleibt der Zugang zur Justiz durch Sprachbarrieren, Unkenntnis der Gesetze, ethnische Diskriminierung und hohe Gerichtskosten oft versperrt. Die formalrechtlich garantierte Autonomie der Gerichte und die Unabhängigkeit der Justizangestellten bestand in der Vergangenheit nur auf dem Papier. Bei der Wahl von Richtern wurde meist nach parteipolitischem Kalkül entschieden, politisch willfähiges und korruptes Personal erhielt oft den Vorzug vor fähigen Juristen.“ (Birle, 1997b: 233)

Reformen der Justiz lassen erwarten, daß die Rechtsprechung sich in Bolivien künftig verbessern wird (vgl. Kapitel IX.8.2). Vor allem die in diesem Jahr eingesetzte Ombudsfrau könnte dabei helfen, die bürgerlichen Freiheiten verstärkt zu wahren oder sie im Einzelfall wiederherzustellen:

„Der Schutz vor behördlicher Willkür, der Kampf gegen die weitverbreitete Korruption und der Schutz der Menschenrechte sind Themen, die auch im demokratischen Bolivien eines unabhängigen Anwaltes dringend bedürfen.“ (Jost, 1996a: 68)

---

mehrere hundert Frauen und Kinder, die aufgrund der fehlenden Einkünfte gezwungen sind, mit dem Familienvater im Gefängnis zu leben. Die Kinder verlassen das Gefängnis nur zum Schulbesuch. Es sind vor allem Drogenhändler, Mörder, Vergewaltiger und Räuber inhaftiert. Es wird von den Gefangenen weitgehend autonom verwaltet. Polizisten bewachen nur den Eingang. Innerhalb des Gefängnisses mit seinen zahlreichen Innenhöfen kann sich jeder frei bewegen. Die Kinder spielen dort Fußball. Nachts schließen sich die Gefangenen aus Angst, von anderen Häftlingen überfallen oder mißhandelt zu werden, in ihrer Zelle ein. Jeder Häftling, der neu in das Gefängnis kommt, muß sich von einem entlassenen Häftling eine Zelle kaufen. Die Preise liegen zwischen 150 und 7.000 US-Dollar. Ein Drogenboß ließ über einen Monat hinweg täglich 10 Bauarbeiter in die Haftanstalt kommen, um sich oben über den Dächern eine Luxuszelle bauen zu lassen. Wer nicht genug Geld besitzt und keine Zahlungen von Verwandten erhält, muß sich eine Zelle mieten und dafür arbeiten. Die meisten Gefangenen gehen einer Arbeit nach. Es gibt viele kleine Geschäfte, Bäckereien, Schuster oder Lederwerkstätten, die von jeweils einem Inhaftierten geführt werden. Die Produkte verkaufen Angehörige auf den Märkten der Stadt. Die täglich angelieferte Suppe steht im Ruf, mit Tranquilizern vermischt zu sein, so daß sich die Gefangenen lieber in einem der rund 30 kleinen Restaurants und Kioske etwas zu essen kaufen. Coca Cola ist der Exklusivlieferant für Getränke und sponsert dafür die Renovierung der sanitären Anlagen. Ein großer Teil der Gefangenen ist nicht rechtskräftig verurteilt. Von zehn Gefangenen bestätigten acht im Gespräch, daß ihr Fall noch nicht vor Gericht verhandelt worden sei. Kurze Zeit nach dem Besuch erschien in der Tageszeitung „La Razón“ (21. Juni 1998, S. 24-25) eine Reportage, in der die Zustände in gleicher Weise beschrieben wurden.

<sup>67</sup> 1994 wurden zum Beispiel der Präsident des Obersten Gerichtshofes (Corte Suprema) und ein Stellvertreter von einer Kommission des Senates mehrheitlich der Bestechlichkeit für schuldig befunden und ihres Amtes enthoben. (IIK, 1995:159)

### XI.3 Zwischenfazit

Im Rahmen dieses Kapitels konnte gezeigt werden, daß Bolivien den Dahlischen Minimalkriterien einer Polyarchie weitgehend gerecht wird und damit sehr wohl die Definition der Demokratie erfüllt. Die politischen Freiheiten werden nahezu ohne Einschränkung gewährt, bei den bürgerlichen Freiheiten sind Einschränkungen vor allem im Bereich der Rechtsprechung und der Bekämpfung des Drogenanbaus festzustellen. Ein großer Problembereich, der die demokratischen Strukturen, die Transparenz und die Rechenschaftspflicht vieler staatlicher Institutionen in Frage stellt, ist jedoch die weitverbreitete Korruption. Menschen mit Macht, Einfluß und Geld finden in Bolivien immer noch Mittel und Wege, die demokratischen Gesetze zu umgehen. Insgesamt ist eine positive Entwicklung bei der Verwirklichung demokratischer Rechte zu erkennen. Der *Comparative Survey of Freedom* des *Freedom House* bewertet Bolivien schon seit mehreren Jahren als frei. Auf der Skala von eins bis sieben werden die politischen Freiheiten mit dem Wert zwei und die bürgerlichen mit drei bewertet<sup>68</sup> (*Freedom House*, 1997).

Die zusätzlichen Kriterien von O'Donnell und Tetzlaff (siehe Kapitel III) werden von der bolivianischen Demokratie ebenfalls erfüllt. Nur das von Tetzlaff geforderte sozioökonomische Überlebensrecht kann die bolivianische Demokratie bislang nicht garantieren. Damit verbunden ist aber die sehr grundsätzliche Frage, inwieweit fehlende soziale Mindestvoraussetzungen den wirksamen Gebrauch von politischen und bürgerlichen Rechten eventuell verhindern oder einschränken können. Dieser Problembereich soll in Kapitel XIII diskutiert werden.

Letztlich hat die Qualitätsanalyse der bolivianischen Demokratie gezeigt, daß auch in einem äußerst armen Land eine funktionierende Demokratie etabliert werden kann, die nicht nur die äußere Fassade wahrt. Die mangelnde wirtschaftliche Entwicklung war in Bolivien also kein unüberwindbares Hindernis für die Demokratisierung. Das Fallbeispiel Bolivien widerspricht insofern dem Allgemeingültigkeitsanspruch der klassischen Modernisierungstheorie (Kapitel VI). Zwar kann die gesamte Theorie nicht durch ein einzelnes Beispiel aus den Angeln gehoben werden. Dennoch darf und muß die Frage gestellt werden, ob die Grundannahmen dieser Theorie nicht falsch sind, da es ja ganz offensichtlich mehrere Wege zur Demokratisierung gibt. Zu klären bleibt noch die Frage, ob die mangelnde wirtschaftliche Entwicklung in Bolivien letztlich nicht ein Hindernis für die Konsolidierung der Demokratie sein könnte. Darum geht es in den folgenden Kapiteln.

---

<sup>68</sup> Durch den 180 Tage währenden Ausnahmezustand sank der Index des *Freedom House* für die bürgerlichen Freiheiten im Jahr 1995 auf vier.

## XII. KONSOLIDIERUNGSAUSSICHTEN IN BOLIVIEN

Würde man den Bewertungsmaßstab von Samuel P. Huntington an die bolivianische Demokratie anlegen, dann wäre der Andenstaat schon dreimal konsolidiert. Der Harvard-Professor hatte in seinem berühmten Buch *The Third Wave* einen „two-turn-over test“ als Konsolidierungskriterium vorgeschlagen (1991: 266). Danach gilt ein Land als konsolidiert, in dem die Gewinner der ersten demokratischen Wahlen am Ende der Legislaturperiode die Macht friedlich an die Oppositionspartei abgeben und diese Partei wiederum friedlich die Macht an die Gewinner einer späteren Wahl übergibt. Erst dann sei das Kriterium erfüllt. Die Demokratie in Deutschland wäre demnach erst 1983 konsolidiert gewesen, in Bolivien bereits 1989. Da solch simple Kriterien offensichtlich nicht zur Bewertung der Konsolidierungsaussichten taugen, soll hier das oben eingeführte Vier-Ebenen-Modell (Kapitel VIII) angewandt werden. Analysiert wird die Legitimität der Demokratie demnach auf der institutionellen, repräsentativen, der Verhaltens- und *Civic-Culture*-Ebene.

### XII.1 Die institutionelle Ebene

Zur institutionellen Ebene zählen über die Verfassung als Grundlage des gesamten Gefüges hinaus der Präsident, das Parlament, die Judikative und das Wahlsystem. Die Verfassung hat in Bolivien seit der Unabhängigkeit im Jahr 1825 eine wechselvolle Geschichte erlebt. Inzwischen gilt die 18. Version der Verfassung (*Constitución Política del Estado Boliviano*), die 1967 zuletzt grundlegend überarbeitet und 1994 zum ersten Mal auf demokratischer Grundlage in Teilen reformiert wurde (siehe Kapitel IX). Die formale Legitimität der Verfassung ist in Bolivien durch ihre Geschichte gering, denn das Volk, von dem in einer Demokratie alle Macht ausgehen soll, hat niemals über ihre Annahme abgestimmt, noch die Autoren demokratisch zur Ausarbeitung legitimiert. In der chaotischen Transitionsphase Anfang der 80er Jahre war es jedoch von Vorteil, auf ein weitgehend demokratisch verfaßtes Regelwerk zurückgreifen zu können. Die mit Zweidrittelmehrheit vom Kongreß verabschiedete Verfassungsreform von 1994 könnte immerhin dazu beitragen, die formale Legitimität zu stärken, obwohl es auch bei dieser Gelegenheit keine öffentliche Diskussion über die Änderungen gegeben hat.

Trotz geringer formaler Legitimität scheint die bolivianische Verfassung sich inzwischen ein nicht unbedeutendes Maß an empirischer Legitimität<sup>69</sup> erworben zu haben. Der Schlüssel zur Regierungsfähigkeit (*gobernabilidad*) war von Anfang an Artikel 90. Danach wählt der Kongreß den Präsidenten, wenn keine Partei bei den Nationalwahlen die absolute Mehrheit erhalten hat. Aus den Erfahrungen der UDP-Regierung, in der sich Exekutive und

<sup>69</sup> Unter Legitimität wird hier der Glaube der Bürger verstanden, daß das herrschende System besser ist als jede Systemalternative (siehe Kapitel VIII.4.1). Die empirischen Belege für die hier angesprochene Legitimität der Massen folgen im Abschnitt XII.4.

den Erfahrungen der UDP-Regierung, in der sich Exekutive und Legislative gegenseitig blockiert hatten, haben die Parteien und ihre jeweiligen Führer gelernt, daß auch eine gewählte Regierung weiterhin auf eine stabile parlamentarische Mehrheit angewiesen ist, wenn sie ihre Politik durchsetzen will. Da bisher keine der Parteien eine absolute Mehrheit erreichen konnte, sind sie zur Zusammenarbeit gezwungen. Aus diesem Zwang heraus wurde das alte Freund-Feind-Denken überwunden, und es entstand eine Kultur des Verhandels, der Konsensfindung und des Kompromisses (Kapitel IX).

Wahlallianzen werden auf bis zu drei Ebenen ausgehandelt: zunächst zur Stimmenmaximierung, dann zur Wahl des Präsidenten und schließlich zur Bildung von Regierungsmehrheiten (Oporto, 1994: 12). René A. Mayorga sieht in Anlehnung an Linz darin den Wechsel von einem für lateinamerikanische Staaten typischen Präsidialsystem mit Minderheitsregierungen zu einer Mischform des „parlamentarisierten Präsidialismus“, der die Grundlage für die Stabilität der bolivianischen Demokratie gelegt habe (1997: 142 ff.). Während die Mehrheit der Demokratieforscher<sup>70</sup> die Meinung vertritt, daß parlamentarische Systeme konsolidierungsförderlicher sind, hat sich die Demokratie in Bolivien mit dieser Mischform erfolgreich weiterentwickelt. Es ist unwahrscheinlich, daß die Konsolidierung im Rahmen eines parlamentarischen Systems erfolgreicher verlaufen wäre, weil dazu die repräsentative Ebene bislang zu schwach entwickelt erscheint.

Berechtigt ist jedoch der Einwand Mayorgas, daß im bolivianischen System noch ein Mechanismus zur Wahrung der Balance zwischen Exekutive und Legislative nach der Wahl des Präsidenten fehlt. Verliert der Präsident nämlich die Mehrheit im Parlament, gibt es keine konstitutionelle Möglichkeit, etwa durch eine Vertrauensfrage oder ein konstruktives Mißtrauensvotum eine Blockade zu verhindern. Seit 1985 ist es zu dieser Situation zwar noch nicht gekommen, aber die Gefahr der Handlungsunfähigkeit einer Regierung kann somit bislang nicht ausgeschlossen werden. Eine weitere Gefahr liegt darin, daß das System sofort in einen strengen Präsidialismus zurückfällt, wenn, wie beispielsweise unter Sánchez de Lozada, der Präsident über eine solide Mehrheit verfügt und der Opposition zu wenig Kontrollmechanismen offenstehen. Der Präsident kann dann nahezu autokratisch schalten und walten, wie es ihm gefällt:

*„Thus, it is too early to say that parliamentarized presidentialism is consolidated; rather, Bolivia still faces the challenge of making collegial decision making a stable mechanism of government.“* (Mayorga, 1997: 149)

Mit der Verfassungsreform von 1994 verstanden es die politischen Akteure, weitere Schritte zur Verbesserung der empirischen Legitimität auf der institutionellen Ebene einzuleiten. Dazu zählt nicht nur die Einrichtung eines Verfassungsgerichts, eines Justizrates und einer Ombudsfrau, sondern auch die direkte Wahl der Hälfte aller Abgeordneten nach dem Mehrheitswahlrecht in den

---

<sup>70</sup> Zum Beispiel Juan Linz, 1996.

einzelnen Wahlkreisen. Ziel dieser Reform war die Stärkung der Legitimität des Parlaments. Denn zuvor wurden alle Abgeordneten von den jeweiligen Partei-*Caudillos* nominiert und fühlten sich diesen gegenüber mehr verantwortlich als dem Volk. Der Erfolg der Reform läßt sich bislang noch nicht absehen, da die ersten direkt gewählten Abgeordneten erst nach der letzten Wahl, im August 1997, ins Parlament eingezogen sind. Insgesamt besteht ein großes Manko jedoch darin, daß dem Parlament bislang nur bei der Präsidentenwahl eine wichtige Rolle zukommt. Der Verfassung nach kann der Kongreß zwar den Haushalt und Gesetze verabschieden und er hat auch ein Mitspracherecht bei der Besetzung wichtiger staatlicher Ämter, aber in der Praxis und im Bewußtsein der Bevölkerung konnte das Parlament seine konstitutionell vorgesehene Rolle bislang nicht ausfüllen<sup>71</sup>:

„Das Parlament wird in der Öffentlichkeit und zunehmend auch in seiner Eigenperzeption nur noch als Vollstrecker des Willens der Exekutive wahrgenommen.“ (Jost, 1996a: 70)

Reformen sollen die Rolle des Parlaments künftig stärken. Mit einer weiteren Änderung beim Wahlmodus des Präsidenten im Kongreß versuchten die Parteien, einen weiteren Legitimitätsverlust zu verhindern. Statt der ersten drei dürfen jetzt nur noch die ersten beiden bestplatzierten Kandidaten zum Präsidenten gewählt werden (siehe Kapitel IX.8.1). Grund für die Änderung war die vehemente Kritik an der Wahl von Jaime Paz Zamora im Jahr 1989. Obwohl er mit 19,6% der Stimmen bei den Wahlen nur den dritten Platz erreicht hatte, wurde er aus koalitionsstrategischen Gründen zum Präsidenten gewählt<sup>72</sup>.

Mit diesen Verfassungsänderungen ist die Konsolidierung der institutionellen Ebene in Bolivien inzwischen relativ weit fortgeschritten. Nicht nur daß es freie und faire Wahlen gibt, auch die Regierungswechsel funktionieren verhältnismäßig reibungslos. Die Verfassung ist als Rahmen und Grundlage der demokratischen Spielregeln in der Praxis allgemein akzeptiert, und das Parlament wird als Legitimationsquelle zumindest für die konstitutionelle Bildung einer Regierung anerkannt. Seit 1985 fanden sich bereits viermal mehrheitsfähige Koalitionen, die eine neue Regierung bildeten. Das entscheidende Problem einer Konsolidierung der institutionellen Ebene stellt bislang noch die Rechtsprechung dar (siehe Kapitel XI.2). Reformen nähren auch hier die Hoffnung, daß die Justiz mittelfristig ihrer Rolle als dritte Gewalt im Staat mehr und mehr gerecht werden kann.

---

<sup>71</sup> Bislang war das Parlament noch nicht in der Lage, die eigenen Strukturen und die über 100 Jahre alte Geschäftsordnung zu reformieren. So ist die Redezeit für Abgeordnete nach wie vor unbegrenzt. Von 23 Ausschüssen arbeiten viele nicht. Die Arbeitsbedingungen für Ausschüsse und Abgeordnete sind schwierig. Kaum ein Abgeordneter verfügt über ein eigenes Büro.

<sup>72</sup> In einem Witz machen sich die Bolivianer über die Auswüchse der Demokratie von 1989 lustig: Vor den Wahlen besuchten Gonzalo Sánchez de Lozada, Jaime Paz Zamora und Hugo Banzer Suárez die berühmte Jungfrau von Urkupiña, die verspricht, jedem einen Wunsch zu erfüllen. Sánchez de Lozada wünscht sich, die Wahlen zu gewinnen, Paz Zamora, Präsident zu werden und Banzer, das Land führen zu können. Die großmütige Jungfrau erfüllte allen dreien ihren Wunsch...

Mit der Verfassungsreform und dem Volksbeteiligungsgesetz von 1994 wurde auch die soziale und politische Inklusion des politischen Systems – zumindest formal – verbessert. Die verschiedenen indigenen Gruppen wurden damit offiziell anerkannt, wenn ihnen auch in der Praxis noch die Möglichkeit zur entsprechenden Beteiligung an der Macht fehlt. Ausnahmen wie die Vizepräsidentschaft von Victor Hugo Cárdenas bestätigen die Regel. Mit ihrem Reformprogramm (siehe Kapitel IX.8) hat die Regierung Sánchez de Lozada unter Beweis gestellt, daß die institutionelle Effizienz der staatlichen Institutionen stark von den jeweiligen Personen abhängt, unter den bolivianischen Verhältnissen aber durchaus wirksam verbessert werden kann. Noch nicht beantwortet läßt sich die Frage, inwieweit die politischen Entscheidungen zur Lösung ökonomischer, sozialer und anderer gesellschaftlicher Probleme beitragen können und das System somit auch über die politische Effektivität verfügt, die entscheidend für die Legitimität ist:

„Institutionelle Reformen können zwar dazu beitragen, die existierenden Probleme zu überwinden. Aber solange es nicht gelingt, die konkrete wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung zu verbessern, wird auch die Glaubwürdigkeit der Politik nicht zunehmen.“ (Birle, 1997a: 123; siehe Kapitel XII.4)

## **XII.2 Die repräsentative Ebene**

Die intermediäre oder repräsentative Ebene aus Parteien, Verbänden und Zivilgesellschaft sollte im Idealfall die Interessensvermittlung zwischen Staat und Gesellschaft übernehmen, vor allem die Artikulation, Aggregation und Kanalisierung gesellschaftlicher Interessen. Die Analyse des Parteiensystems muß demnach auch beide Seiten mit einbeziehen: den Einfluß und die Wirkung der Parteien auf die staatliche, institutionelle Ebene und die Gestaltung ihrer Beziehungen zur Gesellschaft. Parteien können sowohl die gesellschaftlichen Kräfte als auch das institutionelle Gefüge des Staates stärken oder schwächen und haben damit großen Einfluß auf die Konsolidierung.

### **XII.2.1 Parteien und Parteiensystem**

Im bolivianischen Fall hat entgegen den Thesen Merkels (siehe Kapitel VIII.4) das Verhältniswahlsystem trotz der heterogenen Gesellschaft und vielfältigen Konfliktlinien eine stabile Regierungsbildung nicht verhindert. Dies läßt sich wohl nur mit der extremen Krisenerfahrung Boliviens unter der ersten demokratischen, linksorientierten Regierung von 1982-1985 erklären (siehe Kapitel IX.5). Durch das wirtschaftliche und politische Chaos in dieser Zeit haben sich die traditionellen linkspopulistischen Parteien dermaßen diskreditiert, daß sie bei den Wahlen von 1985 in der Bedeutungslosigkeit versanken. In der Folge gab es innerhalb der bolivianischen Bevölkerung einen grundlegenden Präferenzwandel zugunsten der konservativeren Mitte-Rechts-Parteien. Deren an-

schließender Erfolg bei der Stabilisierung der wirtschaftlichen und politischen Situation im Land hat sicherlich mit dazu beigetragen, daß sich die Linke bis heute nicht von der Krise der 80er Jahre erholt hat. Die Marginalisierung der marxistischen Parteien führte gleichzeitig zur Überwindung der extremen ideologischen Polarisierung der Parteienlandschaft. Damit gab es in Bolivien keine Anti-System-Partei mehr, und das Parteiensystem konnte sich institutionalisieren.

Mit diesem Prozeß nahm auch die Zersplitterung der Parteienlandschaft deutlich ab. Waren zu Beginn des Transitionsprozesses noch 71 Parteien registriert, sind es jetzt gerade noch 17 (Mayorga, 1997: 151). Die Zahl der im Parlament vertretenen Parteien ging auf acht zurück, fünf davon sind politisch relevant. Der Fragmentierungsgrad des Parteiensystems ist damit relativ gering. Nach der Bewertung von Mayorga erfüllt Bolivien inzwischen die von Giovanni Satori entwickelten Kriterien für ein moderates Parteiensystem, das als konsolidierungsförderlich gilt. Der Wandel und die neue Lernfähigkeit der verbleibenden Parteien ermöglichten Reformen wie die Direktwahl der Hälfte aller Abgeordneten und die Einführung einer Drei-Prozent-Klausel, die das gesamte System weiter stabilisierten.

Das politische Zentrum der Parteienlandschaft bilden MNR, ADN und MIR, die bislang wechselweise die Regierungskoalitionen anführten. Konnten diese Parteien bei den Wahlen von 1985, 1989 und 1993 zusammen jeweils zwischen 63 und 65% der Stimmen gewinnen, ging ihr Ergebnis 1997 auf insgesamt nur noch 56% zurück – ein Verlust, von dem vor allem die populistischen Parteien CONDEPA und UCS profitierten. Sie bildeten den neuen Gegenpol zu den etablierten Parteien. Während die Trennungslinie im bolivianischen Parteiensystem vorher zwischen Rechts und Links zu finden war, verläuft sie jetzt zwischen traditionellen und populistischen Parteien. CONDEPA und UCS entstanden genau zu dem Zeitpunkt (1988, 1989), als die sozialen Folgen der Strukturanpassung sichtbar geworden waren, dadurch konnten sie viele Protestwähler gewinnen. Im Rahmen des Parteiensystems übernahmen sie damit eine wichtige Rolle: Es gelang ihnen, die marginalisierten Gruppen der Gesellschaft in den demokratischen Prozeß zu integrieren. Ein destabilisierender Einfluß von CONDEPA und UCS auf die Demokratie ließ sich bislang nicht feststellen (Kapitel XIII.7):

„In diesem Aspekt, haben sie weder das Parteiensystem noch das demokratische System als solches in Frage gestellt, daher spielen sie auch keine destabilisierende oder antisystemische Rolle.“ (Mayorga, R.A., 1995: 66; übersetzt von G.B.)

Trotz der Neubildung der beiden populistischen Parteien nahm der Fragmentierungsgrad des Parteiensystems weiter ab und damit auch die Wählerfluktuation (*volatility*). Sie stellt aber immer noch ein hartnäckiges Konsolidierungsproblem dar. So verlor der MNR bei den Wahlen von 1997 beispielsweise die Hälfte seiner Stimmen. Dies zeigt, daß die Parteien in der bolivianischen Gesellschaft bislang kaum verwurzelt sind.

*„Moreover, democratic consolidation advanced primarily because of the competition between parties, not because of more democratic competition or openness within parties.“ (Mayorga, R.A., 1997: 152)*

Während die Konsolidierung der Beziehung zwischen Staat und Parteien schon relativ weit vorangeschritten ist, zeichnet sich im Verhältnis von Parteien und Gesellschaft das Hauptproblem ab. Die Glaubwürdigkeit der Parteien ist sehr gering, entsprechend groß ist das Mißtrauen (siehe Kapitel XII.4). In der Bevölkerung herrscht die Meinung vor, ...

*„... Parteien gehorchten mehr wirtschaftlichen und partikularen Machtinteressen. Diese Meinung hat sich in den letzten Jahren verfestigt, wie neue Umfragen belegen. Danach gelten Parteien als wichtigste Ursache für den Rückschritt des Landes. Die Mehrheit der Bolivianer glaubt, daß keine Partei in der Lage sei, einen Wandel herbeizuführen. Parteien und Politiker gelten als Ausbund von Korruption und Betrug.“ (Hofmeister, 1996b: 31)*

Grund für dieses Mißtrauen ist unter anderem der traditionelle patrimoniale Politikstil, der in den Parteien weiter gepflegt wird. Es ist schon bezeichnend, daß Fachbegriffe für dieses Verhalten wie Patrimonialismus, Prebendalismus (Pfründewirtschaft), Klientelismus und Nepotismus in der Alltagssprache Boliviens recht gebräuchlich sind. Sehr treffend beschreiben diese Ausdrücke das Gebaren der Parteien und ihrer Mitglieder (vgl. Malloy, 1991, Gamarra/Malloy, 1995, Gamarra 1997). In ihrer Studie *„The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia“* arbeiten Eduardo Gamarra und James Malloy (1995) eindrucksvoll heraus, daß die Mehrzahl der Parteimitglieder weder von Ideologien oder Programmen angetrieben wird, noch Klassen- oder Gruppeninteressen artikuliert, sondern es vor allem auf die Pfründe und gut bezahlten Jobs des Staates abgesehen hat (siehe dazu auch Kapitel XIII).

*„Political Parties are perhaps more disconnected from society in 1995 than at any time since the transition to democracy in 1982.“ (Gamarra, 1997: 393)*

Der Neopatrimonialismus wird durch den hierarchischen und undemokratischen Charakter der internen Parteistrukturen noch verstärkt. Die Karriere und entsprechende Posten bis zum Minister- und Abgeordnetenmandat sind vom Wohlwollen des jeweiligen *Caudillos* und der Parteielite abhängig. Nach einer Untersuchung würden 60% der bolivianischen Wähler gerne Mitglied einer Partei werden<sup>73</sup>, 85% davon haben aber niemals einer Partei angehört (Gamarra/Malloy, 1995: 419). Das bestätigt den Mangel an demokratischen Strukturen in den Parteien, in denen vor allem die Mittelklasse um Jobs und Einfluß konkurriert.

*„In der Summe untergraben all diese Faktoren sicherlich die Legitimitätsbasis des repräsentativen politischen Systems. Wenn wir dazu noch die Akte der Korruption, die klientelistischen und prebendalistischen Praktiken, das Fehlen der Transparenz in der Machtausübung und die vertikale Entscheidungsfin-*

---

<sup>73</sup> Was natürlich auch darauf zurückzuführen ist, daß sie sich ihrerseits von der Parteimitgliedschaft materielle Vorteile versprechen.



dung ... hinzufügen, akzentuiert sich der Verlust der Glaubwürdigkeit und des Vertrauens der Bevölkerung in diese Institutionen in einer konsequenten Distanzierung und Abneigung.“ (Zegada, 1996: 9; übersetzt von G.B.)

Ein weiteres Problem des Parteiensystems in Bolivien ist abgesehen von seiner mangelnden Glaubwürdigkeit die unzureichende Repräsentation der Bevölkerung (Rojas/Zuazo, 1996). Vor allem arme, marginalisierte und indigene Bevölkerungsgruppen fühlen sich von den Parteien nicht repräsentiert. Alle Versuche, indigene Parteien aufzubauen, sind bislang gescheitert. Hofmeister hält diese Gründungen für „Kopfgeburten“ indianischer Intellektueller, denen die soziale Basis fehlte (1996b: 31). Offenbar läßt sich die parteipolitische Repräsentation nur schwer mit indianischen Traditionen vereinbaren (Lazarte, 1994: 40).

Letztlich gilt auch für die Parteien, was Birle bereits für die institutionelle Ebene annahm (s. o.): daß ihre Glaubwürdigkeit und Legitimität in einem direkten Zusammenhang zur Effektivität ihrer Politik steht:

„... der Legitimitätsverlust der Parteien und der Politik schreitet in dem Maße voran, in dem die sozialen Verbesserungen als Folge der Strukturanpassung für die Bevölkerungsmehrheit weiter auf sich warten lassen.“ (Hofmeister, 1996b: 34)

Insofern ist der Erfolg der Reformen für die meisten Menschen konkret noch nicht greifbar. Sicherlich auch ein Grund dafür, daß sie den Lernprozeß der Parteien kaum anerkennen, ohne den aber der Wandel und die Stabilisierung des gesamten Systems nicht möglich gewesen wäre. Die Bolivianer sehen hauptsächlich die negativen Seiten, vor allem die patrimonialistischen Verhaltensweisen und die hierarchischen Strukturen der Parteien. Versuche, die inneren Strukturen und die Finanzierung der Parteien durch ein Parteiengesetz aufzubrechen und neu zu regeln, sind bislang im Ansatz stecken geblieben. Zwar gibt es Versuche, vor allem in der MNR, die Parteistruktur zu demokratisieren, aber in der innerparteilichen Auseinandersetzung behielten bislang die Opportunisten gegenüber den Modernisierern die Oberhand. Neue Herausforderungen kommen mit der *Participación Popular* und der Dezentralisierung auf die Parteien jetzt auf regionaler Ebene zu. Dies ist zweifellos ein Anreiz, die Parteistrukturen zu dezentralisieren und damit intensivere Verbindungen zu den Menschen vor Ort zu knüpfen.

Während das Parteiensystem sich insgesamt langsam konsolidiert, sind die Parteien selbst davon noch weit entfernt. Immerhin ist dieser Prozeß nicht vollkommen festgefahren, Reformen wie die Direktwahl, die Diskussion um ein Parteiengesetz und die Dezentralisierung rechtfertigen die Hoffnung auf langfristige Verbesserungen.

## **XII.2.2 Verbändewesen und Zivilgesellschaft**

Die Parteien allein, darüber sind sich alle Demokratieforscher einig, können die Interessensvermittlung zwischen Staat und Gesellschaft nicht leisten (Ka-

pitel VIII.4). Daher müssen vom Staat relativ autonome Verbände, soziale Bewegungen und Gruppen komplementär zu den Parteien soziale und wirtschaftliche Interessen der Bevölkerung organisieren und ein kollektives Handeln möglich machen. Traditionell wurden die Interessen der bolivianischen Gesellschaft vor allem von Gewerkschaften, regionalen Bürgerkomitees und vom Unternehmerverband vertreten.

Die **Gewerkschaften** haben in Bolivien einen grundlegenden Wandel erfahren (Kapitel IX). Ihr Abstieg seit 1985 ist eng mit dem Aufstieg der Parteien verknüpft. Bis dahin waren die Gewerkschaften der Gegenpol zum Staat (*po-der dual*). Vor allem im Kampf gegen die Militärdiktatur repräsentierten sie ein sehr breites gesellschaftliches Spektrum. Ein Beleg dafür ist beispielsweise, daß die COB 1980 die Präsidentschaft des Nationalen Rates zur Verteidigung der Demokratie (*Consejo Nacional de Defensa de la Democracia*) übernahm, eine Institution, die nahezu von allen Akteuren außer dem Militär unterstützt wurde (Eróstegui, 1996: 38).

Zur *Central Obrera Boliviana* gehören insgesamt 38 Einzelgewerkschaften. Alle abhängig Beschäftigten in Bolivien werden automatisch und kollektiv zu Mitgliedern. Das Rückgrat der gesamten Bewegung bildet die Minengewerkschaft FSTMB (*Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia*)<sup>74</sup>, deren Bedeutung innerhalb des COB-Verbundes H.C.F. Mansilla treffend beschreibt:

„Die hohe Bevölkerungsdichte im Minengebiet, die harten und rauen Arbeits- und Lebensbedingungen der Minenarbeiter und ihrer Familien, ihre Zugehörigkeit zu den stark diskriminierten indianischen Bevölkerungsgruppen sowie die andauernde Agitation trotzkistischer und kommunistischer Zirkel schufen dort ein kollektives Bewußtsein von Unterdrückung und Ausbeutung, was ihnen aber auch die Notwendigkeit eines radikalen Kampfes gegen die bestehende Gesellschaftsordnung verdeutlichte. Die Gewerkschaft der Minenarbeiter war organisatorisch, ideologisch und finanziell den anderen Branchengewerkschaften so sehr überlegen, daß sie jahrzehntelang dem Dachverband die politische Richtung ... diktierte. Dazu gehört zum Beispiel die bis heute maßgebliche Vorstellung ..., daß Politik eigentlich in einem erbarmungslosen Kampf zwischen zwei unversöhnlichen Gegnern bestehe, nämlich zwischen der „bösen“ bürgerlichen Regierung und den „guten“ Proletariern.“ (Mansilla, 1995: 133)

An der Vormachtstellung der Bergleute änderte auch der Zusammenbruch des Minensektors und die Einführung der Neuen Ökonomischen Politik wenig. 23.000 *Mineros* und 45.000 Beschäftigte des öffentlichen und staatlich gesteuerten privaten Sektors wurden damals entlassen, wodurch die COB einen großen Teil ihrer sozialen Basis, Kampfkraft und Vetomacht verlor<sup>75</sup>. Doch nicht nur der reale Bedeutungsverlust durch sinkende Mitgliederzahlen hat zur

<sup>74</sup> Die FSTMB wurde schon 1944 gegründet.

<sup>75</sup> Die COB verfügt heute über so wenig Ressourcen, daß sie nicht einmal mehr ihre Telefonrechnung bezahlen kann und somit von der Kommunikation innerhalb des Landes weitgehend abgeschnitten ist (Interview: Rodolfo Eróstegui).

Isolierung der Gewerkschaftsbewegung beigetragen, sondern auch ihre Unfähigkeit und der mangelnde Wille, sich der neuen politischen Situation anzupassen. Der Kampf galt dem „*modelo*“ des Neoliberalismus, das mit dem politischen System der liberalen Demokratie gleichgesetzt wurde.

„Die COB hat schon seit dem Beginn der Demokratisierung nicht verstanden, daß ihre Rolle nicht mehr eine politische, sondern die einer sozialen Interessensvertretung ist. Vorher war ihre politische Rolle so stark, weil die Parteien so schwach waren, doch die Gewerkschaftsführer wollen die politische Macht nicht abgeben. ... Mit diesem Prozeß verlor die Gewerkschaft jedoch immer mehr an Glaubwürdigkeit bei der Zivilgesellschaft. Die COB lebt von den Phantasmen der Vergangenheit und es scheint als müsse sie erst ganz sterben, bevor ein neuer Gewerkschaftsverband die Interessen der Menschen gegenüber dem Staat vertreten kann. (Interview: Rodolfo Eróstegui; übersetzt von G.B.)

In der Praxis bedeutet dieses Festhalten an der Vergangenheit, daß die Gewerkschaft sich auf keine Verhandlungen mit der Regierung einläßt, weil sie damit, so ihre Wahrnehmung, letztlich das System der repräsentativen Demokratie anerkennen würde. Einmal jährlich veröffentlicht die COB einen Forderungskatalog an die Regierung (*pliego petitorio*). Darin stehen immer Forderungen, wie beispielsweise die neoliberale Politik aufzugeben, die Coca-Plantagen nicht auszureißen oder die Durchschnittseinkommen auf 5000 Bolivianos (ca. 1500 Mark) anzuheben.

„Dagegen werden die Umverteilung von Einkommen, eine Anhebung des Mindestlohns, eine neue Arbeitsgesetzgebung und die hohe Arbeitslosigkeit, also konkrete Themen, die für viele Menschen wichtig sind, in dem Forderungskatalog nicht einmal erwähnt. Die Menschen fühlen sich daher von der COB nicht mehr repräsentiert.“ (Interview: Eróstegui; übersetzt von G.B.)

Versuche, die Gewerkschaftsbewegung aus der Isolation herauszuführen, sind bisher gescheitert. In ihren Machtstrukturen spiegelt sich zum Beispiel das wachsende Gewicht der *Campesinos* oder des informellen Sektors kaum wider. Profilierte Führer der Einzelgewerkschaften weigern sich schon, in den Exekutivrat der COB zu gehen, denn dort herrschen mit der Mehrheit der Minengewerkschaftsdelegierten ideologisch verbohrt Altakader. Zwar gibt es auch innerhalb der COB einen stärker demokratisch orientierten Flügel, doch in den langjährigen Diskussionen auf den Nationalkongressen konnte sich der revolutionäre Flügel immer wieder durchsetzen<sup>76</sup>. Die gesellschaftspolitische Forderung lautet jetzt: die Einführung eines demokratischen Sozialismus als Alternative zur liberalen Demokratie (Eróstegui, 1996: 40).

In ihrer Außenwirkung wird die COB in den letzten Jahren immer mehr vom radikalen Auftreten der trotzkistischen Lehrgewerkschaft und der militanten *Cocaleros* bestimmt. Deren Forderungen stoßen in der bolivianischen Bevöl-

---

<sup>76</sup> Während der revolutionäre Flügel mit dem Sieg über die Diktatur und der Revolution von 1952 Erfolge vorweisen kann, hat die demokratische Richtung bislang einen schweren Stand (Eróstegui, 1996: 41).

kerung jedoch auf immer weniger Verständnis. Die Gewerkschaftsführer wollten lange Zeit gar nicht anerkennen, daß Macht, Einfluß und ihr Rückhalt in der Bevölkerung massiv geschwunden sind. Die sinkende Mobilisierungskapazität erklären sie mit der Kampfmüdigkeit der Bevölkerung nach Jahren der Auseinandersetzung<sup>77</sup>.

Sicherlich gehört die COB zu den unbeweglichsten Kräften in Bolivien. Die Konsequenzen daraus für die Konsolidierung sind widersprüchlich. Auf der einen Seite hat die Überwindung des *Poder Dual* die Demokratie gestärkt, weil mit der COB einer der beiden bedeutendsten antisystemischen Gegner weitgehend ausgeschaltet werden konnte. Auf der anderen Seite ist damit der wichtigste Kanal der Interessensvermittlung zwischen Staat und Gesellschaft verloren gegangen, weil in der *Central Obrera Boliviana* nahezu alle gesellschaftlichen Kräfte vom Nationalen Verband der Blinden (*Federación Nacional de No-videntes*) bis zur Vereinigung der Schüler an Sekundarschulen (*Confederación de Estudiantes de Secundaria*) organisiert sind (Mansilla, 1994: 180), die Kommunikation zwischen COB und Staat nun aber schon seit Jahren von beiden Seiten aus blockiert ist. Da die COB bis Ende der 80er Jahre nahezu das Monopol der gesellschaftlichen Vertretung innehatte, fehlt vielen Sektoren der Bevölkerung jetzt die politische Repräsentation.

Andere Verbände von nationalstaatlicher Bedeutung gibt es bislang kaum. Eine der wenigen Ausnahmen stellen die **Bürgerkomitees** (*Comités Cívicos*) dar. Sie entstanden ursprünglich als Reaktion auf den extremen Zentralismus während der Militärdiktaturen. Besonders im östlichen Tiefland sammelte sich mit der wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung und aufgrund der fehlenden staatlichen Repräsentation eine Bewegung, die sich nicht mehr alle Entscheidungen von La Paz aus diktieren lassen wollte. Die Bürgerkomitees verfügen allerdings weder über feste Organisationsformen noch über eine breite demokratische Legitimation. Seit den 80er Jahren haben die Komitees zwar versucht, sich auch neuen sozialen Schichten zu öffnen, aber vor allem die Bürgerkomitees in Santa Cruz und Cochabamba, den neben La Paz wirtschaftlich bedeutendsten Städten, werden von ökonomisch einflußreichen Bürgern geführt. In den anderen Departements gelang es den Bürgerkomitees zumindest teilweise, sich als Plattform für die Zivilgesellschaft zu etablieren. Trotz der Defizite konnten die Bürgerkomitees zum Teil großen Einfluß geltend machen:

*„ ... civic committees have effectively supplanted political parties in the articulation and aggregation of regional interests. [...] In fact, regional civic committees have become the principal overseers of congressional activity. When legislators have to choose between loyalty to party and loyalty to regions, political parties have lost out. Civic committee pressure has forced parties and fronts to incorporate regional demands in their electoral platforms. In every election since 1985, political parties have had to recruit prominent members of regional committees for their legislative lists.“* (Gamarra/Malloy, 1995: 410)

<sup>77</sup> Wenn die COB zu einem Generalstreik aufruft, wird dem nur noch partiell Folge geleistet, ruft aber beispielsweise das *Comité Cívico* von La Paz zu einem Streik auf, dann steht nahezu die gesamte Stadt still (Interview: Thomas Manz).

Mit den Reformen der *Participación Popular* und der Dezentralisierung sind viele Forderungen der Bürgerkomitees erfüllt worden. Als nicht demokratische Bewegungen sind sie in den Prozeß jedoch nicht eingebunden worden und verlieren daher jetzt vielfach an Bedeutung. Damit hat ein weiterer Akteur, der gerade in den Anfangsjahren der Demokratie das System durch seine hohe Mobilisierungskraft zu destabilisieren vermochte, an Bedeutung verloren.

Im Gegensatz zur Gewerkschaft ist der **Unternehmerverband** CEPB (*Confederación de Empresarios Privados de Bolivia*) kaum politisiert. Er versteht sich mehr als berufliche Interessensvertretung der relativ kleinen Gruppe bolivianischer Händler und Fabrikanten. Während der Militärherrschaft unterstützte der Unternehmerverband vorbehaltlos die Diktatur (Hofmeister, 1996a: 119). Und Banzer war der erste, der das private Unternehmertum förderte (Kapitel X). Trotzdem war diese Schicht lange Zeit von staatlichen Aufträgen und Subventionen abhängig. Erst nach der Transition unterstützte der Verband die weitere Demokratisierung, ob aus Überzeugung oder Opportunismus, ist schwer zu beurteilen (Nohlen/Mayorga, 1994: 214). Fast alle wichtigen Unternehmer sind auch Parteimitglieder vor allem in der ADN und dem MNR, oder sie sind gleichzeitig Staatsfunktionäre. Der CEPB unterstützte seit 1985 die neoliberale Politik, später auch die Bildungsreform und die Kapitalisierung der Regierung Sánchez de Lozada. Allerdings ist sein Einfluß insgesamt sehr gering.

„Als Akteur ist die Privatwirtschaft in Bolivien traditionell sehr schwach. Von daher ist der Druck der Unternehmer zum Beispiel auf die Verbesserung der Justiz unbedeutend.“ (Interview: Carlos Toranzo; übersetzt von G.B.)

Auch die Bedingungen der Kapitalisierung des großen Öl- und Erdgasunternehmens YPFB konnte der Unternehmerverband nicht dahingehend beeinflussen, daß sich auch bolivianische Unternehmer hätten daran beteiligen können (Jost, 1996: 80). Insgesamt spielt der Unternehmerverband für die Konsolidierung der bolivianischen Demokratie also eine unbedeutende Rolle. Er ist kaum in der Lage, seinen Forderungen nach Korruptionsbekämpfung und mehr staatlicher Transparenz Nachdruck zu verleihen.

Einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf die Demokratisierung hat dagegen die **katholische Kirche**. Aus der aktuellen Tagespolitik hält sie sich zwar heraus, dafür treten ihre Vertreter mit Forderungen nach mehr Gerechtigkeit, einer besseren Sozialpolitik und mehr Armutsbekämpfung in Erscheinung. Als anerkannte moralische Instanz nimmt die Kirche sehr wohl Einfluß auf Staatsangelegenheiten, in ihrer Vermittlerrolle zwang sie schon häufiger Regierung, Opposition und Gewerkschaften zu gegenseitigen Zugeständnissen. Beispielsweise kamen die parteiübergreifenden Kompromisse in der Verfassungsreform von 1991/92 nur zustande, weil die katholische Kirche die Kontrahenten immer wieder an einem Tisch versammeln konnte.

Die **Zivilgesellschaft** ist in Bolivien insgesamt relativ schwach, da es bislang kaum einen adäquaten Ersatz für die syndikale Interessensvertretung gibt. Zwar ist der Organisationsgrad der Menschen auf der Mikroebene sehr

hoch, doch haben viele dieser Organisationen weder entsprechende politische Ziele noch Strukturen, um die Interessen ihrer Mitglieder auch auf höheren Ebenen vertreten zu können:

„In Bolivien ist die kollektive Identität sehr stark ausgeprägt. Jeder ist in irgendetwas organisiert, ob in der Gewerkschaft, der Nachbarschaftsregierung, dem Hausfrauencub, dem Kultur- oder Tanzverein. Aber die Zivilgesellschaft ist sehr schwach, besonders wenn es darum geht, für ihre Rechte, um Macht und Einfluß zu kämpfen. Sie hat sich noch nicht daran gewöhnt, eine aktivere Rolle zu übernehmen, weil vorher alles vom Staat und den Gewerkschaften organisiert war.“ (Interview: Carlos Toranzo; übersetzt von G.B.)

Toranzo sieht vor allem in den zahlreichen Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) die gesellschaftlichen Akteure, die die Interessensvertretung der Gesellschaft übernehmen könnten. Doch habe der Staat es bislang nicht verstanden, diese Organisationen ernst zu nehmen, mit ihnen zusammenzuarbeiten, geschweige denn sie zu fördern (Toranzo, 1997: 202). Die staatliche Verwaltung müsse endlich lernen, so Toranzo, nicht mehr alles selbst organisieren zu wollen – wozu sie im übrigen nie in der Lage war –, und sie müsse erkennen, daß mehr Partizipation von Bürgern und Interessensgruppen nicht automatisch gegen sie selbst gerichtet sein muß.

Eine große Schwierigkeit für die effektive Interessensvertretung in Bolivien ist das unterschiedliche Verständnis von Partizipation und Repräsentation in der Demokratie (Kapitel III). Denn so wie die staatliche Verwaltung Partizipation vor allem auf lokaler Ebene kaum akzeptiert (Kapitel IX.8.5), haben weite Teile der Bevölkerung kein Verständnis dafür, daß nicht alle Bürger auch an allen Entscheidungen mitwirken können, sondern daß es dafür die repräsentative Ebene gibt. Jorge Lazarte beschreibt dies am Beispiel der Bildungsreform, bei der Lehrer, Eltern und Studenten, unterstützt von der Opposition, unmittelbaren Einfluß auf die Änderungen nehmen wollten und daher eine direkte Demokratie einforderten (Lazarte, 1994: 34). Hier zeigte sich erneut die mangelnde Repräsentativität der Repräsentanten. Denn die Betroffenen fühlten sich weder von den Gewerkschaften, den Parteien noch von sonst jemandem richtig vertreten. Mit Streiks, Besetzungen und Demonstrationen, deren Protest sich unmittelbar an den Präsidenten richtete, wollten sie der Exekutive ihre Vorstellungen aufzwingen<sup>78</sup>. Diese Struktur des Protests hat bei allen Interessensvertretungen eine lange Tradition:

*„All these groups bypassed the legislature and the parties and made their case directly to the executives, who often had to abandon unpopular initiatives, especially in economic policy.“* (Gamarra/Malloy, 1995: 411)

Die wichtigen Reformvorhaben konnten die Regierungen seit 1985 auch immer nur mit der Verhängung des Ausnahmezustandes durchsetzen. Während es den Parteien gelang, eine neue Kultur des Aushandelns und der Konsens-

---

<sup>78</sup> Lazarte bezeichnet das als „*participación bloqueadora*“ (1994: 34).

entscheidungen zu erlernen, hat dies die Gesellschaft mit ihren Interessensvertretungen noch nicht geschafft. Dort herrscht immer noch eine paradoxe Protestkultur vor, die bis heute die Auseinandersetzung zwischen Staat und Gesellschaft prägt: Auf der einen Seite gibt es ein grundsätzliches Mißtrauen gegen alles, was vom Staat kommt, auf der anderen Seite wird für jede noch so unbedeutende Mißlichkeit der Staat verantwortlich gemacht.

„Es ist eine Haltung gegenüber dem Staat, die im Staat den Hauptfeind sieht und ihm gleichzeitig die Verantwortung für das Funktionieren von Ökonomie und Gesellschaft zuweist, eine Mischung von Staatsfeindlichkeit und Staatsgläubigkeit also, in der sich Elemente der traditionellen politischen Kultur (der Staat als eine Art „Patron“) mit einer spezifischen Rezeption des Marxismus in Bolivien vermengen.“ (Krempin, 1989: 467)

Und der Kampf gegen die Diktatur in ihren letzten Jahren hat offenbar dazu geführt, daß für große Teile der Bevölkerung Protestaktionen zum alltäglichen Leben dazugehören. So gibt es jedes Jahr, wenn im März und April der Haushalt beraten wird, unzählige Streiks, Demonstrationen, Hungermärsche und Besetzungen öffentlicher Gebäude etc. Der Einfallsreichtum der Protestwilligen kennt in Bolivien kaum Grenzen.

„Das bedeutet beispielsweise, daß wir jede Gesetzesinitiative wie Verrückte debattieren, aber einen Aufruf zum Streik, zum Stillstand oder zur Blockade ohne Diskussion akzeptieren, auch wenn man gar nicht genau weiß, um was es eigentlich geht.“ (Laserna, 1997: 241; übersetzt von G.B.)

Entsprechend groß ist das gegenseitige Mißtrauen. Erst wenn der Konflikt zu eskalieren droht, gibt es zaghafte Versuche zu verhandeln<sup>79</sup>. „Es wird überhaupt keine Verhandlung eröffnet, bevor nicht ein Konflikt erzeugt wurde; verhandelt wird erst dann, wenn es entsprechenden Druck dazu gibt“, beschreibt Roberto Laserna die Auseinandersetzungen der letzten Jahre (1997: 244). Staat und Gesellschaft seien schwach und verletzlich, und beide wüßten das voneinander. Während die Gesellschaft zwar im gemeinschaftlichen, familiären und lokalen Raum gut organisiert sei, fehle ihr bislang die Kapazität, eine darüber hinausgehende Struktur zu entwickeln. Insofern ist die repräsentative Ebene deutlich unterentwickelt und von einer Konsolidierung noch weit entfernt. Roberto Laserna bringt das Problem treffend auf den Punkt:

---

<sup>79</sup> Im Juni 1998 versuchte beispielsweise die Stadtverwaltung von La Paz, einen neuen Verkehrsplan durchzusetzen, nach dem es festgelegte Haltestellen geben sollte und Teile der Innenstadt für den Verkehr gesperrt werden sollten. In Bolivien wird der öffentliche Nahverkehr vor allem von privaten Kleinbusbesitzern organisiert, die auf Wunsch überall anhalten, was jedoch zu einem Verkehrschaos und zur Verstopfung aller Hauptverkehrsstraßen führt. Als Reaktion darauf, daß die Kleinbusbesitzer nur noch an ausgeschilderten Haltestellen anhalten sollten, blockierten sie zwei Tage lang alle Kreuzungen der Stadt und brachten den gesamten Verkehr der Hauptstadt zum Erliegen. Hundertschaften der Polizei versuchten mit Tränengas und Schlagstöcken die Blockaden aufzulösen. Schließlich erklärte sich die Transportgewerkschaft bereit zu verhandeln, und es konnte ein Konsens gefunden werden. Und siehe da: Bis Ende Juli hatten die Verkehrsbehinderungen in La Paz deutlich abgenommen. Hier zeigt sich eine Kultur der Auseinandersetzung, nach der zunächst protestiert und dann verhandelt wird anstatt umgekehrt (vgl. auch La Prensa 10. Bis 20 Juni 1998).

„... die Politik wird weiter auf der Straße ausgetragen, weil sie keinen Eingang ins Parlament findet, weil sie keinen Raum im Kabinett hat. Das bedeutet, die einzige Art, sich Gehör zu verschaffen, ist in kollektiver Weise auf der Straße mit Steinen in der Hand. Das ist die Antwort auf das Fehlen der Institutionalisierung und der Repräsentativität in den institutionellen Mechanismen.“ (Laserma, 1997: 242; übersetzt von G.B.)

### **XII.3 Verhaltenskonsolidierung der Eliten**

Der Konsolidierungsgrad der institutionellen und der repräsentativen Ebene hat großen Einfluß auf das Legitimitätsbewußtsein der Eliten eines Landes. Ist die Konsolidierung relativ weit fortgeschritten, spielen nach Merkel Systemalternativen für die Eliten keine Rolle mehr, und für die mächtigen Akteure eines Landes werden gleichzeitig die Anreize geringer, ihre Interessen außerhalb der demokratischen Institutionen und gegen die demokratisch legitimierte Akteure durchzusetzen (1996: 39).

In Bolivien ist die Gruppe der einflußreichen Eliten relativ klein. Die Mehrzahl aller mächtigen Akteure ist in der institutionellen oder repräsentativen Ebene der Demokratie vertreten. In der Konsequenz bedeutet dies, daß es kaum Kräfte gibt, die außerhalb des demokratischen Gefüges stehen und von dort aus die demokratische Ordnung bedrohen könnten. Daher ist es schwierig, eine klare Trennungslinie zwischen der ersten, zweiten und der dritten Ebene zu ziehen. Eine Ausnahme bildet nur das Militär, dessen Rolle eigens analysiert werden muß.

Unter den Eliten und mächtigen Akteuren sind die Vertreter der Privatwirtschaft zu schwach, als daß sie ihre politischen Forderungen mit Nachdruck vertreten könnten (Kapitel XII.2.2). Sie profitieren allerdings von der neoliberalen Wirtschaftspolitik seit 1985 und unterstützen daher das liberal-demokratische System. Zudem besetzen fast alle bedeutenden Unternehmer in Personalunion auch politische Posten. Gefahr für die Demokratie ging in Bolivien auch von bewaffneten Gruppen nicht aus. Während Bewegungen wie der Leuchtende Pfad und Tupac Amaru das Nachbarland Peru terrorisierten, ist es in Bolivien bei drei unbedeutenden Versuchen geblieben, eine Guerilla aufzubauen, die jedoch jeweils keine breitere Unterstützung fand und daher gleich im Keim erstickt werden konnte. Weder radikale Bewegungen noch klandestine Gruppen konnten in dem Andenstaat also Fuß fassen. Auch eine einflußreiche Klasse von Großgrundbesitzern hat sich in der Folge der Agrarreform nach der Revolution von 1952 nicht herausgebildet. Bisher gelang es dem Parteiensystem noch immer, den gesellschaftlichen Protest zu absorbieren. Zwar gründeten die charismatischen Führer Palenque und Fernández populistische Parteien, UCS und CONDEPA sind jedoch nicht antisystemisch.

„Es gibt immer wieder Unzufriedene, die dann eine neue Partei gründen. Das sind jedoch keine Antisystem-Parteien, sondern Parteien, die eine andere



Politik machen wollen. Damit stärken sie aber gleichzeitig wieder das demokratische System. (Interview: Toranzo; übersetzt von G.B.)

Der einzige wirklich einflußreiche Systemgegner in Bolivien ist der Gewerkschaftsdachverband *Central Obrera Boliviana*, dessen Mobilisierungskapazität jedoch inzwischen soweit zurückgegangen ist, daß auch er keine Bedrohung für die Demokratie mehr darstellt (Kapitel XII.2.2). Eine Gefahr für die Demokratie geht langfristig am ehesten noch von der politischen Elite selbst aus, die in der Mehrzahl sehr opportunistische Interessen verfolgt. Zwar hat sich die sogenannte „*clase política*“ mit dem demokratischen System arrangiert und es weitgehend akzeptiert, ihre klientelistischen, prebendalistischen und korrupten Praktiken drohen aber langfristig den Demokratisierungsprozeß auszuhöhlen und könnten die Konsolidierung letztlich verhindern (Kapitel XIII). Blithz Lozada und Marco Antonio Saavedra kommen in ihrer Untersuchung über die politischen Eliten sogar zu der gewagten These, daß die „*clase política*“ mittels der Demokratie die Politik reoligarchisiere, sich dabei skrupellos bereichere und die dazu nötigen Entscheidungen als öffentliches Interesse deklariere (Lozada/ Saavedra, 1998: 157).

Insgesamt haben die Wohlhabenden und Reichen des Landes von der neuen Stabilität profitiert. Keine Revolution bedroht mehr ihren Besitzstand, im Rahmen der neoliberalen Politik hat sich der Staat aus dem Wirtschaftsleben weitgehend zurückgezogen, so daß sich neue Freiräume ergeben. Zudem hat es keine ernsthaften Versuche einer Umverteilung gegeben. Die Besitzenden können ihren teilweise extremen Reichtum relativ ungestört genießen und mehren (Kapitel X). Nach den schwierigen Jahren der Diktatur und der chaotischen Transition schätzen daher auch die reichen Eliten inzwischen die Stabilität der Demokratie. Doch während das System auf politischer Ebene auch in der Oberschicht akzeptiert zu sein scheint, gehört es auf privater Ebene offenbar dazu, Macht und Einfluß zu nutzen, um demokratische Regeln und Institutionen zu umgehen<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> In Bolivien ist die Auffassung weitverbreitet, daß wer Geld hat, sich alles erlauben kann. Steuern werden kaum bezahlt, staatliche Vorschriften umgangen, auf Gerichtsurteile entsprechend Einfluß genommen. Nahezu alle Beamten und besonders Polizisten sind bestechlich. Ein Beispiel von vielen: Eine Lehrerin der Deutschen Schule in La Paz, der gefragtesten Eliteschule im Land, berichtet davon, daß schon vierzehnjährige Kinder der bolivianischen Oberschicht im Geländewagen zur Schule kommen. Behörden und Polizei sind bestochen, um die entsprechenden Gesetze zu umgehen.

### XII.3.1 Das Militär

Im Hinblick auf die Verhaltenskonsolidierung der Eliten verdient das Militär besondere Beachtung. Denn in der Vergangenheit ging von den bolivianischen Streitkräften immer die größte Gefahr für die demokratische Ordnung aus (Kapitel IX). Daher ist die Unterordnung der Armee unter zivile Autoritäten für die Konsolidierung der Demokratie auch von existentieller Bedeutung. Seit der Demokratisierung 1982 haben sich die Militärs ganz aus dem politischen Leben in ihre Kasernen zurückgezogen. Nach zahlreichen abgewirtschafteten Militärdiktaturen, besonders der mafiosen Herrschaft von García Meza, hatten sich die Streitkräfte bei der Bevölkerung und den zivilen Akteuren des Landes vollkommen diskreditiert.

„Fast alle Bolivianer, die die Diktaturen miterlebt haben, sehen in den Militärs immer noch ihren Feind. Galten die bewaffneten Streitkräfte früher als die modernste Institution des Landes, in der Ordnung, Disziplin und Effektivität herrscht, ist ihr gesamtes Prestige verlorengegangen.“ (Interview Eróstegui, übersetzt von G.B.)

Selbst die militärische Führungsriege sprach sich zu Beginn der 80er Jahre für die Errichtung eines zivilen Regierungssystems aus. Seitdem haben die Streitkräfte immer mehr an Bedeutung verloren. Die Ausgaben des Staates für die Armee gingen von 393 Millionen Dollar im Jahr 1980 auf 145 Millionen im Jahr 1995 zurück (Birle, 1996: 20; UNDP, 1997: 218). Das ist weniger als die Hälfte. Seit 15 Jahren wurden keine neuen Waffen mehr angeschafft. 80% des Verteidigungshaushalts wird für die Löhne der Berufssoldaten ausgegeben. In der bolivianischen Armee dienen 33.500 Soldaten.

Die Wehrpflichtigen fristen dagegen ein armseliges Dasein. Je Rekrut gibt der Staat monatlich umgerechnet nur fünf Mark aus. Angehörige müssen ihren wehrpflichtigen Kindern Geld schicken, weil diese sonst Hunger leiden (La Prensa, 5.7.1998). Von 100.000 Wehrpflichtigen werden pro Jahr nur rund 30.000 eingezogen. Immer weniger junge Bolivianer wollen freiwillig zur Armee. Das Militär sei aus der Mode, heißt es in einem internen Forschungsbericht der Streitkräfte. Vor allem wenig gebildete und junge Männer aus den indigenen Bevölkerungsschichten werden eingezogen<sup>81</sup>. Für Angehörige der Mittel- und Oberschicht ist es selbstverständlich, sich von der Wehrpflicht freizukaufen (La Prensa, 5.7. 1998). Standen Anfang der 80er Jahre jährlich noch mehr als 5.000 Bewerber Schlange, um in die höhere Militärschule aufgenommen zu werden, sind es heute gerade noch 500. Dabei genießen die höheren Dienstgrade immer noch zahlreiche Privilegien. Sie können die Militär-

<sup>81</sup> In zwei Sonderseiten zitiert die angesehene Tageszeitung „La Prensa“ unter der Überschrift „Die Militärs: zwischen der langsamen Auslöschung und der Umerziehung“ („*Los militares: entre la extinción o la reeducación*“), aus einem internen Forschungsbericht, den der Direktor der Einheit für die Analyse der Verteidigungspolitik, Major Juan Ramón Quintana, vorlegte. Danach ergriff die Armee spezielle Maßnahmen, wenn die Quoten der Wehrpflichtigen nicht erfüllt wurden: Mit LKW fuhr die Militärpolizei nachts vor Kinos und Diskotheken vor, entführte alle Jugendlichen ohne Papiere und rekrutierte sie für die Grundausbildung.

universität besuchen, im *duty-free*-shop einkaufen, haben einen Anspruch auf Behandlung im Militärhospital, dem besten Krankenhaus des Landes, und verdienen rund achtmal soviel wie *Mineros*, deren Einkünfte im bolivianischen Vergleich bereits überdurchschnittlich sind (Echalar/Pampuch, 1993: 126).

Es drängt sich der Eindruck auf, als wollte die Politik die führenden Offiziere mit diesen Zugeständnissen bei Laune halten. Denn die Beziehung zwischen Politikern und Militärs ist stark von klientelistischen Strukturen und gegenseitigen Abhängigkeiten geprägt. Die Politiker sind und waren im Rahmen von Ausnahmezuständen immer wieder auf das Eingreifen der Streitkräfte angewiesen, wenn soziale Konflikte zu eskalieren drohten. Bei insgesamt 96 Gelegenheiten wurden die Streitkräfte von 1982 bis 1996 von der Regierung zu Hilfe gerufen (La Prensa, 5.7.1998). Um sich die Unterstützung der Militärs zu sichern, wird deren Führungsriege an der Pfründewirtschaft beteiligt.

Die Rolle des Militärs und seine Aufgaben innerhalb der bolivianischen Demokratie sind seit der Demokratisierung weder diskutiert noch neu definiert worden. Der Verfassung nach besteht seine Aufgabe darin, die nationale Sicherheit zu verteidigen. In der Praxis ist dem Militär mit der sozialistischen Gewerkschaft jedoch der eigentliche Gegner abhanden gekommen, und die Bekämpfung des Drogenhandels hat die Polizei übernommen. Zusammen mit der Diskreditierung durch die autoritäre Herrschaft und der Reduzierung des Wehretats führte dies zu einer Krise des Selbstbewußtseins und Selbstverständnisses der Militärs (Birle, 1996: 20). Raúl Barrios und René Mayorga kommen in ihrer Untersuchung der Militärs zu dem Schluß, daß sie zwar keine unmittelbare Gefahr mehr für die Demokratie darstellen, aber immer noch über große autonome Spielräume verfügen. Die Beziehungen zwischen der zivilen Regierung und den Militärs seien vor allem informell geprägt, aber nur wenig institutionalisiert. Der von der Verfassung vorgesehene Kontrolle durch das Parlament hätten sich die Streitkräfte bislang weitgehend entziehen können (Barrios/Mayorga, 1994: 107 ff.).

„Möglicherweise besteht bei Politikern und in der Öffentlichkeit immer noch die Furcht, daß eine kritische Hinterfragung des Militärs destabilisierende Aspekte für das demokratische System haben könnte.“ (Hofmeister, 1996a: 100)

Die jüngere Führungsschicht des Militärs scheint die Demokratisierung des Landes zu unterstützen. Inzwischen werden sogar Kritiker der Streitkräfte als Dozenten an die Militärhochschule eingeladen. Und immer mehr Offiziersanwärter studieren auch an der linksorientierten staatlichen Universität UMSA (Universidad Mayor de San Andrés) von La Paz.

„Die Streitkräfte haben sich seit der Rückkehr Boliviens zu demokratischen Strukturen in diese Ordnung eingefügt, und insbesondere die jüngere Führungsschicht bemüht sich um eine integrierte Position des Militärs in Staat und Gesellschaft. Auch wenn aktuell keine Gefahr des Eingreifens besteht, stellen sie nach wie vor einen Faktor dar, der berücksichtigt werden muß.“ (Jost 1996a: 80)

Noch läßt sich die Rolle der Militärs nicht abschließend beurteilen. Aber je länger der Demokratisierungsprozeß andauert, umso stärker dürfte auch innerhalb des Militärs das Legitimitätsbewußtsein für die demokratische Herrschaft wachsen. Noch nicht abzusehen ist, inwieweit sich die Stellung der Militärs unter der Präsidentschaft von General Banzer verändern wird. Offensichtlich ist bislang nur, daß Banzer die Armee durch zahlreiche offizielle Besuche wieder stärker ins Licht der Öffentlichkeit und der Medien gerückt hat. Letztlich zeichnet sich bislang aber kein Sektor der bolivianischen Gesellschaft ab, der sich erneut mit dem Militär zu einer Machtübernahme verbünden würde:

„Die Menschen und Eliten vertrauen immer noch eher korrupten Politikern und Richtern als bewaffneten Verrückten, deren Handeln unkalkulierbar ist.“  
(Interview: Laserna; übersetzt von G.B.)

Zusammenfassend läßt sich in Anlehnung an die Formulierung Przeworskis festhalten, daß die Demokratie in Bolivien *the only game in town* geworden ist. (Kapitel VIII). Auch nach Linz, der vor allem das Verhalten der Eliten zur Grundlage der Konsolidierungsaussichten erklärte, sehen die wichtigsten Akteure, Parteien, organisierten Kräfte und Interessensgruppen in Bolivien keine Alternative mehr zum demokratischen Prozeß. Keine Gruppe verfügt mehr über eine Vetomacht, um demokratische Entscheidungen zu verhindern. So kommen auch die Analysten zu der Auffassung, daß der bolivianischen Demokratie von den Eliten keine Gefahr mehr droht:

„Unter den relevanten gesellschaftlichen Akteuren bildet sich ein Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit heraus, die grundlegenden Spielregeln eines demokratischen politischen Systems zu akzeptieren.“ (Birle, 1996: 20)

Für die Eliten wurde vor allem aufgrund der historischen Erfahrung deutlich, daß die einzig sichere Basis für Stabilität, Autorität, Regierungsfähigkeit und Effektivität eine demokratisch legitimierte Regierung mit solider Mehrheit darstellt:

„*The electoral process and the parties that compete within it enjoy solid legitimacy, and political elites adhere to the democratic rules of the game.*“ (Mayorga, R.A., 1997: 153)

Von einer soliden Legitimität zu sprechen, erscheint allerdings doch übertrieben. Denn inwieweit die Demokratie für die Eliten nur eine *Democracy by default* ist (Kapitel VIII), oder sie auch aus innerer Überzeugung hinter dem System stehen, läßt sich schwer einschätzen. Über das Legitimitätsbewußtsein der Eliten fehlen detaillierte wissenschaftliche Untersuchungen<sup>82</sup>. Alle verfügbaren quantitativen Untersuchungen analysieren das Legitimitätsbewußtsein der Massen.

---

<sup>82</sup> Der Berliner Soziologe Ulrich Goedeking schreibt zurzeit seine Dissertation über die Eliten Boliviens.

## XII.4 Das Legitimitätsbewußtsein der Massen

Der Konsolidierungsgrad der ersten drei Ebenen ist entscheidend dafür, inwieweit Konsolidierungsimpulse auf die Einstellungen und das Verhalten der breiten Masse ausgehen. Wie in den vorhergehenden Abschnitten gezeigt wurde, gibt es vor allem auf der repräsentativen Ebene noch schwerwiegende Konsolidierungsmängel. Da diese Ebene aber die Interessensvermittlung zwischen Staat und Bürgern übernehmen sollte, ist bei den Bürgern keine vollkommene Zustimmung zu den bolivianischen Institutionen der Demokratie zu erwarten. Von großem Interesse ist daher die Frage, wie groß die Zustimmung zur Demokratie als abstraktem Herrschaftssystem ist. Zwar ist *per definitio-nem* (Kapitel VIII) unter Legitimität nicht die vollkommene Verinnerlichung demokratischer Werte zu verstehen, aber immerhin der Glaube daran, daß eine Demokratie besser ist als jede Systemalternative. Anhand von quantitativen Meinungsumfragen soll im folgenden Abschnitt das Legitimitätsbewußtsein der Massen beleuchtet werden – soweit es die Datenlage zuläßt.

Als Basis für die Analyse dienen drei empirische Untersuchungen. Zwei Studien wurden von dem bolivianischen Meinungsforschungsinstitut *Encuestas y Estudios* erstellt, eine davon 1992 im Auftrag vom *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales* (ILDIS) der Friedrich-Ebert-Stiftung, die zweite 1996 im Auftrag für das in Santiago de Chile erscheinende „Latinobarómetro“. Beide Studien beruhen auf rund 800 Interviews, die Autoren geben die Repräsentativität mit 75% an. Die Dritte Studie „*La Seguridad Humana en Bolívia*“ ist von einer Wissenschaftlergruppe im Auftrag der bolivianischen Regierung, der Vereinten Nationen und von ILDIS erarbeitet worden. Sie beruht auf 4.250 Interviews und erreicht eine Repräsentativität von 78%. Unglücklicherweise unterscheiden sich sowohl die Fragen- als auch die Antwortkategorien der Studien von 1992 und 1996, so daß ein Vergleich nur bedingt möglich ist.

Tendenziell sind die Meinungen und Einstellungen vieler Bolivianer zur Demokratie recht negativ geprägt. Dies ergab ein spezieller Untersuchungsteil der *Seguridad-Humana*-Studie, in dem versucht wurde, den Fatalismusgrad zu messen. Das Ergebnis attestiert den Bolivianern einen äußerst hohen Grad an Fatalismus, Resignation und Pessimismus.

„Dieses Gefühl ist ungleich verteilt. Im Allgemeinen sind es die verletzlicheren Gruppen, die über weniger Bildung verfügen, die Armen mit niedrigen Einkommen und die Frauen, die am meisten dieses negative Gefühl ausdrücken.“ (PRONAGOB, 1996: 124; übersetzt von G.B.)

Daher müssen einige sehr negative Ergebnisse relativiert werden. Beispielsweise antworten auf die Kontrollfrage, inwieweit die Pünktlichkeit in Bolivien schlechter oder besser geworden sei, 34% sie sei schlechter geworden, und 8,5% glauben, die Bolivianer seien pünktlicher geworden. Dafür gibt es in der Realität jedoch keinen Anhaltspunkt.

Die Ergebnisse zeigen, daß die Zustimmung zur Demokratie sehr hoch ist. Immerhin 64% der Bolivianer geben der Demokratie den Vorzug vor jedem

**Diagramm:**  
**Geben Sie der Demokratie den Vorzug vor anderen Regierungssystemen oder kann unter gewissen Umständen auch ein autoritäres System vorteilhaft sein?**

**Diagramm:**  
**Wären Sie bereit, die Demokratie zu verteidigen, wenn sie bedroht wäre?**

anderen System, nur 17% halten unter bestimmten Bedingungen ein autoritäres System für vorteilhafter. Nach Uruguay und Argentinien ist das bei der Demokratieakzeptanz der dritthöchste Wert in ganz Südamerika.

„ ... die positive Wertschätzung der Demokratie scheint in der Gesellschaft zuzunehmen. Das zeigt sich auch in der wachsenden Zustimmung der politischen Gruppen zur Demokratie, die ihr bis vor kurzem noch feindlich gesinnt waren. Die demokratischen Werte werden von den Menschen trotz der ungelösten sozialen Probleme in ihren Alltagsorientierungen verinnerlicht.“ (PRO-NAGOB, 1996: 126)

Noch höher ist mit 85% die Zahl derjenigen, die bereit wären, die Demokratie zu verteidigen, wenn sie bedroht wäre. Das ist mit Abstand der höchste Wert für ganz Lateinamerika.<sup>83</sup> Dieses Ergebnis ist sicher zum Teil auch mit der kämpferischen Mentalität der Bolivianer zu erklären, deren Tradition es offenbar mehr entspricht, sich gegen etwas als für etwas einzusetzen (Kapitel XII.2.2). Zum anderen spiegelt sich darin die Tatsache wider, daß die Bolivianer unter der Diktatur sehr gelitten und sich die Demokratie erkämpft haben. Das Ergebnis läßt also darauf schließen, daß die grundsätzliche Legitimität der Demokratie als Regierungssystem bei der breiten Bevölkerung sehr hoch ist. Dieser Wert läßt allerdings kaum Rückschlüsse auf das konkrete System und seine institutionelle Ausgestaltung zu.

---

<sup>83</sup> In Chile sind es beispielsweise nur 53%, in Brasilien 69%.

Aus der hohen Zustimmung zur Demokratie ergibt sich die Frage, welche Eigenschaften die Bolivianer an der Demokratie besonders schätzen. Am wichtigsten erwies sich dabei das Wahlrecht, gefolgt von der Rede- und

**Diagramm:**  
**Was ist das wichtigste an der Demokratie?**Fehler! Textmarke nicht definiert.

**Diagramm:**  
**Wie zufrieden sind Sie mit der Demokratie?**

Meinungsfreiheit. Immerhin 20% der Bolivianer denken im Zusammenhang mit der Demokratie zuerst an die Verbesserung der Grundbedürfnisse und 10% an den Schutz von Minderheiten (Abb. 7). Hier werden die unterschiedlichen Vorstellungen von der reinen politischen Demokratie bis hin zur sozialen Demokratie deutlich (Kapitel III). Ganz entscheidende Bedeutung hat offensichtlich das Recht, zwischen konkurrierenden Parteien und Führern auswählen zu können. So halten 88% Wahlen für notwendig (Encuestas, 1992: 16). Die hohe Wertschätzung der Demokratie als politisches System spiegelt sich auch in der relativ hohen Wahlbeteiligung wider (Kapitel XI). Allerdings ist das Mißtrauen dem demokratischen Prozeß gegenüber noch immer sehr groß, denn zwei Drittel aller Befragten (67%) glauben, daß die Wahlen manipuliert werden, obwohl alle Experten die Wahlen inzwischen als frei und fair einstufen. (Latinobarómetro, 1996a: 25) Eine Erklärung dafür könnte das allgemein sehr hohe Mißtrauen der Bevölkerung gegenüber staatlichen Institutionen und Prozeduren sein, das sie automatisch auf die Wahl übertragen. Hier zeigt sich, wie die negative Wahrnehmung der repräsentativen Ebene auch die institutionelle Ebene diskreditieren kann. Nach den Umfragen nehmen die Bolivianer auch die übrigen politischen und bürgerlichen Rechte sehr wichtig. (siehe z.B. Meinungsfreiheit Abb. 7). Allerdings gibt ein Drittel der Befragten an, daß die bürgerlichen Rechte immer weniger respektiert würden, während nur 8,7% sie zunehmend gewahrt sehen (PRONAGOB, 1996: 160). Gründe dafür könnten der halbjährige Ausnahmezustand und der wachsende Protest gegen die Reformen von 1995 sein.

### Übersicht: Vertrauen in die Institutionen

Die über die bolivianische Demokratie geäußerten Meinungen stehen im Kontrast zur generellen Zustimmung zur Demokratie als System. Dreiviertel aller Befragten sind mit der konkreten Ausgestaltung der Demokratie nicht zufrieden. (Abb. 8) Das ist ein deutlicher Anstieg gegenüber 1992, als auf die Frage „Sind sie mit der Demokratie zufrieden?“ noch 50% mit ja antworteten (Encuestas, 1992: 15). Nur 13% glauben, daß die Demokratie schon voll etabliert ist<sup>84</sup>. Die Ursachen für diese große Unzufriedenheit sind in erster Linie bei den demokratischen Institutionen zu suchen. In den Augen der Menschen mangelt es ihnen vor allem an Glaubwürdigkeit, Effizienz und Effektivität.

Den politischen Institutionen ist es offensichtlich noch nicht gelungen, sich das Vertrauen der Bevölkerung zu erwerben. 79% schenken der Regierung wenig oder gar kein Vertrauen, die Polizei als Exekutivorgan erreicht auf der Mißtrauensskala sogar einen Wert von 81%, und Kongreß und Justiz stehen mit 76% und 73% auch nicht viel besser da (Abb. 9). Noch schlimmer steht es um die repräsentative Ebene. Am meisten mißtrauen die Bolivianer den Parteien: 52% der Bürger haben überhaupt kein Vertrauen in die Parteien, und noch einmal 31% nur wenig. An dieser Tendenz hat sich seit der Untersuchung von 1992 wenig geändert (Encuestas, 1992: 19). Die Legitimität sowohl der Parteien als auch der institutionellen Ebene ist somit äußerst gering. Dem Schluß der Autoren der *Seguridad-Humana*-Studie läßt sich demnach zustimmen:

---

<sup>84</sup> Zum Vergleich: In Uruguay sind es 34%, in Spanien 29%, in Kolumbien halten dagegen nur 7% und in Brasilien nur 4% die Demokratie für vollständig errichtet (Latinobarómetro, 1996b).



„Der Verschleiß oder das Fehlen der Legitimität der Parteien, des Kongresses, des Präsidenten oder der Justiz untergräbt die globale Legitimität des politischen Systems. Daher ist die Botschaft klar, die die Gesellschaft an das politische System richtet. Wenn dieses nicht darauf hört und in der Zukunft keine größeren Veränderungen vornimmt, die für mehr Legitimität sorgen, dann wird es sich schwer verhindern lassen, daß die gesamte Demokratie in Mitleidenschaft gezogen wird.“ (PRONAGOB, 1996: 137; übersetzt von G.B.)

In bezug auf die Parteien kamen die Untersuchungen darüber hinaus zu aufschlußreichen Ergebnissen. 75% aller Befragten erkennen die Notwendigkeit von Parteien an (Encuestas, 1992: 20). Dies zeigt, daß die Bolivianer offenbar den Sinn eines repräsentativen Parteiensystems begriffen haben, daß sie aber mit der konkreten Umsetzung nicht einverstanden sind. Auf die Frage nach den zentralen Problemen der Parteien werden vor allem nicht eingelöste Wahlversprechen, mangelnde interne Demokratie und die Repräsentation nur einer gesellschaftlichen Gruppe genannt.

#### **Übersicht:**

**Welche Institution repräsentiert Ihre Meinung oder Ihre politischen Interessen?**

Den Antworten zufolge stellt die mangelnde Repräsentation der bolivianischen Gesellschaft im politischen System insgesamt ein großes Problem dar (Abb. 10). Auch diese Erhebung macht deutlich, daß die überwiegende Mehrzahl der Menschen ihre Interessen weder durch die Parteien, noch durch den Kongreß oder die Regierung vertreten sieht. Das ungewöhnlich große Vertrauen in die Medien (Abb. 9 und 10) beruht sicherlich auf der kritischen Berichterstattung, die Korruption und Machtmißbrauch anprangert. Zum anderen wird in

vielen Medien die Sprache der Menschen gesprochen – und das im doppelten Sinne<sup>85</sup>.

Überraschend ist an den Ergebnissen zudem, daß die Gewerkschaften als Repräsentanten der politischen Interessen nach wie vor an zweiter Stelle genannt werden, obwohl das Vertrauen in die syndikale Organisation relativ gering ist und nur 5% aller Befragten eine Mitgliedschaft angeben. Offenbar zeigt sich hier der Mangel an alternativen Interessensvertretungen für die Zivilgesellschaft.

Sucht man nach den Gründen für das starke Mißtrauen und die geringe Repräsentativität, wird an erster Stelle mit 19,5% die Korruption genannt, dann folgen die sogenannten „politischen Machenschaften“ (*politiquería*) mit 17,6% und die schlechte Administration der Regierung mit 15,2% (PRONAGOB, 1996: 162).

Korruption gibt es den Antworten zufolge in nahezu allen Institutionen. Dreiviertel der Befragten sagen, daß sich die Korruption seit 1985 noch verschlimmert habe, und nahezu 90% aller Befragten glauben, daß es in den Parteien, der Exekutive, im Kongreß, in der Justiz und selbst in den Gewerkschaften Korruption gibt. Dies zeigt, daß nicht nur staatliche, sondern auch gesellschaftliche Institutionen in dem Ruf stehen, korrupt zu sein. Damit ist die Korruption eines der zentralen Phänomene, das zur Aushöhlung der Legitimität der gesamten bolivianischen Demokratie führt. Personifizierte Ursache allen Übels sind in den Augen der Mehrzahl der Bolivianer die Politiker oder die sogenannte *clase política*.

**Abb. 11**

**Wer muß sich ändern, damit sich die Situation im Land verbessert?**

---

<sup>85</sup> Großer Beliebtheit erfreuen sich beispielsweise die von Carlos Palenque gegründeten Fernseh- und Radiostationen, die in *Aymara* senden und sich der Probleme der Menschen vor Ort annehmen.

Damit sich die Situation im Land verändert, müssen sich nach Überzeugung von 53% der Befragten die Politiker ändern (Abb. 11). Auf die Frage „Kümmern sich die politischen Führer um die Themen, die Sie interessieren?“ antworteten 53% mit ‚wenig‘ und 40% mit ‚gar nicht‘. Darin spiegelt sich die weitverbreitete Ansicht wider, daß die Politiker nur die eigenen, opportunistischen Interessen verfolgen. 87% gehen davon aus, daß die politischen Führer kaum oder gar keine Lösungen für die Probleme des Landes anbieten können. Vielmehr stellen sie in den Augen der Menschen das eigentliche Problem dar, das die Lösung der Schwierigkeiten des Landes so schwierig macht.

Die Menschen gehen sogar davon aus, daß von den Politikern letztlich eine noch größere Gefährdung der Stabilität der Demokratie ausgeht als vom Drogenhandel oder der Armee (Abb. 12). Dabei hält eine relative Mehrheit der Befragten die bolivianische Demokratie insgesamt für stabil. Immerhin 37% glauben an eine stabile Zukunft der politischen Institutionen, 27% sind unentschieden.

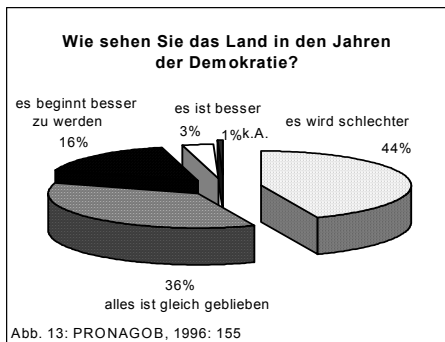
Die mangelnde Legitimität der Politiker als Repräsentanten des Volkes steht in einem engen Zusammenhang mit den ökonomischen Problemen des Landes und der Korruption. Die Mehrzahl der Menschen fühlt sich benachteiligt und kritisiert die große Ungerechtigkeit im Land. 71% sagen, daß der ökonomische Erfolg nur von guten Verbindungen und nicht von harter Arbeit abhängt (Latinobarómetro, 1996: 16). Und großen Nutzen aus dem Land könnten unter den Bedingungen des neoliberalen Wirtschaftssystems nur die Eliten ziehen, worunter die Menschen vor allem die Reichen (41,7%), die Politiker (37,1%) und die Unternehmer (12,8%) subsumieren, wobei es zwischen den drei Gruppen keine klaren Trennlinien gibt (PRONAGOB, 1996: 159):

„Die Menschen finden nicht, daß das Land zum Vorteil der Mehrheiten agiert, und sie glauben, daß trotz aller Reformen in diesen Jahren sich alles zum Vorteil der Eliten konzentriert hat – der Reichen und der Politiker. Dies drückt eine tiefempfundene Forderung nach Gleichheit aus. Daher ist es nötig, ein weiteres Wachsen der Asymmetrie und das Entstehen von Gewalt gegen diese Ungleichheit zu verhindern.“ (ebd.: 135; übersetzt von G.B.)

Bei diesen Einschätzungen verwundert es nicht, daß die breite Bevölkerung

**Abb. 12**  
**Wer bedroht die Stabilität des demokratischen Systems??**

auch ihre Situation und die sozioökonomische Entwicklung des Landes eher negativ beurteilt (Abb. 13 und 14). Insgesamt geben 43,3% der Befragten an, die Situation habe sich während der Demokratie noch verschlechtert (Abb. 13). Als zentrale ökonomische Probleme werden Arbeitslosigkeit (31,8%) Geldmangel (27,8%) und zu niedriges Einkommen (25,4%) genannt (PRONAGOB, 1996: 178). Trotz der Abneigung gegenüber den Institutionen erwarten 70% der Befragten doch von der Regierung, daß sie die aktuelle Situation verbessert. Die gleiche Anzahl ist bei einer anderen Fragestellung dagegen der Ansicht, daß keine Regierung eine Lösung für das Problem der Armut parat hat (PRONAGOB, 1996: 123/125).



**Diagramm:**  
**Wie ist Ihre ökonomische Situation?**

Das Urteil über das Legitimationsbewußtsein der breiten Bevölkerung in Bolivien fällt geteilt aus. Auf der einen Seite wird die Demokratie geschätzt, ihre diffuse Legitimität als Herrschaftssystem ganz allgemein ist sehr hoch. Die spezifische Legitimität gegenüber Personen und Institutionen als Trägern dieser Herrschaft ist in Bolivien dagegen extrem niedrig. Die Bevölkerung begegnet besonders den Politikern und den Parteien, aber auch allen anderen Institutionen der Demokratie mit großem Mißtrauen.

Für die wachsende Delegitimierung lassen sich zwei Problemkreise identifizieren. Auf der einen Seite ist es die wachsende Abneigung der Menschen gegenüber den Verhaltensweisen der Herrschaftsträger, vor allem dem Phänomen der Korruption. In diesem Zusammenhang gelangten die Autoren der *Seguridad-Humana*-Studie zu dem Schluß, daß die moralische Abneigung gegenüber den Trägern der Herrschaft noch viel größere Bedeutung für die Delegitimierung hat als die mangelnde Repräsentativität des Systems (PRONAGOB, 1996: 127). Auf der anderen Seite führen die enttäuschten Erwartungen der Menschen zu einer Delegitimierung, weil die Regierung nicht einmal in der Lage ist, die Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen:

„Auf jeden Fall ist klar, daß nach den Ergebnissen dieser Studie, ein Legitimitätszuwachs des politischen Systems nur durch eine Verbesserung der Le-

bensqualität der Bevölkerung erreicht werden kann.“ (PRONAGOB, 1996: 128)

Aufgrund der vorliegenden Untersuchungen läßt sich jedoch nicht mit Sicherheit sagen, inwieweit die mangelnde spezifische Legitimität langfristig auch die diffuse Legitimität negativ beeinflussen wird. Wenn es den Akteuren allerdings nicht gelingt, die Glaubwürdigkeit von Parteien, Personen und Institutionen zu steigern, liegt die Vermutung nahe, daß auf Dauer auch der generelle Glaube der Menschen an die Demokratie abnehmen wird. Eine Gefahr stellt dabei sicherlich auch der wachsende Fatalismus der Menschen dar. Denn wenn die Mehrheit davon ausgeht, daß in Zukunft so oder so alles schlechter wird, dann wird sie kaum einschneidende Reformen unterstützen. Das Volk erwartet „*hechos y no palabras*“ (Taten und keine Worte) (PRONAGOB, 1996: 124). 70% der Befragten gehen davon aus, daß ihre Meinung außer bei den Wahlen im politischen Prozeß keine Rolle spielt. Dagegen würden 86% der Menschen an den Erfolg einer konzertierten gemeinsamen Aktion von Volk und Regierung zur Lösung der ökonomischen Probleme des Landes glauben (PRONAGOB, 1996: 136 ff.). Eine Regierung, die die Menschen wirklich ernst nähme, hätte demnach also die reelle Chance, die Bürger in den Entwicklungsprozeß einzubinden, um damit eine positive wechselseitige Verstärkung von Demokratie und Entwicklung einzuleiten.

### **XIII. DIE WECHSELWIRKUNG VON DEMOKRATIE UND ENTWICKLUNG IN BOLIVIEN**

„*Democracy is now facing the test of ,legitimation by performance‘*“, schreibt René Antonio Mayorga in seiner neuesten Analyse der bolivianischen Entwicklung. (1997: 155) Das vorangehende Kapitel hat gezeigt, daß die fehlende Legitimität der bolivianischen Demokratie ein Schlüsselproblem der Konsolidierung darstellt. Im theoretischen Teil der Arbeit wurde die These aufgestellt, daß wirtschaftliche und soziale Leistungen dabei notwendige, wenn auch keine hinreichenden Bedingungen für die Legitimität des Systems und damit für die Konsolidierung sind (Kapitel VIII.4). Dieser Zusammenhang deutet auf die herausragende, aber nicht ausschließliche Bedeutung der sozioökonomischen Entwicklung für die Konsolidierung hin. Von ebenso großer Bedeutung ist umgekehrt aber auch die Wirkung der noch nicht konsolidierten Demokratie auf die Entwicklung. Denn das demokratische System setzt nicht nur die Rahmenbedingungen für die Entwicklung, es kann auch positive wie negative Impulse geben und ist selbst Akteur der Entwicklung. Beide Prozesse können sich also gegenseitig verstärken oder behindern. Was passiert aber, wenn die Demokratie keine ausreichenden Leistungen induziert und somit die zur Legitimation des Systems notwendige positive Rückbestätigung ausbleibt? Bricht die Demokratie dann zusammen, oder ist nur die Konsolidierung gefährdet? Diese Fragestellungen weisen auf die Wechselwirkungen hin, die in diesem Kapitel untersucht werden sollen.

#### **XIII.1 Aus der Krise in die Krise**

In der bolivianischen Geschichte haben sich Entwicklung und Demokratisierung nur selten gegenseitig verstärkt. Was schon unter autoritären Strukturen ein Problem war, nämlich daß mangelnde wirtschaftliche und soziale Erfolge zur Delegitimierung des Systems führten, machte auch der ersten in freien demokratischen Wahlen gewählten UDP-Regierung zu schaffen: Aufgrund der gegenseitigen Blockierung von Exekutive und Legislative erwies sich die linksorientierte Regierung als unfähig, eine notwendige und längst überfällige Reformierung des Wirtschaftslebens durchzusetzen, um damit den stetigen Abwärtstrend der wirtschaftlichen Leistung zu stoppen. Die sinkende Kaufkraft, der Verlust von Arbeitsplätzen und die rückläufige Produktion verstärkten die Unzufriedenheit der Bevölkerung so sehr, daß sich immer mehr Widerstand gegen die Regierung formierte. Streiks, Demonstrationen etc. behinderten das Wirtschaftsleben noch zusätzlich (Kapitel IX). Im Endeffekt bildeten sinkende Wirtschaftsleistung und abnehmende Regierungsfähigkeit einen Teufelskreis, der in einer Abwärtsspirale Politik und Wirtschaft ins Chaos zog.

Nur durch einen runden Tisch aller demokratischen Kräfte konnte 1985 der Zusammenbruch der Demokratie und eine erneute Machtübernahme durch

das Militär verhindert werden. In dieser heiklen Situation wäre wohl jedem Akteur, der die staatliche Autorität hätte wiederherstellen können, die vorübergehende Unterstützung der Bevölkerung sicher gewesen. Gleichzeitig hatte die Krise einen anderen sehr wichtigen Effekt: Sie schwächte die Position der potentiellen Reformgegner, vor allem die der linken Parteien und der Gewerkschaften, so daß damit der Weg für grundlegende politische und wirtschaftliche Veränderungen frei wurde<sup>86</sup> (vgl. Kapitel II/Krueger, 1993a und b). Ausschlaggebend für die Überwindung der Krise war aber letztlich die Zusammenarbeit der einstigen politischen Gegner aus dem Mitte-Rechts-Lager, die nach 1985 die Mechanismen der sich wechselseitig verstärkenden politischen und wirtschaftlichen Misere durchbrachen. (Kapitel IX) So entstand mit dem *Pacto por la Democracia* und dem *Acuerdo Patriótico* das konsensorientierte Modell der paktierten Demokratie, das die ehemals unversöhnlichen Gegner MNR, ADN und MIR zur Zusammenarbeit zwang.

### XIII.2 Positive Wechselwirkung nach der Krise von 1985

Infolge der Krise läßt sich nach 1985 zum ersten Mal in Bolivien eine positive Wechselwirkung von Demokratie und Entwicklung analysieren. Der neuen Regierung Paz Estenssoro gelang es, mit ihrem neoliberalen Strukturanpassungsprogramm die Wirtschaft zu stabilisieren, wodurch die Paralisierung der Ökonomie überwunden werden konnte. Nach den harten Monaten des Chaos' erhielten die Menschen mit dem *Boliviano* eine neue Währung, für die sie wieder etwas kaufen konnten. Auf den Märkten wurde wieder das komplette Warensortiment, wenn auch zu teilweise unerschwinglichen Preisen, angeboten. Und obwohl die Regierung die feste Preisbindung für Grundnahrungsmittel aufhob, zahlreiche unrentable Firmen schloß und Tausende von Bergleuten entließ – wodurch der Widerstand dieser zwar relativ kleinen, aber schlagkräftigen Gruppe wuchs –, stieg insgesamt die Zustimmung der Bevölkerungsmehrheit zur demokratischen Regierung und ihrer Wirtschaftspolitik.

„Der demokratische Prozeß nach 1985 ist sehr eng mit der Strukturanpassung verbunden. Das Verhalten der Menschen war vor allem von ökonomischen Motiven bestimmt. Nach den Erfahrungen der Krise wollten sie vor allem Stabilität, Sicherheit und keine Experimente. Obwohl sich die soziale Situation kaum verändert, zum Teil sogar noch verschlechtert hat, ist es der Mehrheit trotzdem lieber, unter schlechten aber stabilen Bedingungen zu leben, als noch einmal eine Hyperinflation zu erleben.“ (Interview mit Juan Carlos Chávez; übersetzt von G.B.)

So erklären sich wohl auch die hohen Wahlergebnisse von bis zu 65% für MNR, ADN und MIR, die alle drei für die neoliberale Stabilitätspolitik standen und stehen. Daß die Bevölkerung der demokratischen Regierung es als Leis-

---

<sup>86</sup> Eine Ausnahme bildeten vor allem die wohlhabenden bürgerlichen Eliten, die ihr Geld sicher im Ausland währten und von der Krise noch profitieren konnten, weil durch die starke Inflation ihre im Land fälligen Schulden entwertet wurden.

tung anerkannte, die schwerste Krise der bolivianischen Geschichte überwunden zu haben, war eine Rückbestätigung für die Demokratie und führte zu einer wachsenden Legitimität des Systems. Nicht nur bei den breiten Massen stieg unmittelbar nach Überwindung der Krise die Zustimmung zum System, sondern auch bei den wohlhabenden Eliten, die von den neoliberalen Reformen am meisten profitierten. Damit hatte sich die Demokratie also auch die Unterstützung vieler einflußreicher Kräfte gesichert.

### **XIII.3 Widersprüche zwischen Politik und Sozioökonomie**

Sehr schnell wurden aber auch die Schattenseiten der neoliberalen Anpassungspolitik sichtbar. Steigende Arbeitslosenzahlen, sinkende Realeinkommen und eine weiter wachsende Kluft zwischen Arm und Reich waren nur einige der negativen Folgen (Kapitel X). Die Stabilisierung der Wirtschaft erwies sich für die Armen und Benachteiligten nur als kurzzeitiger und sehr relativer Erfolg. Denn die Armut nahm weiter zu, und im Vergleich zum Anfang der 80er Jahre hatte sich die Situation für die Mehrheit der Bevölkerung sogar noch verschlechtert. Daran konnten auch die sozialen Notfall- und Investitionsfonds nur wenig ändern (Kapitel X.3).

*„... there are clear signs that the population is becoming impatient with the difference between the promises and the results of the model. This impatience presents the most significant challenge to the continuity and deepening of the liberal model.“ (Morales, J.A., 1994: 130)*

Doch wachsende Ungeduld und die Unzufriedenheit der Menschen seit Beginn der 90er Jahre richtete sich nicht nur gegen das liberale Wirtschaftsmodell, sondern auch gegen die Politik, die für das Modell verantwortlich war. Die politische und wirtschaftliche Entwicklung verlief widersprüchlich: Während sich die Demokratie nach der Krise von 1985 zunehmend institutionalisierte und sich in Teilbereichen sogar auf dem Weg zur Konsolidierung befindet (Kapitel XII), führten die hohen sozialen Kosten der Strukturanpassung gleichzeitig zu einer wachsenden Delegitimierung und einer weiter abnehmenden Repräsentativität des Systems. Dies ist einer der Gründe, warum Eduardo Gamarra zu dem Schluß kommt, die Parteien seien Mitte der 90er Jahre weiter von der Gesellschaft entfernt gewesen als je zuvor (Kapitel XII.2.1).

Trotz oder gerade wegen der negativen Rückmeldungen auf ihre Politik, die mit den wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen im Land zu tun hatten, verabschiedeten die demokratischen Akteure eine zweite Generation von Reformen. Vor allem die Kapitalisierung, die Bildungsreform, die *Participación Popular* und zum Teil auch die Agrarreform hatten tiefgreifende Veränderungen zur Folge, von denen positive Signale für eine langfristige Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation im Land ausgingen (Kapitel IX.8). Herausragend war dabei die Weitsicht der Reformverantwortlichen, die entgegen der oft üblichen demokratischen Praxis nicht nur kurzfristige populistische Erfolge im Auge hatten. Die Bildungsreform wurde sogar auf 20 Jahre ange-



legt, und bis sich die gesamte Wirkung der *Participación Popular* entfalten wird, dürften ebenso viele Jahre ins Land ziehen.

„Die *Participación Popular* kann langfristig zum Motor der Entwicklung werden. Vor Ort ist ein Aufbruch zu spüren. Durch die neuen Aufgaben und Ressourcen werden sehr viele Kräfte mobilisiert, die sowohl der wirtschaftlichen als auch der sozialen Entwicklung eine neue Dynamik geben können. Die kommunalen Gemeinden können jetzt über die Zukunft Boliviens mitbestimmen.“ (Interview: Moira Zuazo; übersetzt von G.B.)

Darüber hinaus bemühten sich alle Regierungen seit 1985 darum, die Bedingungen für Investition, Produktion, Handel und Wettbewerb zu verbessern, um somit ein günstigeres Klima für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu schaffen. Trotz all der Reformen und positiven Impulse zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung waren die meßbaren und für die Menschen greifbaren Erfolge dieser Politik bislang sehr gering (Kapitel X). Während der Demokratie durch die Stabilisierung der Wirtschaft nach 1985 zunächst noch der Rücken gestärkt wurde, blieben Erfolge als Konsequenz der zweiten Reformgeneration bislang weitgehend aus. Damit bleibt der jungen Demokratie jedoch die Anerkennung aufgrund sozioökonomischer Leistungen verwehrt.

Genau an diesem Punkt lassen sich negative Wechselwirkungen aufzeigen, die noch nicht oder nur teilweise überwunden werden konnten. Zum einen hat die Demokratie in den letzten Jahren neben den positiven auch negative Signale für die sozioökonomische Entwicklung gesetzt. Zum anderen führen die sozioökonomischen Entwicklungsmängel gleichzeitig auch zu Defiziten der Demokratisierung, die dann wiederum negativ auf die Entwicklung zurückwirken. Diese negativen Wechselwirkungen sollen in den folgenden Abschnitten thematisiert werden.

#### **XIII.4 Wirkung der Konsolidierungsdefizite auf die Entwicklung**

Negative Auswirkungen der Demokratiedefizite auf die Entwicklung waren und sind vor allem im wirtschaftlichen Sektor zu beobachten. Zwar lassen sich lange nicht alle Entwicklungsdefizite mit den Schwächen der Demokratie erklären, aber das staatliche System hat doch einen bedeutenden Einfluß auf die wirtschaftliche Leistung (Kapitel VII). Dies betrifft besonders die noch weitgehend fehlende Effizienz, Transparenz und Rechenschaftspflicht der staatlichen Akteure, die unzureichende Organisation des Wirtschaftslebens und eine höchst mangelhafte Rechtsprechung.

Die Ineffizienz zeigt sich beispielsweise in endlosen bürokratischen Verwaltungsprozeduren und der damit verbundenen mangelnden Implementierungskapazität der Regierung. Politische Entscheidungen wie auch das gesamte Reformpaket wurden nur unzureichend in die Praxis umgesetzt. Dies liegt zum einen an der mangelnden Ausbildung vieler Staatsangestellten, zum anderen aber auch an deren gegensätzlichen Interessen. So wehrten sich beispiels-

weise nahezu alle zentralstaatlichen Behörden gegen eine Dezentralisierung und den damit verbundenen Machtverlust.

Für Außenstehende sind die politischen Entscheidungen und deren praktische Ausführung oftmals nicht nachvollziehbar, sie erscheinen als willkürlich und unberechenbar. Manchmal sind die Abläufe einfach nur nicht transparent genug, häufig mangelt es aber auch an der notwendigen Rechenschaftspflicht. (*accountability*). Korruption, Klientelismus und Pfründewirtschaft sind in der öffentlichen Verwaltung weitverbreitet (siehe dazu Kapitel XIII.5). Die Gelegenheiten zu solchen Verhaltensweisen bieten sich nach wie vor zahlreich, weil ein Großteil der Investitionen im Land weiterhin vom Staat getätigt wird und viele Unternehmen von staatlichen Aufträgen abhängig sind.

„Wichtig wäre es, die Bedingungen für Firmen und Unternehmen in Bolivien zu reformieren. Die staatliche Bürokratie ist besonders für ausländische Unternehmen kaum zu durchschauen und schreckt viele Investoren ab. Außerdem gibt es keine klaren Regeln für die Bildung von Unternehmens- und Kapitalgesellschaften. Das verhindert den Aufbau einer produktiven Wirtschaft.“ (Interview mit Juan Carlos Chávez; übersetzt von G.B.)

Hinzu kommt, daß es dem Staat bislang nur unzureichend gelang, der Privatwirtschaft auf der Mikroebene den Zugang zu Krediten zu ermöglichen. In Bolivien haben nur 2% der gesamten Bevölkerung Zugang zum Finanzsystem. (Chávez u.a., 1996: 169) Unsicherheit und Mißtrauen in die Banken sind nach wie vor weit verbreitet. Als beispielsweise 1994 eine Abgeordnete in einer Parlamentsrede anmerkte, das Finanzsystem sei unsicher und müsse reformiert werden, stürmten zahlreiche Menschen die Banken und räumten ihre Konten (Interview: Chávez)<sup>87</sup>.

Bei der Steuerung und Deregulierung der bolivianischen Wirtschaft bewiesen die demokratischen Regierungen bislang nur wenig Augenmaß. Die Liberalisierung nach 1985 wurde so schnell umgesetzt, daß vielen bolivianischen Unternehmen keine Chance blieb, sich den neuen Bedingungen anzupassen (Kapitel X.4). Im Widerspruch zu dieser Deregulierung lebt die ineffiziente staatsdirigistische Beaufsichtigung des Wirtschaftslebens in Form von Kontrollbehörden (*Superintendencias*) weiter fort. Erst Ende Juni schuf die Regierung Banzer zwei neue Kontrollbehörden<sup>88</sup>, die den Wirtschaftsprozeß noch weiter regulieren sollen (La Razón, 24.6.1998). Diese neuerlichen staatlichen Eingriffe führen zur Verunsicherung der Privatwirtschaft. Als daraufhin im „Wall Street Journal“ ein kritischer Bericht erschien, sah Präsident Banzer sich gleich gezwungen, vor die Presse zu treten und die Investoren zu beruhigen (La Razón, 18.6. 1998). Letztlich fehlt dem Staat jedoch die Kapazität, um eine

---

<sup>87</sup> „Bis Mitte der 90er Jahre legte der Großteil der bolivianischen Bankkunden sein Geld nur in Dollar an, obwohl für Anlagen in Bolivianos bis zu 30% Zinsen (bei einer durchschnittlichen Inflation von 10,5%, Kapitel X) geboten wurden. Das zeigt, wie groß das Mißtrauen in die bolivianische Währung immer noch ist.“ (Interview mit Juan Carlos Chávez; übersetzt von G.B.)

<sup>88</sup> Zusätzlich zu den bereits bestehenden *Superintendencias* wurden die *Superintendencia de Recursos Jerárquicos* und die *Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros* geschaffen.

aktive Industrialisierungspolitik betreiben, Marktversagen verhindern und eine neue Unternehmenskultur fördern zu können.

Große Hindernisse für eine funktionierende Privatwirtschaft sind die mangelhafte Justiz und eine Exekutive, die Urteile und Gesetze nicht unabhängig durchsetzt. In Bolivien Geschäfte zu machen, Verträge abzuschließen oder zu investieren, ist ein schwer kalkulierbares Risiko, weil es kaum Sicherheiten oder Garantien gibt. Das reicht von der privaten Ebene bis zu Geschäftsabschlüssen von Unternehmen. So wird beispielsweise schon die schlichte Vermietung einer Wohnung zum Problem, weil für den Fall, daß der Mieter seine Mietschulden nicht begleicht, der Wohnungsbesitzer kaum eine realistische Chance hat, die Außenstände vor Gerichte einzuklagen. Noch unangenehmere Erfahrungen mußte der bolivianische Vertreter<sup>89</sup> einer deutschen Maschinenbaufirma machen:

„Der Käufer einer deutschen Maschine im Wert von über 100.000 Dollar forderte kostenlose Serviceleistungen, die nicht im Kaufvertrag standen und die unsere Handelsvertretung daher auch nicht leisten konnte. Daraufhin stellte er bei der Staatsanwaltschaft Strafanzeige und bestach die Beamten. Ich wurde verhaftet und kam ohne den Beschluß eines Richters für vier Wochen in Untersuchungshaft. Erst dann gelang es meinen Anwälten, mich da herauszuholen. Unserer Handelsvertretung blieb keine andere Wahl, als sich mit den gleichen Mitteln zu wehren, worauf der Käufer der Maschine ebenfalls inhaftiert wurde. Erst nachdem er entlassen worden war, erklärte er sich bereit, sich mit uns an einen Tisch zu setzen und über die Forderungen zu verhandeln.“ (Interview: bolivianischer Vertreter<sup>90</sup> einer deutschen Handelsfirma; übersetzt von G.B.)

Diese Beispiele zeigen, daß die Defizite der Demokratie die wirtschaftliche Entwicklung in vielen Bereichen behindern. Insofern werden die positiven Tendenzen, die vom Reformprozeß ausgingen, zum Teil wieder aufgehoben. Die Verunsicherung und das Mißtrauen der Privatwirtschaft dem Staat gegenüber und die gleichzeitige Abhängigkeit von der staatlichen Politik verhinderten bislang eine Dynamik in der wirtschaftlichen Entwicklung, die auch positive Rückwirkungen auf die Demokratie zugelassen hätte.

---

<sup>89</sup> Der Interviewpartner wollte namentlich nicht genannt werden. Name und Anschrift liegen dem Autor vor. Kenner der bolivianischen Justiz und Strafverfolgungsbehörden hielten diese Darstellung für glaubwürdig und nicht für einen Einzelfall.

<sup>90</sup> Der Interviewpartner berichtete darüber hinaus, daß nahezu jeder Richter in Bolivien bestechlich sei. Den Anwälten sind die Handynummern der jeweiligen Richter bekannt, mit denen sie vor der Verhandlung das Urteil und die entsprechende Bestechungssumme aushandeln. Dabei gibt es klare Regeln: Zuerst wird der Fall geschildert, dann die entsprechende Summe genannt. Gibt der Richter einmal seine Zustimmung, läßt er sich in der Regel auch durch eine höhere Bestechungssumme der Prozeßgegner nicht mehr umstimmen.

### XIII.5 Armut führt zu Patrimonialismus und Korruption

Eine ganz entscheidende, wenn nicht sogar die zentrale negative Wechselwirkung zwischen Entwicklung und Demokratie läßt sich anhand des Verhaltens der sogenannten politischen Klasse (*clase política*) aufzeigen. Nicht nur im Bewußtsein der breiten Massen sind „die Politiker“ die Hauptschuldigen an der Misere des Landes (Kapitel XII.4), sondern auch in der Realität lassen sich Mechanismen ausmachen, die auf einen solchen Zusammenhang hindeuten.

Da der privatwirtschaftliche Sektor aufgrund seines niedrigen Entwicklungsstandes gut ausgebildeten Arbeitskräften aus der urbanen Mittelschicht kaum Jobs anbieten kann, sind diese in erster Linie auf den Staat als Arbeitgeber angewiesen (Kapitel XII.2.1). Abgesehen von den wenigen ausländischen Unternehmen und den internationalen Entwicklungshilfe-Organisationen gibt es für *professionals* auf dem Arbeitsmarkt kaum Alternativen zum staatlichen Sektor. Wie schon unter der Diktatur, so war und ist auch seit 1982 in der Demokratie der Andrang auf die staatlichen Posten sehr groß. Dies erklärt das stetige Wachstum des Staatsapparates in der Vergangenheit (Kapitel X). Seitdem im Rahmen der Strukturanpassung viele öffentliche Stellen gestrichen wurden und durch die Kapitalisierung noch einmal zahlreiche Posten in staatlichen Unternehmen verloren gingen, verschärfte sich die Konkurrenzsituation weiter.

Zur politischen Kultur in Bolivien gehört es, daß die Kräfte, die an die Macht gelangen, zahlreiche Arbeitsplätze vergeben. Seitdem das Land demokratisch ist, wird der Kampf um die Stellen und das Gerangel um die Posten innerhalb der Parteien und Koalitionen ausgetragen. Dies erklärt auch, warum viele Menschen sich Vorteile von einer Parteimitgliedschaft versprechen (Kapitel XII.2.1). Das Interesse an den Posten und Pfründen des Staates setzt eine so starke Eigendynamik frei, daß Ideologien und Parteiprogramme dabei nur eine nachrangige Rolle spielen.

Mangelnde interne demokratische Strukturen führen dazu, daß die Parteimitglieder außerdem von dem jeweiligen Partei-*Caudillo* abhängig sind, so daß sie in patrimonialistischen und klientelistischen Netzwerken eingebunden, wenn nicht sogar gefangen sind (Kapitel XII). Vieles hängt daher von der Persönlichkeit des einzelnen Parteiführers ab. Wenn dieser über genug Autonomie von klientelistischen Zwängen und über entsprechende politische Pläne und Visionen verfügt, kann er die Entwicklung des gesamten Landes voranbringen. Hat der jeweilige *Caudillo* aber nur am erfolgreichsten die Fäden des klientelistischen Netzwerks gezogen, kann er, in eine Machtposition gelangt, auch die gesamte Entwicklung blockieren. Vielleicht war Gonzalo Sánchez de Lozada gerade durch seinen Erfolg als Unternehmer und den damit erzielten Reichtum von den Strukturen des Klientelismus und der Patronage<sup>91</sup> innerhalb von Partei und Staat unabhängig genug, um seine Visionen für die langfristige

<sup>91</sup> Dabei ist es kein Geheimnis, daß ein großer Teil der Parteianhänger des MNR mit den Reformen nicht einverstanden war, weil sie die Möglichkeiten zum Prebendalismus stark einschränkten.

Entwicklung des Landes durchsetzen zu können. Außerdem brauchte er sich keine Gedanken um seine Wiederwahl zu machen. Denn nach der Verfassung darf der jeweilige Präsident erst bei der übernächsten Wahl noch einmal antreten. Diese ungewöhnliche Regel könnte den Amtsinhaber bestärken, seine Politik auf langfristige Ziele auszurichten.

„Während es unter Paz Estenssoro und Sánchez de Lozada einen Rückgang an patrimonialistischen und klientelistischen Verhaltensweisen gab, nahmen die traditionellen Praktiken unter Paz Zamora und unter der Regierung Banzer wieder deutlich zu. Die neue Megacoalición hat den Staatsapparat überhaupt nicht nach Effizienz Gesichtspunkten unter sich aufgeteilt. Es gibt viele Minister und Staatssekretäre, die vollkommen inkompetent sind. Das ist eine große Gefahr für die Modernisierung des politischen Systems.“<sup>92</sup> (Interview: R. A. Mayorga)

Wenn die Mitglieder der Regierung oder der Partei und die Angestellten des Staates aber vor allem opportunistische Interessen verfolgen oder aus existentiellen Gründen teilweise verfolgen müssen, können sie natürlich nicht oder nur in sehr begrenztem Umfang die Interessen der Bevölkerung vertreten und somit die Entwicklung des Landes voranbringen. Diese Mechanismen machen eine negative Wechselwirkung offensichtlich: Die mangelnde wirtschaftliche Entwicklung setzt die politische Klasse Zwängen aus, die die gesamte Entwicklung des Landes behindern.

„Ich würde sagen, daß es in Bolivien sicherlich 90% aller Menschen egal ist, ob sie für diese oder die nächste Regierung arbeiten. Was zählt ist, daß sie einen Job haben. [...] Die Bedingungen des Arbeitsmarktes erzeugen genau diesen Mangel an Ethik und Moral.“ (Interview: Juan Carlos Chávez; übersetzt von G.B.)

In Bolivien drängt sich der Eindruck auf, daß die politische Klasse den Staat und seine Pfründe als ihre Beute betrachtet, die sie nach dem Gewinn der Wahlen unter sich aufteilt. Die mangelnde Moral wird auch in einem weiteren Phänomen deutlich: der Korruption. Sie hat in Lateinamerika nach den Erkenntnissen von Kurt Weyland nicht nur in der öffentlichen Wahrnehmung zugenommen, weil im Rahmen der Demokratisierung immer mehr Skandale von den Medien aufgedeckt werden konnten, sondern auch real habe es einen Anstieg sowohl der politischen wie auch der privaten Korruption gegeben<sup>93</sup> (Weyland, 1998: 108). Die Demokratisierung, die staatlichen Interventionen, aber auch die Privatisierung im Rahmen der neoliberalen Reformen hätten die

---

<sup>92</sup> „... die Offenheit, mit der in den derzeitigen Regierungsfractionen Koalitionsmitgliedschaft bzw. -bruch rhetorisch vom Zugang zu lukrativen Posten abhängig gemacht wird, ist auch für bolivianische Verhältnisse bemerkenswert. Ein scharfer Kontrast fällt auf: Offenbar gab es im Laufe der Koalitionsverhandlungen Zeit genug, die Postenverteilung im Detail bis hin zu regionalen Institutionen abzusprechen, während entweder die Zeit oder das Interesse fehlte, um das politische Handeln der Koalition auch nur in Grundzügen zu diskutieren, geschweige denn, dabei zu Ergebnissen zu gelangen.“ (Goedeking, 1998: 15)

<sup>93</sup> In Bolivien sind 1998 mehrere Korruptionsskandale von den Medien aufgedeckt worden, bei denen jeweils mehrere Millionen US-Dollar in dunkle Kanäle geflossen sind.

Möglichkeit dazu noch erweitert. Und auch das Entstehen von neopopulistischen Parteien habe wegen deren massivem Finanzbedarf korrupte Verhaltensweisen verstärkt (siehe Kapitel XIII.7).

In Bolivien sehen sich viele der unteren Staatsangestellten zur Korruption gezwungen, um den Unterhalt für sich und ihre Familien zu sichern. Ein Polizist verdient beispielsweise nur rund 100 Dollar im Monat, wogegen ein Parlamentarier Diäten von etwa 5.000 Dollar kassiert. Bestechlich sind in der Regel beide, der eine aus wirtschaftlicher Not, der andere aus politischen Zwängen oder einfach aus Habgier. Aufgrund des allgemein niedrigen Einkommensniveaus wird die Korruption zu einer Überlebensstrategie für viele. Das führt aber gleichzeitig zur Verbreitung solcher Verhaltensweisen in allen Gesellschaftskreisen, so daß Korruption inzwischen von vielen schon als „normal“ empfunden wird und damit schließlich zu einem Teil der politischen Kultur generiert. Da aber mit der Justiz gerade die Institution besonders korrupt ist, die eigentlich die Einhaltung der demokratischen Spielregeln kontrollieren sollte, sind die Chancen, diesen Teufelskreis zu durchbrechen, bislang noch relativ gering.

Letztlich behindert die defizitäre wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes also nicht nur die konkrete Arbeitsweise der demokratischen Institutionen beispielsweise durch deren mangelhafte Ausstattung<sup>94</sup>, sie führt gleichzeitig auch zu patrimonialen und korrupten Verhaltensweisen, die nicht nur die Konsolidierung der Demokratie gefährden, sondern auch wiederum negative Rückwirkungen auf die sozioökonomische Entwicklung des Landes haben:

„Die größte Gefahr für die bolivianische Demokratie sind die Politiker selbst.“  
(Interview: R. A. Mayorga)

### **XIII.6 Die Konsequenzen der Massenarmut für die Demokratie**

Das Ausmaß der menschlichen Armut in Bolivien läßt sich anhand zahlreicher Entwicklungsindikatoren relativ präzise beschreiben (Kapitel X). Welche Konsequenzen aber die Massenarmut für eine Demokratie hat, darüber gehen die Meinungen weit auseinander. Forschungsergebnisse hierzu sind bislang sowohl im internationalen Kontext als auch für den Fall Bolivien äußerst rar. Dies liegt sicherlich auch darin begründet, daß funktionierende Demokratien unter extremen Armutsbedingungen bisher die Ausnahme sind und Bolivien insofern einen Sonderfall darstellt.

---

<sup>94</sup> Schlechte Ausstattung der demokratischen Institutionen bedeutet zum Beispiel, daß die Parlamentarier keine Büros zum Arbeiten haben, die Parteien auf Spenden zur Finanzierung ihrer Arbeit angewiesen sind, die technische Ausstattung der Behörden z.B. mit Computern sehr rückschrittlich ist usw.

### XIII.6.1 Die mangelnde Partizipation der Armen

Einigkeit herrscht darüber, daß die Partizipationschancen extrem armer Menschen eingeschränkt sind. Das erklärt sich allein dadurch, daß sehr arme Menschen den größten Teil ihrer Zeit auf die Sicherung des Lebensunterhalts verwenden müssen. Daher haben sie weder Zeit noch die Bildung, sich einer höheren Organisationsform zu widmen:

„Grundbedürfnisbefriedigung mag eine unverzichtbare Voraussetzung für jede Art höherer Organisation einer Gesellschaft sein...“ (Tetzlaff, 1996a: 65)

Nach Nelsen und Huntington (1976) sind konventionelle Partizipationsformen wie zum Beispiel die Mitgliedschaft in einer Partei für Arme von relativ geringer Bedeutung. In Bolivien spielen vor allem die „*mobilized participation*“, das heißt eine vor allem von populistischen Parteien meist im Rahmen des Wahlkampfes mobilisierte Partizipation (1976: 122), und die „*small-scale special interest association*“ von Nachbarschaftsvereinen, NGOs und Selbsthilfegruppen eine Rolle. Je ärmer die Menschen, umso weniger sind sie jedoch tendenziell organisiert (vgl. Kersting, 1994).

Politische Partizipation in Form von Streiks, Blockaden oder Demonstrationen ergeben sich in Bolivien meist spontan als Reaktion auf die politische Entscheidung einer Behörde oder zur Durchsetzung eines konkreten sozialen oder ökonomischen Anliegens. Die Armen sind in der Regel jedoch nicht in der Lage, weitgehende Forderungen zu organisieren und zu kanalisieren. Unmittelbare Kontakte zu Parteien und Abgeordneten ergeben sich in der Regel nur während des Wahlkampfes, wenn die Politiker das Land bereisen. Dann werden konkrete Anliegen, wie zum Beispiel ein Strom- oder Wasseranschluß oder die Renovierung der Dorfschule, formuliert, die als Wahlgeschenke in einzelnen Fällen auch verwirklicht werden. Wenig überraschend sind daher die Ergebnisse der *Seguridad-Humana*-Studie zur Partizipation, nach der 39% der Befragten angeben, gar nicht am politischen Prozeß zu partizipieren und 42% nur bei der Wahl (PRONAGOB, 1996: 160).

„Die Demokratie erfordert aber nicht nur das Recht zu wählen, nicht nur eine politische, sondern auch eine ökonomische Staatsbürgerschaft. Das bedeutet für alle das Recht auf ein tolerables Leben. Das System muß akzeptable Lebensbedingungen schaffen und die Unsicherheit minimieren. Das ist für Bolivien aber noch ein ganz neues Thema.“ (Interview: Carlos Toranzo; übersetzt von G.B.)

Roberto Laserna sieht in der Exklusion der Armen von der Marktwirtschaft gleichzeitig einen Widerspruch zur fundamentalen demokratischen Forderung nach gleicher Partizipation aller im System:

„Die Idee der Armut selbst ist eine prädemokratische Idee. Die Armen sind keine Staatsbürger, insofern sie zwar gewisse Freiheiten und Rechte haben, aber weder die Kapazität noch die materielle Basis, um sie auszuüben. Daher ist auch der Protest auf der Straße, in unserem Fall, eine soziokulturelle

Forderung der Armen, Staatsbürger zu werden.“ (Laserna, 1997: 245; übersetzt von G.B.)

Für Moira Zuazo gehen die ungleichen Partizipationschancen aufgrund ökonomischer Bedingungen einher mit einer rassistischen Diskriminierung, weil in Bolivien die Hautfarbe für den sozialen Status eine große Rolle spielt. So seien in den Institutionen der Demokratie die Partizipationschancen vor allem für die indigene Bevölkerung, aber auch für *Cholos* und Frauen sehr viel geringer:

„Während die Bevölkerung auf dem Land immer noch sehr stolz auf ihr Wahlrecht und ihr eigenes Stück Land als Errungenschaft der Revolution von 1952 ist, erfahren die zahlreichen indigenen Migranten in den Städten sehr schnell, daß sie sowohl ökonomisch als auch politisch nur Bürger zweiter Klasse sind.“ (Interview: Moira Zuazo; übersetzt von G.B.)

Wenn die Armen dann noch alltäglich in den Medien erfahren, wie schamlos sich viele Politiker und Staatsbeamte an den Pfründen des Staates bereichern, ist es nicht verwunderlich, daß die Ablehnung und das Mißtrauen gegenüber den demokratischen Institutionen wachsen. Wie in Kapitel XII.4 gezeigt wurde, sind vor allem die mangelnde wirtschaftliche und soziale Entwicklung und die daraus folgenden patrimonialen und korrupten Verhaltensweisen der politischen Klasse die Ursachen für die äußerst geringe spezifische Legitimität der Demokratie in Bolivien. Die negative Wechselwirkung von mangelnder Entwicklung und Demokratiedefiziten liegt also auf der Hand.

### **XIII.6.2 Die Bedrohung der Regierungsfähigkeit**

Offen ist bislang die Frage, welche Auswirkungen die Zunahme der Armut und das wachsende Legitimitätsdefizit der staatlichen Institutionen hat. Diese Fragen lassen sich zwar nur hypothetisch beantworten, aber in der aktuellen Entwicklung Boliviens sind immerhin schon einige Tendenzen zu erkennen. Ganz allgemein gefährdet die Armut langfristig die staatliche Autorität.

„Für den Fall, daß die Akkumulation der Armut weiter wie in diesen zehn Jahren der Strukturanpassung fortgesetzt wird und man keine aktive Sozialpolitik betreibt, wird man Probleme der Regierungsfähigkeit aus Armutsgründen erzeugen. Dies scheint die Perspektive zu sein, die sich jetzt eröffnet.“ (Toranzo, 1996: 234)

Konkret steht zu befürchten, daß die strukturelle Ungerechtigkeit zu einer Zunahme an Gewalt führen wird, sowohl in Form von bewaffneten Aufständen als auch von steigender Kriminalität, die das Land letztlich unregierbar machen können. Beispiele für eine solche Entwicklung wären der Bauernaufstand im mexikanischen Chiapas oder die ausufernde Kriminalität in lateinamerikanischen Großstädten wie Rio, Caracas oder Lima. Solche Szenarien sind besonders in Regionen und Städten vorstellbar, in denen sich die Armut konzentriert wie beispielsweise in El Alto oder dem Departement Potosi.

Aufgrund der begrenzten Ressourcen hat der Staat nur geringe Möglichkeiten, Verteilungskonflikte jeglicher Art abzumildern. Daher ist absehbar, daß mit



der wachsenden Unzufriedenheit die sozialen Konflikte in den kommenden Jahren weiter zunehmen werden. Gerade korporative Interessensvertretungen, wie die des Militärs oder der Lehrerschaft, verfügen dabei über relativ große Macht und ein entsprechend hohes Konfliktpotential. So haben die heftigen Konflikte mit den Lehrgewerkschaften, der Bevölkerung armer Regionen und besonders die äußerst gewalttätigen Auseinandersetzungen mit den Kokabauern im Chapare der Regierung die Grenzen der staatlichen Autorität aufgezeigt. Es steht zu erwarten, daß die Mittel der polizeistaatlichen Repression und die Verhängung von Ausnahmezuständen in den nächsten Jahren allein nicht mehr ausreichen werden, um aufgebrachte Massen zur Räson zu bringen. Dabei haben die Mittel der Repression auch in der Vergangenheit niemals zu einer Lösung von Konflikten beigetragen, sie konnten sie immer nur temporär unterdrücken. Offen ist ebenfalls die Frage, inwieweit die bolivianische Regierung in der Lage wäre, zusätzliche Verteilungskonflikte, die durch eine nationale oder internationale Wirtschaftskrise ausgelöst werden könnten, zu bewältigen. In jedem Fall geht von der mangelnden wirtschaftlichen Entwicklung eine Bedrohung der Regierungsfähigkeit in Bolivien aus. Diese Tendenz steht aber in klarem Widerspruch zur Forderung nach einem handlungsfähigen Staat, der die Entwicklung des Landes anregen und steuern kann (PNUD, 1997: 66).

Eine weitere für die Demokratie bedrohliche Tendenz ist die zunehmende Apathie der marginalisierten Bevölkerungsschichten, die aus den mangelnden Erfolgen der Armutsbekämpfung und aus der wachsenden Delegitimierung der Demokratie resultiert. Ein Beleg dafür ist das ausgeprägte Frustrations- und Resignationsgefühl, das sich in dem hohen Fatalismus der bolivianischen Bevölkerung zeigt und das besonders bei den unteren sozialen Klassen stark ausgeprägt ist (Kapitel XII.4). Auf den ersten Blick scheint die Tendenz zur Apathie der gleichzeitigen Zunahme sozialer Konflikte zu widersprechen. Dieser Widerspruch läßt sich jedoch durch eine Differenzierung innerhalb der benachteiligten Bevölkerungsgruppen erklären. Denn offenbar gibt es Arme, die noch in sozialen Strukturen integriert sind und somit auch für politischen Protest mobilisiert werden können, wohingegen vollkommen marginalisierte Bevölkerungsgruppen außerhalb jeglicher Sozialstrukturen leben und überhaupt nicht mehr an der politischen Entwicklung partizipieren. Letztere Tendenz würde auch Stefan Mairs Beobachtung von wachsender Apathie im afrikanischen Kontext entsprechen<sup>95</sup>.

Trotzdem bleibt die Frage, warum in einer Demokratie wie der bolivianischen, in der die Organisations- und Demonstrationfreiheit gewahrt sind, der Protest der benachteiligten Bevölkerungsschichten sich nicht stärker formiert und kanalisiert. Der argentinische Sozialwissenschaftler Mario Navarro ver-

---

<sup>95</sup> „Die Frustration über das Ausbleiben der erwarteten schnellen Besserungen kommt aber bisher nicht im Widerstand gegen das politische System zum Ausdruck, sondern eher in politischer Apathie. Dies dürfte zwar kurzfristig zum Überleben der Demokratie beitragen, langfristig jedoch deren Konsolidierung gefährden.“ (Mair, 1996: 51/Zitat aus Kapitel VIII.5)

suchte anhand von sechs Thesen die Toleranz der Bevölkerung für die Maßnahmen der Strukturanpassung in Lateinamerika zu erklären<sup>96</sup>, kommt aber letztlich zu dem Schluß, daß keine dieser Thesen die Toleranz wirklich erklären könne (Navarro, 1995: 461). Von den Argumentationsversuchen hat im bolivianischen Kontext die mangelnde soziale Integration und Repräsentation sicherlich noch am meisten Erklärungskraft für die scheinbar hohe Toleranz gegenüber der neoliberalen Politik.

Bis zu einem gewissen Grad hat sich der Protest ganz sicher auch in den Wahlergebnissen niedergeschlagen, denn seit 1982 mußte die jeweils amtierende Regierung jedesmal nach dem Urnengang abtreten (Kapitel IX). Negativ formuliert, wählten die Bolivianer keine neue Regierung, sondern sie wählten die alte Regierung wegen der mangelnden Erfolge und der Korruptionsskandale jedesmal wieder ab. So mußte selbst der MNR 1997 fast eine Halbierung seiner Stimmen hinnehmen, obwohl er unter der Regierung Sánchez de Lozada vor allem international große Anerkennung geerntet hatte (Kapitel IX.9). Aber Sánchez de Lozada konnte ein ganz konkretes Wahlversprechen nicht einhalten, für das ihn vor allem die marginalisierten Menschen gewählt hatten: Die Schaffung von 265.000 Arbeitsplätzen (MNR, 1993). Da die benachteiligten Menschen von jeder Regierung aufs Neue enttäuscht wurden, stellt sich die Frage, warum daraus kein tiefgreifender Präferenzwechsel in der bolivianischen Wählerschaft folgte. Roberto Laserna hat dafür eine eigene, aber durchaus überzeugende Erklärung:

„Die Mehrheit der Armen sind äußerst konservativ in ihren politischen Einstellungen. Arme verfügen über kein Kapital, um Risiken oder unsichere Abenteuer einzugehen. Sie besitzen weniger und haben damit mehr zu verlieren. Und sie können keine weiteren Einschränkungen hinnehmen. Eine alte Volksweisheit sagt: Das schlechte Bekannte zählt mehr als das Gute, das man erst kennenlernen muß. [*Más vale malo conocido que bueno por conocer*] Gerade die UDP-Zeit war für die Armen eine traumatische Erfahrung, obwohl es unter der linken Regierung sogar Verbesserungen für die Armen gab. Die Revolution kam aber immer aus der Mittelklasse“. (Interview: Roberto Laserna; übersetzt von G.B.)

Formen zur Kanalisierung des Protestes der benachteiligten Bevölkerung wurden durch das Aufkommen und die wachsende Unterstützung der populistischen Parteien gefunden. Auch sie sind im Grunde eine Konsequenz der neoliberalen Reformen. Gewinnen sie weiter an Einfluß, könnten auch sie zur Gefahr für die Demokratie werden.

---

<sup>96</sup> Die Thesen sind: 1) Strukturanpassung als Konsens zwischen Regierung und Bevölkerung, der auf gemeinsamen Zukunftserwartungen beruht. 2) Konsens, der auf der Segmentierung und Heterogenität der Gesellschaft beruht. 3) Akzeptanz der neoliberalen Lehre durch die Bevölkerung. 4) Zwang zur Akzeptanz durch die Regierung und Verhinderung der sozialen Mobilisierung und Partizipation. 5) Konsens auf der Grundlage von Angst, der Strukturanpassung als Flucht nach vorne darstellt. 6) Fehlender Protest aufgrund mangelnder sozialer Integration und die Krise der Repräsentation (Navarro, 1995: 443 ff.).

### XIII.7 Populistische Parteien: Eine Gefahr für die Demokratie

Viele Wähler, die bei den Wahlen von 1985 noch für MNR oder ADN gestimmt hatten, wurden zu Opfern der neoliberalen Reformen und wandten sich daraufhin aus Protest den neopopulistischen Parteien zu (Kapitel IX). Sowohl CONDEPA als auch UCS entstanden genau zu dem Zeitpunkt, als die längerfristigen Folgen der Strukturpassung sichtbar wurden (Mayorga, R.A., 1995: 65). Dabei gelang es den beiden charismatischen Parteiführern, Carlos Palenque und Max Fernández, unter sehr ähnlichen Bedingungen populär zu werden: Beide sind *Cholos* und erfolgreiche Unternehmer und personifizieren damit die Hoffnung auf soziale Mobilität, die den armen und benachteiligten Menschen einen gesellschaftlichen Aufstieg verspricht (Mayorga, F., 1997: 122 ff.). Beide starteten symbolische Hilfsaktionen für die benachteiligte Bevölkerung und finanzierten dies aus eigenen Mitteln. Dabei verbindet sie mit der Wählerschaft eine klientelistische Beziehung nach dem Motto „Hilfeleistungen gegen Wählerstimmen“ („*obras por votos*“) (Mayorga, F., 1997: 125). In ihrem politischen Diskurs wandten sie sich vor allem gegen die neoliberale Wirtschaftspolitik, die traditionellen Parteien, die Eliten und deren Verhaltensweisen. Zentrale Wahlaussagen beziehen sich auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse und mehr Gerechtigkeit. Inzwischen wählt jeder dritte Bolivianer UCS oder CONDEPA.

Obwohl UCS und CONDEPA die elitendominierte Herrschaft der traditionellen Parteien aufgebrochen haben und sich gegen deren stabilitätsorientierte Politik wandten, haben sie zunächst sehr wohl zur Stärkung der Demokratie in Bolivien beigetragen. Denn sie konnten viele Menschen, die sich angesichts der wachsenden Armut von der neuen Demokratie distanzieren, repräsentieren und damit wieder in die Demokratie integrieren. Zur Anhängerschaft von UCS und CONDEPA gehören vor allem benachteiligte Gruppen wie die marginalisierte Stadtbevölkerung, die Mitarbeiter des informellen Sektors, die *Cholos* und die indigene und ländliche Bevölkerung. Mit den beiden populistischen Parteien erhielten zum ersten Mal auch Frauen und indigene Bolivianer Zutritt zur politischen Bühne. Während UCS im ganzen Land gewählt wird, ist die Unterstützung für CONDEPA weitgehend auf das Departement La Paz und die Aymara-Bevölkerung beschränkt<sup>97</sup>. So haben UCS und CONDEPA paradoxerweise trotz ihrer caudillistischen und autoritären Parteistrukturen letztlich die repräsentative Demokratie gestärkt:

„Die demokratischen Rollen von UCS und CONDEPA haben verhindert, daß die Armut und Exklusion sich in eine Aufforderung zu terroristischen, subversiven oder guerillistischen Aktionen verwandelten“. (Mayorga, F., 1997: 126; übersetzt von G.B.)

Inzwischen haben beide Parteien bei verschiedenen Gelegenheiten Regierungsverantwortung übernommen. UCS stellt beispielsweise den Bürgermeis-

<sup>97</sup> In La Paz erhält Condepa bis zu 40% der Stimmen.

ter von Santa Cruz und CONDEPA die Bürgermeisterin von La Paz. Durch die Unterstützung von Regierungspakten als Juniorpartner auf nationaler Ebene haben sie auch die paktierte Demokratie gestärkt. UCS war an der Koalition unter Sánchez de Lozada beteiligt und gehört jetzt zur *Megacoalición* von Banzer. CONDEPA gab immerhin ein einjähriges Gastspiel in der Regierung Banzer (Kapitel IX.9). Dabei hat sich gezeigt, daß der Diskurs beider Parteien diametral ihrer konkreten Politik entgegensteht. Während sie verbal die neoliberale Politik vehement ablehnen, unterstützen sie diese jedoch in der Regierung:

„Bei den neopopulistischen Parteien gibt es einen grundsätzlichen Unterschied zwischen ihrem Programm und ihrem Diskurs. Ihr Diskurs ist antiliberal und gegen die Strukturanpassung. Aber auf der anderen Seite sind sie realistisch und wissen ganz genau, daß sie unter der Regierungsverantwortung die neoliberale Politik fortführen müssen, weil das Land ohne die Unterstützung der Weltbank, des internationalen Währungsfonds, der interamerikanischen Entwicklungsbank und der internationalen Hilfsorganisationen nicht überleben kann. Die neopopulistischen Parteien sind wie Männer, die sich öffentlich für die Demokratie stark machen und zu Hause ihre Frauen schlagen.“ (Interview: Toranzo; übersetzt von G.B.)

Die Medien haben darüber hinaus mehrere Skandale aufgedeckt, bei denen einige Amts- und Mandatsträger von UCS und CONDEPA ein besonders ausgeprägtes patrimonialistisches und korruptes Verhalten an den Tag gelegt hatten. Macht korrumptiert offensichtlich auch die Vertreter der Armen. Das zeigte sich beispielsweise bei den Koalitionsverhandlungen und in der konkreten Amtsführung populistischer Politiker. So mußten schon fünf verschiedene CONDEPA-Bürgermeister in El Alto wegen Korruptionsvergehen abtreten<sup>98</sup>. Daß die Bewohner von El Alto trotz alledem CONDEPA immer wieder wählen, zeigt wie die politischen Widersprüche hinter der Bedeutung der ethnischen Repräsentation in den Hintergrund treten können.

Inwieweit die populistischen Parteien trotz der insgesamt systemstärkenden Tendenzen mittel- oder langfristig die Demokratie bedrohen können, hängt entscheidend von der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ab:

„Ich glaube immer noch, daß im Populismus die größte Gefahr für die bolivianische Demokratie liegt. Der Populismus hat ein großes Entwicklungspotential in Bolivien, solange weite Teile der Bevölkerung von der wirtschaftlichen Entwicklung ausgeschlossen sind. Und solange die Parteien diese Massen nicht repräsentieren und ihre Forderungen nicht vertreten, wird das soziale Potential weiter bestehen. (Interview: René Antonio Mayorga)

---

<sup>98</sup> Die Regierung Banzer hat beispielsweise einen Millionenzuschuß zur Verbesserung der Bildungssituation in El Alto mit Zustimmung aller gesellschaftlichen Gruppen in die treuhänderische Verwaltung eines bayerischen Pfarrers gegeben, der dort in 4.000 Metern Höhe bereits vor zwanzig Jahren seine Zwiebelturmkirche errichtete und anerkannt gute Sozialarbeit leistet. Mit dieser Maßnahme wollte die Regierung Banzer erreichen, daß mit dem Zuschuß den Armen der Immigrantstadt direkt geholfen wird und das Geld nicht in den Mühlen der von Condepa regierten Stadtverwaltung versickert.

Die historische Erfahrung in Lateinamerika lehrt, daß populistische Bewegungen an der Macht zu einer expansiven und staatsdirigistischen Wirtschaftspolitik tendieren (Krueger, 1993b). Durch eine solche Politik sah in der Vergangenheit die bürgerliche Elite in mehreren lateinamerikanischen Staaten die Stabilität des Landes und ihre Besitzstände bedroht und ging daher in vielen Fällen eine Allianz mit dem Militär ein, um das politische Ruder wieder herumzureißen. Bislang ist eine solche Tendenz in Bolivien nicht zu erkennen. Die traditionellen Parteien sind immer noch stark genug, um eine populistisch geführte Regierung zu verhindern, und CONDEPA und UCS sind bislang zu schwach, um eine Regierung zu führen. Außerdem gibt es noch keine Anzeichen einer Annäherung von UCS und CONDEPA, so daß eine Zusammenarbeit kaum vorstellbar ist<sup>99</sup>.

Hinzu kommt, daß vor allem UCS, aber auch CONDEPA weder eine ausgefeilte Parteiprogrammatik entwickelt haben, noch über genügend kompetente Politiker in ihren Reihen verfügen (Mayorga, 1997: 127). Gelangten sie an die Macht, könnten sie eine alternative Politik kaum implementieren. Die wahrscheinlichere Folge wäre wohl ein politisches Chaos und der Abschied von der repräsentativen Demokratie, da populistische Führer meist den direkten Kontakt zur Bevölkerung über die Massenmedien suchen. Die Reaktion der bürgerlichen Kräfte auf ein solches Szenario und die Konsequenzen für die Demokratie, die ein dementsprechendes Wahlergebnis hätte, sind für Bolivien kaum zu prognostizieren. Ohne Zweifel stünde dann die Demokratie auf dem Spiel.

Noch ist es aber nicht so weit: CONDEPA und UCS sind durch den plötzlichen Tod der beiden charismatischen Führer Fernández und Palenque stark geschwächt worden. Während Sohn Johnny Fernández erfolgreich in die Fußstapfen seines Vaters tritt<sup>100</sup>, droht CONDEPA an den Konflikten um die Nachfolge von Palenque zu zerbrechen. Offen ist auch noch die Frage, wie die Wählerschaft der populistischen Parteien auf die patrimoniales und korrupten Verhaltensweisen der eigenen Politiker und die ausbleibenden Erfolge in der Regierungsverantwortung reagiert.

Bislang sieht es so aus, als könnten weder die populistischen Parteien noch irgendeine andere gesellschaftliche Gruppierung eine dominante Stellung im Land erreichen. Somit bleibt das fragile Gleichgewicht der bolivianischen Demokratie erst einmal weiter erhalten. Die Heterogenität der bolivianischen Bevölkerung spiegelt sich in der Wahl von 1997 deutlich wider, bei der fünf Parteien jeweils rund 20% der Stimmen erhielten. Das Ergebnis war ein Patt, aus dem nur die konsensuale Zusammenarbeit den Ausweg hin zur paktierten Demokratie eröffnete. Sie bildet nun die Grundlage der Stabilität.

---

<sup>99</sup> Wie schlecht das Verhältnis der beiden Parteien zeitweise war, zeigt beispielsweise, daß Condepa Max Fernández der Zusammenarbeit mit den Vertretern des Drogenhandels beschuldigte.

<sup>100</sup> Johnny Fernández durfte bei den Präsidentschaftswahlen von 1997 noch nicht antreten, weil er die Altersgrenze von 30 Jahren noch nicht überschritten hatte. Er ist inzwischen Bürgermeister von Santa Cruz und Präsidentschaftskandidat der UCS für die Wahlen im Jahr 2002.

Das Zünglein an der Waage ist dabei die sozioökonomische Entwicklung. Erfolg oder Mißerfolg der Regierung im Hinblick darauf entscheiden letztlich über die zu- oder abnehmende Bedeutung der neopopulistischen Parteien. Bleiben die wirtschaftlichen und sozialen Fortschritte auch weiterhin so deutlich hinter den Erwartungen der benachteiligten Menschen zurück, dann wird die Zahl der Protestwähler wohl ansteigen und die bolivianische Demokratie über kurz oder lang aus dem Gleichgewicht geraten. Keiner der Analysten erwartet für einen solchen Fall jedoch den Aufstieg eines bolivianischen Fujimoris, dafür erscheint das Parteiensystem schon zu weit konsolidiert zu sein. Kann Bolivien aber bei der Entwicklung akzeptable Fortschritte erreichen, dürfte auch die Legitimität des Systems zunehmen und damit die Grundlage für eine fortschreitende Konsolidierung gelegt werden. Den populistischen Parteien bliebe letztlich nur eine Wahl: in der Bedeutungslosigkeit zu versinken oder sich mit dem System zu institutionalisieren.

### **XIII.8 Der Drogenhandel droht die Demokratie zu unterwandern**

Die wirtschaftliche Schwäche des Landes beschwört noch weitere Gefahren für die Demokratie herauf. Mit dem Drogenhandel ist im Laufe der 80er Jahre ein illegaler Wirtschaftszweig entstanden, von dem die bolivianische Ökonomie inzwischen zu einem sehr großen Teil abhängig ist. Die Pufferfunktion, die der Drogenhandel in der Wirtschaftskrise von 1985 und der anschließenden Phase der Strukturanpassung übernahm, läßt sich an den Produktionszahlen ablesen. Produzierten die Bauern 1984 noch 86.000 Tonnen Kokablätter, so waren es 1985 schon 141.000 Tonnen (Lessmann, 1996: 76):

„Neben den ökologischen Gegebenheiten, die für die Kokaproduktion ideal sind, war die ökonomische Krise, insbesondere der Niedergang des Minensektors und der Landwirtschaft, für die Entwicklung des Koka-Kokain-Booms in Bolivien von großer Bedeutung.“ (Lessman, 1996: 177)

Vor allem entlassene Minenarbeiter siedelten sich im Chapare, dem Hauptanbaugebiet für Kokapflanzen im Departement Cochabamba, an. Nach Schätzungen leben dort circa 40.000 Familien von der Kokaproduktion. Während in den *Yungas*, dem traditionellen Anbaugebiet für Koka, nur 12.000 Hektar bepflanzt werden, sind es im Chapare 30.000, von denen 80% als illegal eingestuft werden. Insgesamt hängt der Lebensunterhalt von 10% der bolivianischen Bevölkerung von der Drogenproduktion ab (Birle, 1997: 120). Die Deviseneinnahmen durch den Drogenhandel werden für das Jahr 1990 auf zwischen 330 und 900 Millionen Dollar geschätzt. Der Vergleich mit den legalen Exporten, die im selben Jahr 920 Millionen Dollar erbrachten, macht die überragende Bedeutung des Kokaanbaus für die bolivianische Volkswirtschaft deutlich. Das bolivianische Innenministerium beziffert die Einnahmen aus dem Drogenhandel inzwischen auf über eine Milliarde Dollar (El Diario, 13.11.98). Die Rentabilität des Anbaus von Kokablättern ist zehnmal so hoch wie die anderer Exportprodukte (La Prensa, 17.6. 98).

Eine so bedeutende Schattenwirtschaft bleibt natürlich nicht ohne Folgen für das politische System. Denn damit das Drogengeschäft reibungslos läuft, gibt es auf allen Ebenen Verbindungen zur legalen Wirtschaft, zur Politik, Bürokratie, zur Polizei und zum Militär. Offensichtlich verfügt der Drogenhandel über ein mafioses und komplexes Netzwerk von Beziehungen, das die Institutionen der Demokratie bis in Schlüsselpositionen hinein unterwandert hat (Birle, 1997: 121). In den 70ern und zu Beginn der 80er Jahre begannen in erster Linie bolivianische Viehzüchter, Baumwollfarmer und Offiziere die Drogenproduktion professionell zu organisieren. Riesige Gewinne konzentrierten sich so in den Händen von wenigen. Mit dem Geld sind die Drogenbosse in der Lage, sich ein klientelistisches Netz von Abhängigen zu schaffen und wichtige Leute zu bestechen. So haben sie großen Einfluß und können demokratische Regeln leicht unterlaufen. Vertreter demokratischer Institutionen drohen somit, zu Marionetten des Drogenhandels zu werden. In der bolivianischen Presse sind ständig Verdächtigungen über Politiker zu lesen, die in den Drogenhandel involviert sein sollen. Das reicht wie im Fall Paz Zamoras bis hin zur Verdächtigung des Präsidenten (Kapitel IX.9).

Aber der Drogenhandel zieht nicht nur auf den höchsten Ebenen seine Kreise, auch Tausende von Menschen und deren Lebensbedingungen sind davon abhängig. Die Bauern im Chapare (*Cocaleros*) bewegen sich im Spannungsfeld von illegalem Kokaanbau<sup>101</sup> und der Überlebenssicherung, denn Alternativen gibt es so gut wie keine.

„Eine große Zahl von Bolivianern lebt in einer Grauzone zwischen Legalität und Illegalität, zwischen sozialer Zersetzung und der Hoffnung auf schnelles Geld, geprägt von rücksichtsloser Ausbeutung und dem Faustrecht des Stärkeren, in einer Situation eines freien Konkurrenzkapitalismus, alteriert durch Prohibition und Fahndung, die in Abwesenheit ökonomischer Alternativen regionale Mobilität, Gewalttätigkeit und sozialer Entwurzelung katalysieren.“ (Lessman, 1996: 179)

Wenn die sozioökonomischen Bedingungen Tausenden von Menschen aber keine andere Wahl lassen als das Abgleiten in die Illegalität der Drogenproduktion, muß das Rückwirkungen auf das System und die politische Kultur des Landes haben. In der Wahrnehmung der Kokabauern zwingt die demokratische Regierung die *Cocaleros* auf der einen Seite durch die mangelhaften sozioökonomischen Rahmenbedingungen zum Kokaanbau, auf der anderen Seite werden sie dafür von der gleichen Regierung verfolgt (La Prensa, 17.6.98). Versuche, einen Konsens zu finden, scheiterten, die Fronten sind inzwischen verhärtet.

Die Frage des Drogenhandels ist in der bolivianischen Öffentlichkeit und den Medien ein Dauerbrenner. Immer wieder haben bolivianische Regierungen in Zusammenarbeit mit internationalen Entwicklungsorganisationen ver-

---

<sup>101</sup> Neben der illegalen Kokaproduktion gibt es in den Bergtälern der *Yungas* auch einen legalen Anbau, der vor allem dem traditionellen Konsum von Kokablättern der Hochlandbevölkerung dient. Etwa 10% der Kokablätterproduktion wird traditionell konsumiert, also gekaut.

sucht, den Bauern Alternativen, vor allem im Anbau von Zitrusfrüchten, aufzuzeigen. Doch der Transport ist sehr teuer, der bolivianische Absatzmarkt zu klein und die Zollschränke in den westlichen Industriestaaten sind zu hoch. Auch Ausgleichszahlungen an die Bauern von bis zu 2.000 Dollar pro ausgerissenem Hektar Kokapflanzen an die Bauern haben keine nachhaltige Wirkung entfaltet. Das erklärte Ziel der Regierung Banzer, im Rahmen ihres „Plans der Würde“ (*Plan Dignidad*) alle illegalen Kokaplantagen bis zur Wahl 2002 auszureißen, ist vollkommen unrealistisch:

„Würde das Drogengeschäft von heute auf morgen verschwinden, würde wohl die Volkswirtschaft kollabieren: Eine soziale Katastrophe und politische Unruhen wären wohl die Begleiterscheinungen einer solchen Entwicklung.“  
(Lessmann, 1996: 181)

Mit ihrer Drogenpolitik manövierten sich alle demokratischen Regierungen in eine Zwickmühle aus außenpolitischen Verpflichtungen und den innenpolitischen Kosten der Durchsetzung. Von seiten der USA gibt es seit den 80er Jahren eine eindeutige Politik der Konditionierung. Jährlich muß die bolivianische Regierung dafür sorgen, daß eine bestimmte Hektarzahl an Kokapflanzen ausgerissen wird (*erradicación*), um ein Zertifikat zu erhalten, das die Fortsetzung der internationalen Unterstützung garantiert. Die US-Regierung sieht die Ursache des amerikanischen Drogenproblems im Kokaanbau der Andenstaaten und will dieses Übel in Bolivien mit der Wurzel ausgerissen sehen. Aufgrund der wirtschaftlichen Macht der USA sahen sich bisher alle bolivianischen Regierungen gezwungen, die Pläne des nordamerikanischen Handelspartners umzusetzen. Sie beruhten auf einer gewaltsamen Bekämpfung des Drogenhandels mit polizeistaatlichen Mitteln und paramilitärischen Einheiten. So gibt es zwei von den USA ausgebildete und finanzierte Polizeieinheiten, die im Chapare nach der militärischen Strategie „*Search-and-Destroy*“ vorgehen. Beamte der *US Drug Enforcement Administration* (DEA) fungieren vor Ort als Ausbilder und sind auch bei Einsätzen mit dabei. Die DEA hat den Ruf, ohne Kontrolle der bolivianischen Regierung schalten und walten zu können. Es gibt sogar Hinweise darauf, daß selbst Einsätze der bolivianischen Truppen von einem amerikanischen Oberkommando in der US-Botschaft geplant und organisiert werden. Die Staatsausgaben der bolivianischen Regierung für die repressiven Maßnahmen übersteigen inzwischen bei weitem die internationalen Finanzhilfen zur Entwicklung von Alternativen im Chapare.

1991 wurden über die Polizeieinheiten hinaus 10% der bolivianischen Armeeangehörigen für den Drogenkrieg ausgebildet, was zu einem amerikanisch finanzierten Anstieg des Militärbudgets um 40% führte (Lessman, 1996: 187). Wie weit der amerikanische Einfluß inzwischen geht, hat Robert Lessmann in seiner Promotion über die internationale Drogenökonomie dokumentiert:

„So reichten unter Berufung auf Erkenntnisse der DEA in der US-Presse lancierte Korruptionsvorwürfe aus, um den Rücktritt hoher bolivianischer Polizeifunktionäre und Politiker herbeizuführen, ohne daß Beweise vorgelegt wur-



den oder daß es gar zu einer gerichtlichen Klärung dieser Vorwürfe gekommen wäre.“ (Lessman, 1996: 185)

Von den Einsätzen im Chapare ist bekannt, daß sie äußerst brutal und unter Verletzung der Menschenrechte durchgeführt werden. Nach dem berüchtigten bolivianischen Gesetz Nr. 1008 (*Ley del Régimen de la Coca y Sustancias controladas*) wurden bürgerliche Rechte außer Kraft gesetzt. Jedermann kann aufgrund eines vagen Verdachts verhaftet werden, worauf eine umgekehrte Beweispflicht gilt. Das bedeutet, daß der Inhaftierte seine Unschuld selbst vor einem Sonderrichter beweisen muß. Die Erfolge dieser Politik waren bislang äußerst gering. Wurden in dem unübersichtlichen Gelände des Chapare am einen Ende Plantagen vernichtet, fing man an, sie am anderen Ende erfolgreich gleich neu zu pflanzen. Ein Beleg für die Erfolglosigkeit der Repression ist der Kokainpreis, für den die Fahndungsaktivitäten den bedeutendsten Kostenfaktor darstellen. Er ist in den letzten Jahren kaum gestiegen.

Unter der Militarisierung des Chapare-Konflikts hat das Ansehen aller demokratischen bolivianischen Regierungen stark gelitten. Ihr Versuch, durch die Unterzeichnung von Verträgen nach außen ihren guten Willen zu demonstrieren und gleichzeitig nach innen durch die Nichteinhaltung den Konflikt abzumildern, hat die Situation nur weiter verschärft. Denn der Druck sowohl von innen als auch von außen hat daraufhin noch zugenommen. Die harte Haltung der Amerikaner und das repressive Vorgehen der Regierung Banzer haben im Frühjahr 1998 zu bürgerkriegsähnlichen Zuständen im Chapare geführt (Kapitel IX.9). Durch den starken Druck und mit Hilfe der politischen Kampferfahrung der *Exmineros* haben die *Cocaleros* inzwischen eine schlagfertige Interessensvertretung aufgebaut. Vier ihrer Vertreter gewannen bei den Nationalwahlen ein Direktmandat und sitzen jetzt im Parlament (Kapitel IX.9). Dadurch hat der Konflikt eine solche Ausstrahlung auf das gesamte Land bekommen, daß er die Legitimität der demokratischen Regierung zusätzlich in Frage stellt. Eine Lösung für das Problem des Drogenhandels ist nicht in Sicht. Die in Bolivien häufig diskutierte Legalisierung ist international nicht durchzusetzen. Gleichzeitig ist die internationale Nachfrage nach Kokain in den letzten Jahren noch gestiegen und mit ihr die Nachfrage nach Arbeitsplätzen und Verdienstmöglichkeiten im Kokaanbau. Dieses wirtschaftliche Interesse ist so stark, daß es mit vertretbaren repressiven Maßnahmen offensichtlich nicht zu unterdrücken ist. Letztlich gefährdet der Drogenhandel die gesamte Demokratie und macht eine weitere negative Wechselwirkung zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und der Demokratisierung in Bolivien deutlich.

### **XIII.9 Die internationale Abhängigkeit**

Die wirtschaftliche Schwäche macht Bolivien vor allem in finanzieller Hinsicht extrem abhängig vom Ausland. Auf der einen Seite ist die bolivianische Volkswirtschaft mit über fünf Milliarden Dollar bei bilateralen und multilateralen

Geldgebern verschuldet. Damit ist sie auf deren Wohlwollen im Bezug auf Umschuldung, Aufschub und Erlaß der Schuldenlast angewiesen, und darüber hinaus braucht das Land ständig neue Kredite zum Ausgleich seiner defizitären Zahlungsbilanzen. Zum anderen lebt der Andenstaat zu einem bedeutenden Teil von der Entwicklungshilfe internationaler Organisationen und einzelner Länder. Die internationale Gemeinschaft engagiert sich in Bolivien „ebenso üppig wie unkoordiniert“, urteilt H. Petersen (1996: 57)<sup>102</sup>. Seit 1988 erreichten die jährlichen Leistungen 670 bis 750 Millionen Dollar, was rund 50 bis 70% des bolivianischen Staatshaushaltes entsprach (Birle, 1996: 23).

Aus der großen finanziellen Abhängigkeit folgt, daß sich die bolivianische Regierung zahlreichen von außen gestellten Bedingungen unterwerfen muß. Dabei hat die Konditionierung eine wirtschaftliche und eine politische Komponente. Wirtschaftlich fordern vor allem die Weltbank und der Internationale Währungsfond die Fortführung der neoliberalen stabilitätsorientierten Anpassungspolitik, die Bolivien seit 1985 sehr konsequent verfolgt hat.

„In Bolivien ist man sehr weitgehend abhängig. Die wirtschaftlichen Leitlinien werden von den internationalen Organisationen festgelegt. Bolivien kann seine Wirtschaftspolitik kaum noch selbst bestimmen. Auch das Wirtschaftsmodell wird von außen vorgegeben. Daher sind in diesem Bereich auch kaum Änderungen zu erwarten.“ (Interview: Mayorga, R. A.)

Politisch gehört für die internationale Staatengemeinschaft die Aufrechterhaltung der Demokratie und die Einhaltung der Menschenrechte zu den Konditionen der Zusammenarbeit. Dabei wird die Demokratie vor allem an der Abhaltung von regelmäßigen, freien und fairen Wahlen gemessen. Interessant ist, daß der Druck zur Aufrechterhaltung des demokratischen Systems nicht mehr aus den westlichen Industrieländern kommt, sondern inzwischen auch aus den lateinamerikanischen Nachbarstaaten<sup>103</sup>. Diese Tendenz verstärkt sich noch dadurch, daß Bolivien mit dem Beitritt zum Andenpakt und zum südamerikanischen Wirtschaftsbündnis MERCOSUR stärker in die regionale Kooperation eingebunden ist.

Die Konsequenz aus der Armut Boliviens und der daraus folgenden internationalen Abhängigkeit ist letztlich eine beschränkte Handlungsautonomie der Regierung und ein Mangel an Souveränität. Dies hat positive und negative Auswirkungen: Positiv ist sicherlich zu bewerten, daß alle Akteure des Landes zur liberalen Demokratie verpflichtet werden, daß sie die Menschenrechte

---

<sup>102</sup> Dirk Messner kommt in einer Untersuchung über die Entwicklungszusammenarbeit in Bolivien zu dem Schluß, daß die Projekte keine strukturelle Wirkung entfalten und insofern kaum nachhaltig sind (Messner, 1995: 16).

<sup>103</sup> Beispielhaft sind die Ereignisse, als der Demokratie im Nachbarland Paraguay im Frühjahr 1998 ein Putsch drohte: „Der internationale Druck auf Paraguay ist gewaltig. Während des II. Amerika-Gipfels in Chile drohten kürzlich Brasilien, Argentinien, Uruguay und Chile Staatspräsident Juan Carlos Wasmosy mit dem Ausschluß Paraguays aus dem gemeinsamen südamerikanischen Markt Mercosur, sollte die demokratische Ordnung in Asunción verletzt werden. Wasmosy mußte sich vor den 34 Staatsschefs des amerikanischen Kontinents verpflichten, die demokratische Ordnung in seiner Heimat aufrechtzuerhalten und den fristgemäßen Ablauf der Wahlen zu garantieren“ (Astrid Prange, in: Die Tageszeitung, 8.5.1998).

weitgehend einhalten müssen und daß der Rahmen für wirtschaftspolitische Experimente begrenzt ist. In negativer Konsequenz führt die internationale Abhängigkeit zur Gefährdung der kulturell eigenständigen Entwicklung und zur Aufoktroyierung eines neoliberalen Wirtschaftsmodells, das eine Linderung der damit einhergehenden sozialen Not kaum zuläßt. Hinzu kommt noch der vom größten Handelspartner USA ausgehende Zwang zu einer repressiven Drogenbekämpfungspolitik, die letztlich die Stabilität der bolivianischen Demokratie aufs Spiel setzt.

## XIV. FAZIT

Die Analyse des Zusammenhangs von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung am Fallbeispiel Bolivien hat gezeigt: Wer eine Demokratie will, der muß auch die Demokratie unterstützen, nicht die Diktatur – und nicht umgekehrt. Bolivien ist eines der ärmsten Länder der Welt, und trotz aller gegenteiligen Prognosen der klassischen Modernisierungstheorie hat der Andenstaat sich eine demokratische Ordnung gegeben, die den Dahlschen Minimal-kriterien weitgehend gerecht wird. Im Gegensatz zu vielen anderen Fassadendemokratien werden in Bolivien die politischen und bürgerlichen Freiheiten gewahrt. Einschränkungen der Rechte sind vor allem im Rahmen von Ausnahmezuständen, im Kampf gegen den Drogenhandel und in der Rechtsprechung zu beklagen. Die mangelnde wirtschaftliche Entwicklung war in Bolivien also kein unüberwindbares Hindernis auf dem Weg zur Demokratisierung. Insofern widerspricht das Fallbeispiel dem Allgemeingültigkeitsanspruch der klassischen Modernisierungstheorie.

Dem ehemals instabilsten Land Südamerikas ist es aber nicht nur gelungen, sich zu demokratisieren, sondern sich in Teilbereichen auch zu konsolidieren. Der Schlüssel zu diesem Erfolg waren zwei einschneidende Krisen: die Militärherrschaft mit der terroristischen Mafiaführung unter General García Meza als traurigem Höhepunkt und die tiefgreifende wirtschaftliche und politische Krise, die mit einer Inflation von über 20.000% 1985 den Gipfel erreichte. Bei der ersten Krise diskreditierte sich das Militär als Führungsmacht des Landes, bei der zweiten die politische Linke. Mit den Krisen wurde die stark ideologisierte und konfrontative Art der politischen Auseinandersetzung überwunden. Sie machten 1985 gleichzeitig den Weg frei für eine neue konsensuale Zusammenarbeit der Parteien, die zu dem in Lateinamerika einmaligen System der paktierten Demokratie im Rahmen eines parlamentarischen Präsidentialismus führte. Die Demokratie in Bolivien war also in der Lage, sich ihre eigenen systemischen Bedingungen zur Weiterentwicklung zu schaffen, die eine voranschreitende Institutionalisierung ermöglichen und letztlich die Grundlage für eine erfolgreiche Entwicklung darstellen.

Der parteiübergreifende Konsens erlaubte auch die Reform und Weiterentwicklung der Verfassung, des Wahlrechts, der Justiz und der Rolle des Parlaments. Trotz zahlreicher Mängel sind die Fortschritte auf dem Weg zur Institutionalisierung unverkennbar. Auch das Parteiensystem hat sich positiv weiterentwickelt. Das Verhältniswahlrecht hat die Grundlage zu einer stabilen Regierungsbildung gelegt, und die Zersplitterung der Parteienlandschaft hat deutlich abgenommen. Ein hartnäckiges Konsolidierungsproblem bereitet noch die relativ hohe Wählerfluktuation. Eine große Schwäche der repräsentativen Ebene sind die Parteien selbst. Ihre inneren Strukturen sind autoritär, hierarchisch und patrimonialistisch, sie repräsentieren nicht die Interessen der Bevölkerung. Die Gewerkschaft hat mit dem Bedeutungsverlust nach der Wende von 1985 sowohl ihre Rolle als antisystemischer Gegner als auch als

wichtigster Kanal der Interessensvertretung für die Bevölkerung eingebüßt. Den Massen fehlt damit eine Repräsentation im politischen System, weil auch die Zivilgesellschaft bislang nur mangelhaft organisiert ist. Die Eliten des Landes sehen zur Demokratie keine Alternative mehr, sie haben sich weitgehend mit dem System arrangiert und profitieren von den neoliberalen Reformen. Das Militär hat sich in die Kasernen zurückgezogen und tritt als politischer Akteur nicht mehr in Erscheinung. Allerdings ist die Rolle der Streitkräfte seit der Demokratisierung nicht neu definiert worden; je länger die Demokratie jedoch besteht, um so mehr dürfte auch das demokratische Legitimitätsbewußtsein der Armee wachsen.

Die generelle Zustimmung der Massen der Bevölkerung zur Demokratie als politischem Herrschaftssystem ist nach den schlechten Erfahrungen mit der Diktatur sehr groß, die Ablehnung und das Mißtrauen gegenüber den demokratischen Institutionen und besonders den Parteien ebenfalls. Und das, obwohl unter der Regierung Sánchez de Lozada nahezu alle wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereiche reformiert wurden. Die Differenz zwischen diffuser und spezifischer Legitimität des Systems erklärt sich durch die patrimonialistischen und korrupten Verhaltensweisen der politischen Klasse und die geringen materiellen Leistungen des Systems. Die Legitimität ist aber eine Voraussetzung für die Konsolidierung. Und da die materielle Systemleistung eine notwendige, wenn auch keine hinreichende Voraussetzung für die Legitimität des Systems darstellt, kann sich eine Demokratie ohne wirtschaftliche Entwicklung nicht konsolidieren. Eine Konsolidierung unter so extremen Armutbedingungen wie in Bolivien ist also nicht möglich. Dazu müßten zumindest die essentialsten Grundbedürfnisse irgendwann befriedigt werden.

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung unter den verschiedenen demokratischen Regierungen ist bislang weit hinter den Erwartungen der Bevölkerung zurückgeblieben. Der Wechsel vom zentralistischen staatskapitalistischen Entwicklungsweg zur neoliberalen Strukturanpassung konnte zwar die Volkswirtschaft stabilisieren, vergrößerte aber gleichzeitig Armut und Arbeitslosigkeit. Obwohl die Regierungen nicht vor unpopulären und langfristigen Reformen des Wirtschaftslebens zurückschreckten, war das Wirtschaftswachstum zu gering, als daß die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen, die Erhöhung und gerechtere Verteilung der Einkommen hätte gelingen können. Der Neoliberalismus hat sich nicht als adäquates ordnungspolitisches Lösungskonzept erwiesen.

Mit den Reformen haben die demokratischen Regierungen allerdings bewiesen, daß sie in bezug auf Regierungsfähigkeit, Kompetenz und Implementierungskapazität besser als ihre autoritären Vorgängerstaaten abschneiden. Der demokratische Pluralismus, die Informationsfreiheit und Transparenz zeigten wiederum eine positive Wirkung auf die Marktwirtschaft. Und die Gewichtung sozialer Fragen war stärker als beispielsweise unter dem autoritären Wachstumsregime der Banzer-Diktatur in den 70er Jahren. Rechnet man nun noch die Wahrung der Menschenrechte und der politischen und bürgerlichen Freiheiten hinzu, fällt die Leistungsbilanz des demokratischen Systems ein-

deutig besser aus als die der autoritären Vorgängerregime. Der Fall Boliviens beweist, daß eine Modernisierung des Staates und der Wirtschaft auch innerhalb einer demokratischen Ordnung unter Armutbedingungen erfolgen kann. Die Demokratie ist hier zugleich Voraussetzung für Entwicklung und deren Ergebnis in Form einer demokratischen Konsolidierung. Demokratie ist also gleichzeitig Weg und Ziel der Entwicklung.

Doch der Weg ist lang, steinig und von vielen Gefahren gesäumt. Mit der Überwindung der Krise von 1985 hat die Demokratie sich die Anerkennung der Bevölkerung erworben, ihre diffuse Legitimität steigern und den Vertrauensvorschuß zunächst rechtfertigen können. Die damit geweckten Erwartungen, die Demokratie könne die Probleme der Menschen im Land lösen, hat sie bislang jedoch nicht erfüllen können. Die umfassenden Reformen der zweiten Generation, die vor allem mit der Kapitalisierung, der Bildungsreform und der *Participación Popular* positive Signale für die Entwicklung setzten, tragen noch keine Früchte. Nach wie vor gehen von der Demokratie aber auch entmutigende Signale aus: Fehlende Effizienz, Transparenz und Rechenschaftspflicht, die unzureichende Organisation des Wirtschaftslebens und eine mangelhafte Rechtsprechung bremsen immer noch die Entwicklung und zugleich die Umsetzung der Reformen.

Da es bislang kaum greifbare soziale Verbesserungen gibt, bleibt der Demokratie die positive Rückbestätigung verwehrt. Während von ihr einerseits also positive Impulse zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung ausgehen, fehlen andererseits entsprechende Rückimpulse. Das hat fatale Konsequenzen, denn die dauerhafte Armut der Bevölkerung wirkt auf die Demokratie negativ zurück. Fatalismus, Resignation und Apathie nehmen zu, zugleich drohen gewaltsame soziale Verteilungskonflikte. Armut und die schlechte Situation auf dem Arbeitsmarkt verstärken dabei noch die patrimonialistischen und korrupten Verhaltensweisen der politischen Klasse und ihre Mentalität, den Staat als Beute zu betrachten. All diese Phänomene schwächen letztlich die Regierungsfähigkeit und mit ihr die Kapazität des Staates, die Entwicklung weiterhin anregen und steuern zu können. Es ist zu erwarten, daß die Mittel der polizeistaatlichen Repression und die Verhängung von temporären Ausnahmezuständen in den nächsten Jahren allein nicht mehr ausreichen werden, um aufgebrachte Massen zur Raison zu bringen, die staatliche Ordnung zu wahren und Konflikte zu unterdrücken.

Der wachsende Protest gegen die widrigen sozialen Bedingungen kanalisiert sich bislang vor allem in neuen populistischen Parteien, die jedoch nicht als Systemgegner zu bewerten sind. Paradoxe Weise haben diese neopopulistischen Parteien trotz ihrer caudillistischen und autoritären internen Strukturen das Parteiensystem in Bolivien repräsentativer gemacht. Sie sind jedoch gleichzeitig eine latente Bedrohung für das fragile demokratische Gleichgewicht zwischen den heterogenen gesellschaftlichen Kräften. Bislang wurde dieses Gleichgewicht durch eine Pattsituation im Parlament erhalten, der Zwang zur konsensualen Zusammenarbeit brachte die Stabilität der paktierten Demokratie. Gelingt es jedoch auch in Zukunft nicht, die sozioökonomischen

Bedingungen zu verbessern, droht mit einer weiteren Zunahme der Protestwähler und einer Mehrheit der neopopulistischen Parteien die bolivianische Demokratie aus dem Gleichgewicht zu geraten.

Die mangelnde Entwicklung beschwört aber noch weitere Gefahren für die Demokratie herauf. So läßt die Armut vielen Menschen keine andere Wahl, als illegal Kokablätter für die Drogenproduktion anzubauen. Auf Druck und mit Unterstützung der USA geht die bolivianische Regierung mit immer brutaleren, repressiven Maßnahmen gegen die *Cocaleros* vor und verspielt dabei zusätzliches Ansehen bei der Bevölkerung. Die wachsende Spannung droht sich in bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen zu entladen. Durch die Abhängigkeit des Landes von den Einnahmen aus dem Drogenhandel und die mächtigen Interessen, die dahinter stehen, läuft Bolivien Gefahr, daß seine demokratischen Institutionen sich immer mehr im Netz mafioser Verbindungen verfangen. Die internationalen Geberländer unter Führung der USA drohen auf der anderen Seite damit, ihre Hilfsleistungen einzuschränken, falls im Kampf gegen den Drogenanbau keine Erfolge gemeldet werden. Von der Entwicklungshilfe ist Bolivien aber mindestens ebenso abhängig wie von den Drogeneinnahmen. Die Wirtschaftspolitik des Landes hängt damit am seidenen Faden. Die internationale Gemeinschaft und der Drogenhandel ziehen jeweils in die entgegengesetzte Richtung, was die wirtschaftspolitische Stabilität des Landes zu zerreißen droht.

Die Konsolidierung der bolivianischen Demokratie ist also ein Kampf gegen die Zeit. Wenn die Demokratie nicht bald eine Rückbestätigung durch entwicklungspolitische Erfolge erhält, könnten sich die negativen Tendenzen so sehr verstärken, daß die Demokratie ihnen nicht mehr gewachsen ist. Es ist jedoch nicht gleich mit einem Zusammenbruch des Systems zu rechnen, sondern wohl eher mit einer allmählichen Erosion, die mit der Rücknahme von politischen und bürgerlichen Freiheiten beginnen könnte. Die große internationale Abhängigkeit und Konditionierung lassen einen sofortigen Rückfall in autoritäre Strukturen jedoch nicht erwarten. Die bolivianische Demokratie befindet sich derzeit also im Spannungsfeld aus Erosion und Konsolidierung. Ein Stillstand wie derzeit unter der Regierung Banzer kommt bereits einem Rückschritt gleich. Ganz entscheidend dürfte sein, wie tief die Schreckenserfahrungen von Terror diktatur und Hyperinflation bei der bolivianischen Bevölkerung sitzen und wieviel Geduld die Bolivianer noch aufbringen, die sozioökonomische Durststrecke zu überstehen. Nach optimistischer Prognose hat die Demokratie noch 20 Jahre Zeit, pessimistisch gesehen, könnte die Uhr für den Konsolidierungsprozeß aber auch schon in zehn Jahren abgelaufen sein, dann nämlich, wenn nach zwei weiteren Wahlperioden immer noch keine Veränderungen zu erkennen sind.

Gelingt es aber den demokratischen Regierungen in den nächsten Jahren, den Teufelskreis zu durchbrechen und den *Vicious Circle* in einen *Virtuous Circle* zu verwandeln, dann können sozioökonomische Entwicklung und die wachsende politische Institutionalisierung sich gegenseitig verstärken und in einer Konsolidierung kulminieren.

Inwieweit die Demokratie unter Armutsbedingungen zu einer solchen Leistung in der Lage sein wird, muß die Zukunft erweisen. Beispielländer, in denen die Demokratie unter Armutsbedingungen zusammengebrochen ist, gibt es viele, Präzedenzfälle für die erfolgreiche sozioökonomische Entwicklung einer Demokratie, die unter Armutsbedingungen ihren Ausgang nahm, stehen noch aus. Daß es den empirisch gesicherten Modellweg der Entwicklung nicht gibt, daran besteht kein Zweifel. In jedem Fall hat die Analyse des Fallbeispiels Bolivien aber gezeigt, daß Demokratie und Entwicklung auch am Beginn eines Modernisierungsprozesses nicht notwendigerweise im Widerspruch zueinander stehen müssen. Damit entspricht das empirische Ergebnis dieser Arbeit auch dem normativen Anspruch der Südkommission unter der Leitung von Julius Neyerere, die 1990 zu dem Schluß kam, daß „ein demokratisches Umfeld sowohl wesentliches Ziel einer am Menschen orientierten Entwicklung als auch ein entscheidendes Mittel zu ihrer Beschleunigung“ sein sollte (nach Nohlen/Nuscheler, 1993: 72).

Sicherlich kann der hier analysierte Einzelfall nicht die Theoriegebäude der letzten Dekaden umwerfen. Das bolivianische Fallbeispiel zeigt aber, daß an vielen vorherrschenden Entwicklungstheorien Zweifel angemeldet werden müssen. Um aus der Spezifität des Einzelfalls auch verallgemeinerbare Ergebnisse ableiten zu können, bedürfte es komparativer Untersuchungen von ähnlich gelagerten Fällen. Interessant wäre dabei, welche Rolle eine weiterentwickelte Systemform wie die partizipative oder soziale Demokratie für den Entwicklungsprozeß spielen könnte, damit die Demokratie am Ende mehr wäre als nur das „aufgestoßene Fenster der Möglichkeiten“ (*window of opportunity*). Ganz offensichtlich sind die Armen dieser Welt allein jedoch kaum in der Lage, solche Systeme durchzusetzen.



## XV. LITERATURVERZEICHNIS

- Adaya**, Gloria S. und **Verdesoto**, Luis C. (1994): Racionalidades democráticas en construcción; ILDIS, La Paz
- Ake**, Claude (1991): Rethinking African Democracy; in: Journal of Democracy, Nr. 2, S. 32 - 44
- Ambos**, Kai (1996): Vergangenheitsbewältigung, Menschenrechte und Straflosigkeit in Bolivien; in: Nolte, Detlef: Vergangenheitsbewältigung in Lateinamerika; IIK; Schriftenreihe Bd. 44; Hamburg
- Amnesty International** (ai) (1996 und 1997): Jahresbericht Bolivien; Bonn
- Apter**, David (1965): The Politics of Modernization; Chicago
- Arat**, Zehra F. (1988): Democracy and Economic Development – Modernization Theory Revisited; in: Comparative Politics, Nr. 10, S. 21-37
- Barrios Morón**, Raúl und **Mayorga**, R. A. (1994): La cuestión militar en cuestión – democracia y fuerzas armadas; CEBEM, La Paz
- Barro**, Robert J. (1994): Democracy and Growth; Cambridge
- Berg-Schlosser**, Dirk und **Kersting**, Norbert (1996): Warum weltweit Demokratisierung? Zur Leistungsbilanz demokratischer und autoritärer Regime; in: Hanisch, Rolf (Hg.): Demokratieexport in die Länder des Südens?; Hamburg, S. 93 - 143
- BID**, Banco Interamericano de Desarrollo (1995): Bolivia: Desarrollo diferente para un país de cambios – Salir del círculo vicioso de la riqueza empobrecedora; La Paz
- Bienen**, Henry (1971): The Military and Modernization; Chicago
- Birle**, Peter (1996): Interne und externe politische Rahmenbedingungen der bolivianischen Reformpolitik; in: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation, Nr. 31, S. 15-26
- (1997a): Verfassungsänderung, Reformpolitik und Konsolidierung der Demokratie in Bolivien; in: Betz, Joachim (Hg.): Verfassunggebung in der Dritten Welt; Hamburg, S. 101-126
- (1997b): Bolivien - Die Reformpolitik der Regierung Sánchez de Lozada; in: Betz, Joachim/Brüne, Stefan: Jahrbuch Dritte Welt 1998, München; S. 221-241
- Boeckh**, Andreas (1993): Entwicklungstheorien: Eine Rückschau; in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler; Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Bonn; S. 110 - 130
- Boeckh**, Andreas (1996): Dependencia-Theorien; in: Nohlen, Dieter (Hg.), Lexikon Dritte Welt; Hamburg
- Bollen**, Kenneth A. (1983): Dependency and Democracy: The Cross National Evidence; in: American Sociological Review, Nr. 48, S. 468-479
- Bos**, Ellen (1996): Die Rolle von Eliten und kollektiven Akteuren in Transitionsprozessen; in: Merkel, Wolfgang (Hg.): Systemwechsel 1; Opladen
- Bredow**, Wilfried von und **Jäger**, Thomas (Hg.) (1997): Demokratie und Entwicklung – Theorie und Praxis der Demokratisierung in der Dritten Welt; Opladen
- Cardoso**, Fernando Henrique und **Faletto**, Enzo (1976): Abhängigkeit und Entwicklung in Lateinamerika; Frankfurt
- CEDLA**, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario und **ILDIS** (1994): Informe Social Bolivia: 1: Balance de Indicadores Sociales; La Paz
- (1995): Informe Social Bolivia: 2: Diez Años de Ajuste Estructural; La Paz
- (1996): Informe Social Bolivia: 3: Políticas de Empleo; La Paz
- CEPAL**, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1980; 1981; 1995-96; 1996-97): Estudio Económico de América Latina y el Caribe; Santiago de Chile

--- (1997-98): Estudio Económico de América Latina y el Caribe; Santiago de Chile (Internet: www.eclac.cl)

**Chávez**, Juan Carlos; **Loza**, Gabriel und **Paredes**, Hernán (1996): Desafíos de la economía boliviana; Debate Económico Nr. 1; ILDIS, La Paz

**Dahl**, Robert (1971): Polyarchie, Participation and Opposition; London

--- (1989): Democracy and its Critics; Cambridge

--- (1994): A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation; in: Political Science Quarterly, Nr. 109, S. 23-34

**Deide**, Jutta (1981): Ideologie und Legitimation einer abhängigen Militärdiktatur: das Beispiel der Regierung Banzer in Bolivien (1971–1978); Frankfurt/Main

**Diamond**, Larry (1992): Economic Development and Democracy Reconsidered; in: Marks, Garry/Diamond, Larry: Reexamining Democracy: Essays in Honor of Seymour Martin Lipset; Newbury Park, S. 95-139

**Diamond**, Larry (1993): The Globalization of Democracy: Trends, Types, Causes and Prospects; in: Slater, Robert: Global Transformation and the Third World, Boulder

--- (1996): Is the Third Wave Over?; in: Journal of Democracy; Bd. 7; Nr. 3

--- (1996): Toward Democratic Consolidation; in: Diamond, Larry/Plattner, Marc F.: The Global Resurgence of Democracy, Baltimore und London, S. 227-240

**Doner**, Richard F. und **Hawes**, Garry (1995): The Political Economy of Growth in Southeast and Northeast Asia; in: Dorraj, Manochehr: The Changing Political Economy of the Third World; London

**Echalar**, Augustin und **Pampuch**, Thomas (1993): Bolivien; München

**Encuestas y Estudios** (1992): Informe Final – Encuesta Democracia y Sistema Político, La Paz

**Erdmann**, Gero (1996): Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt, Bonn

**Eróstequi**, Rodolfo (1996): Die bolivianischen Gewerkschaften: Krise und Perspektiven; in: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation, Nr. 31, S. 37-42

--- (1996a): Economía, sindicato y conflicto laboral; ILDIS, La Paz

**Exeni**, José Luis (Hg.) (1995): Democracia y participación popular; La Paz: ILDIS

**Frank**, A.G. (1968): Kapitalismus und Unterentwicklung in Lateinamerika, Frankfurt/Main

**Freedom House** (1996): Freedom Review; Bd. 27, Nr. 1

--- (1997): Freedom Review, Bd. 28, Nr. 1

**Fukuyama**, Francis (1992): Capitalism & Democracy: The Missing Link; in: Journal of Democracy, Nr. 3, S. 108

**Gamarra**, Eduardo A. (1994a): Crafting Political Support for Stabilization: Political Pacts and the New Economic Policy in Bolivia; in: Smith, William C./ Acuña, Carlos H./Gamarra, Eduardo A.: Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico; Miami

--- (1994b): Entre la droga y la democracia; La Paz

--- (1997): Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia; in: Mainwaring, Scott: Presidentialism and Democracy in Latin America; Cambridge

--- und **Malloy**, James M. (1995): The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia; in: Mainwaring, Scott/Scully, Timothy R.: Building Democratic Institutions – Party Systems in Latin America; Stanford

**Gills**, Barry und **Rocamora**, Joel (1992): Low Intensity Democracy; in: Third World Quarterly, London, Bd. 13, Nr. 3

**Gleich**, Albrecht von (1998): Poverty Reduction Strategies – the Experience of Bolivia; HWWA-Report 178; Hamburg

- Goedeking, Ulrich** (1998): Bolivien: Die ersten 100 Tage der Regierung Banzer; in: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation, Nr. 37; Hamburg: IIK; S. 13-21
- Graham, Carol** (1992): The Politics of Protecting the Poor During Adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund; in: World Development; Bd. 20, Nr. 9, S. 1233–1251
- Grebe López, Horst** (1994): La estabilización sin crecimiento ni desarrollo humano; in: ILDIS/Vicepresidencia de la República Boliviana: Buen gobierno para el desarrollo humano, La Paz
- Guggenberger, Bernd** (1986): Legalität und Legitimität; in: Mickel, Wolfgang (Hg.): Handlexikon zur Politikwissenschaft; Bonn, S. 267-272
- (1991): Demokratie/Demokratietheorie; in: Nohlen, Dieter: Wörterbuch Staat und Politik; München
- Hadenius, Axel** (1992): Democracy and Development; Cambridge
- Healy, Kevin** (1995): Public Policies in Conflict: Alternative Development in Bolivia; Miami
- Hippler, Jochen** (Hg.) (1994): Die Demokratisierung der Machtlosigkeit; Hamburg
- Hofmeister, Wilhelm** (1993): Bolivien; in: Nohlen, Dieter: Handbuch der Wahldaten für Lateinamerika und die Karibik
- (1996a): Bolivien: Die Reform der Revolution; in Hofmeister, Wilhelm/Thesing Josef (Hg.): Der Wandel politischer Systeme in Lateinamerika, Frankfurt a. M.
- (1996b): Parteien und politischer Wandel in Bolivien; in: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation, Nr. 31, S. 27-36
- Huntington, Samuel P.** (1976): No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries, Cambridge
- (1984): Will More Countries Become Democratic?; in: Political Science Quarterly, Nr. 2, S. 193-218
- (1996): Democracy for the Long Haul; in: Journal of Democracy, Bd. 7, Nr. 2, S. 3-13
- (1997): After Twenty Years: The Future of the Third Wave; in: Journal of Democracy, Bd. 8, Nr. 4, S. 3-12
- (1991): The Third Wave; London
- IIK - Institut für Iberoamerika-Kunde**, (1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997): Lateinamerika Jahrbuch; Jahreschronologien zu Bolivien; Hamburg
- ILDIS** (Hg.) Sammelband (1995): 13 años de democracia, La Paz
- (Hg.) Sammelband (1996a): Democracia y participación popular; La Paz
- (Hg.) Sammelband (1996b): Aspectos sociales de diez años de ajuste; La Paz
- Ingelhart, Ronald** (1990): Culture Shift in Advanced Industrial Countries, Princeton
- IRELA**, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (1996): Bolivia: el difícil proceso de transformación; Dossier Nr. 57; Madrid
- Jenkins, Rhys** (1997): Trade Liberalization in Latin America: The Bolivian Case; in: Bulletin of Latin American Research; Bd. 16; Nr. 3; S. 307-325
- Jost, Stefan** (1996a): Eine Halbzeitbilanz der Reformen in Bolivien; in: KAS-Auslandsinformationen, St. Augustin, Nr. 1, S. 54–87
- (1996b): Die Kommunalwahlen in Bolivien; in: KAS-Auslandsinformationen, St. Augustin, Nr. 3, S. 62-83
- (1997): Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Bolivien – Vom Modernisierungsprozeß zur Wahl eines ehemaligen Diktators; in: KAS-Auslandsinformationen, St. Augustin, Nr. 9, S. 105-141
- Kaase, Max** (1991): Legitimität – Empirie und Vergleich; in: Nohlen, Dieter: Wörterbuch Staat und Politik; München, S. 344 - 347

- Karl**, Terry Lynn und **Schmitter**, Philippe C. (1991): Modes of Transition in Latin America, South and Eastern Europe; in: *International Social Science Journal*, Nr. 43, S. 269-284
- KAS**, Konrad-Adenauer-Stiftung (1998): *La Constitución Política del Estado Boliviano, Un comentario crítico, Versión preliminar*; La Paz
- Kersting**, Norbert (1994): *Demokratie und Armut in Zimbabwe; Politische Partizipation und urbaner Lebensstil*; Hamburg und Münster
- Krempin**, Michael (1989): *Keine Zukunft für Bolivien? Bedingungen und Ursachen für das Scheitern der Regierung Siles Zuazo (1982–1985)*; Saarbrücken
- (1990): *Wahlen in Bolivien: Seltsame Allianz zwischen einstigen Feinden*; in: *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation*, Hamburg, Nr. 13, S. 53–62
- Krueger**, Anne O. (1993a): *Virtuous and Vicious Circles in Economic Development*; in: *Political Economy of Policy Reform*; AEA papers and proceedings, Bd. 83, Nr. 2, S. 351-355
- (1993b): *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*; Cambridge/London
- (1994): *Lessons from Developing Countries about Economic Policy*; in: *The American Economist*, Bd. 38, Nr. 1, S. 3-9
- Laserna**, Roberto (1992): *Productores de democracia – actores sociales y procesos políticos en Bolivia 1971–1991*; Cochabamba: CERES
- (1997): *Modernización, democracia y participación*, in: *Nueva Sociedad* (Hg.): *El pulso de la democracia – participación ciudadana y descentralización en Bolivia*; S. 239–246
- und **Calderón**, Fernando G. (1995): *Paradojas de la modernidad: Sociedad y cambios en Bolivia*; La Paz: CERES
- Latinobarómetro**, (1996a): *Informe Final Latinobarómetro; Encuestas y Estudios*; La Paz
- (1996b): *Informe de Prensa Encuesta Latinobarómetro 1996*; Santiago de Chile
- Lazarte**, Jorge (1993): *Bolivia: Certezas e incertidumbres de la democracia*; La Paz
- (1994): *Sistema político, representación y participación*; in: *ILDIS/Vicepresidencia de la República Boliviana: Buen gobierno para el desarrollo humano*; La Paz, S. 33-43
- Lechner**, Norbert (1997): *Demokratie und Modernisierung – Lateinamerika zwischen zwei Polen gesellschaftlicher Entwicklung*; in: *E+Z*, Bd. 38, S. 64
- Leiphold**, Helmut (1988): *Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich*; 5. Auflage, Stuttgart
- Lessman**, Robert (1996): *Drogenökonomie und internationale Drogenpolitik: Die Auswirkungen der Antidrogenpolitik der USA auf Bolivien und Kolumbien*; Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Nr. 41, Frankfurt/M.
- Linz**, Juan (1990): *Transitions to Democracy*; in: *Washington Monthly*, Nr. 13
- (1996): *The Virtues of Parliamentarism*; in: *Diamond, Larry/Plattner, Marc F.: The Global Resurgence of Democracy*; Baltimore und London, S. 154 -161
- und **Stepan**, Alfred (1996): *Toward Consolidated Democracies*; in: *Journal of Democracy*, Bd. 7, Nr. 2, S. 14–31
- /--- (1996b): *Problems of Democratic Transition and Consolidation*; Baltimore und London
- Liphart**, Arend (1996): *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*; Boulder
- Lipset**, Seymour Martin (1959): *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*; in: *American Political Science Review*, 53, S. 59-105
- (1961): *Political Man*; London
- (1994): *The Social Requisites of Democracy Revisited*; in: *American Sociological Review*, Bd. 59, S. 1-22
- , **Seong**, Kyoung-Ryung und **Torres**, John Charles (1993): *A Comparative Analysis of the Social Requisites of Democracy*; in: *International Social Science Journal*; Nr. 135, S. 155-175

- Lozada**, Blithz und **Saavedra**, Marc Antonio (1998): Democracia, Pactos y Élités – Genealogía de la gobernabilidad en el neoliberalismo, La Paz
- Lynch**, Edward A. (1994): Bolivia and the New Economic Policy of Víctor Paz Estenssoro; in: Gustafson, Lowell S.: Economic Development under Democratic Regimes: Neoliberalism in Latin America, Westport
- Mair**, Stefan (1996): Fördert Demokratisierung die Sozioökonomische Entwicklung?; in: Afrika Spektrum, Nr. 1, S. 37 – 56
- Malloy**, James M. (1991): Democracy, Economic Crisis and the Problem of Governance: The Case of Bolivia; in: Studies in Comparative International Development; Bd. 2, Nr. 26; S. 37–57
- Mandt**, Hella (1991): Legitimität – Theorie und Geschichte; in: Nohlen, Dieter: Wörterbuch Staat und Politik; München, S. 338-344
- Mansilla**, H.C.F. (1994): Die bolivianische Gewerkschaftsbewegung: Im antiquierten Klassenbewußtsein verhaftet; in: Grewe, Hartmut/Mols, Manfred (Hg.): Staat und Gewerkschaften in Lateinamerika; Paderborn
- (1994): La empresa privada boliviana en el proceso de la democratización; La Paz
- Manz**, Thomas (1996): Die Rentenreform in Bolivien – Wirtschaftliche oder soziale Reform? In: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation; Hamburg, Nr. 25, S. 74-83
- Mayorga**, Fernando (1997): Compadres y Padrinos: el rol del neopopulismo en la consolidación democrática y la reforma estatal en Bolivia; in: NUEVA SOCIEDAD: El fantasma del populismo; Caracas
- Mayorga**, René Antonio (Hg.) (1992): Democracia y gobernabilidad; Editorial Nueva Sociedad, Caracas
- (1994): Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen von 1993 und das politische System in Bolivien; in: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation, Hamburg, Nr. 25/26, S. 39-57
- (1995): Antipolítica y neopopulismo; La Paz: CEBEM
- (1997): Bolivia's Silent Revolution; in: Journal of Democracy, Nr. 1, S. 142–156
- Menzel**, Ulrich (1993): 40 Jahre Entwicklungsstrategie = 40 Jahre Wachstumsstrategie; in: Dieter Nohlen/Franz Nuscheler; Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Bonn, S. 131-155
- Menzel**, Ulrich (1991): Das Ende der „Dritten Welt“ und das Scheitern der großen Theorie; in: PVS, Jg. 32, Nr. 1, S. 4-33
- Mercado**, Rodolfo (1996): Dezentralisierung und Participación Popular; in Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation, Hamburg, Nr. 31, S. 43-51
- Merkel**, Wolfgang (1996): Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften; in: Beyme, Klaus von und Offe, Claus; PVS-Sonderband: Politische Theorien in der Ära der Transformation; Opladen, S. 30- 58
- Messner**, Dirk (1995): Negatives Beispiel Bolivien – Projekte ohne strukturelle Wirkungen; in: E+Z, Bd. 36, Nr. 1, S. 16–18
- Milenio**, Fundación (1998): Informe de Milenio sobre la Economía en 1997, Nr. 4; La Paz
- Minkner**, Mechthild (1981): Wirtschaftsentwicklung in Bolivien unter der Regierung Banzer (1971–1978); Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg (Arbeitsunterlagen und Diskussionsbeiträge Band 10)
- MNR**, Movimiento Nacional Revolucionario (1993): Plan de todos; La Paz
- Morales**, Carlos (1994): El desafío de la reconversión productiva y la modernización del empresariado: ILDIS/Vicepresidencia de la República Boliviana: Buen gobierno para el desarrollo humano; La Paz

- Morales**, Juan Antonio (1994): Democracy, Economic Liberalism, and Structural Reform in Bolivia; in: Smith, William C./Acuña, Carlos H./Gamarra, Eduardo A: Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico, Miami
- Nader**, Nazmi (1995): The Bolivian Experience: From Hyperinflation to Stabilization; New York
- Navarro**, Mario F. (1995): Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico; in: Desarrollo Económico; Nr. 135, S. 443-465
- Nelson**, Joan M. und **Huntington**, Samuel P. (1976): No Easy Choice. Political Participation in Developing Countries, Massachusetts und London
- Nohlen**, Dieter (1994): Lateinamerika zwischen Diktatur und Demokratie; in: Junkers, Detlef/Nohlen, Dieter/Sangmeister, Hartmut: Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts; München
- (Hg.) (1996): Lexikon Dritte Welt; Hamburg
- Nohlen**, Dieter und **Mayorga**, René Antonio (1994): Bolivien; in: Handbuch der Dritten Welt, Bd. 2: Südamerika; Bonn
- und **Nuscheler**, Franz (Hg.) (1993): Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1: Grundprobleme, Theorien und Strategien; Bd. 2: Südamerika (1992); Bonn
- und **Thibaut**, Bernhard (1993): Trotz allem: Demokratie. Zur politischen Entwicklung Lateinamerikas heute. Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft, Arbeitspapier Nr. 5; Heidelberg
- und **Thibaut**, Bernhard (1994): Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen; in: Merkel, Wolfgang (Hg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen; Opladen, S. 195-228
- Nolte**, Detlef (1996): Südamerika: Reinstitutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie; in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hg.): Systemwechsel 2; Opladen, S. 287 -314
- und **Bendel**, Petra (1997): Demokratie in Lateinamerika; in Bredow, Wilfried von/Jäger, Thomas (Hg.): Demokratie und Entwicklung – Theorie und Praxis der Demokratisierung in der Dritten Welt; Opladen
- Nordlinger**, Eric (1970): The Political Impact of Military Rule upon Economic and Social Change in Non-western States; in: American Political Science Review; Nr. 64, S. 1131-1148
- Nun**, José (1991): La democracia y la modernización, treinta años después; in: Desarrollo Económico; Bd. 31, Nr. 123, S. 375-393
- O'Donnell**, Guillermo (1979): Modernization and Bureaucratic-authoritarianism, Berkeley
- (1996a): Delegative Democracy, in: Diamond, Larry/Plattner, Marc F.: The Global Resurgence of Democracy; Baltimore und London, S. 94-110
- (1996b): Illusions about Consolidation, in: Journal of Democracy; Bd. 7, Nr. 2, S. 35-51
- Offe**, Claus (1996): Bewährungsproben – Über einige Beweislasten bei der Verteidigung der liberalen Demokratie; in: Weidenfels, Werner (Hg.): Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts; Berlin, S. 141–157
- Olsen**, Mancur (1993): Dictatorship, Democracy and Development; in: American Political Science Review; Bd. 87, Nr. 3, S. 567-576
- Oporto**, Henry (1994): Más democracia, mejor gobierno; in: ILDIS/Vicepresidencia de la República (Hg.): Buen Gobierno para el desarrollo humano; La Paz
- Petersen**, Hans, J. (1996): Die wirtschaftliche Reformpolitik der Regierung Sánchez de Lozada; in: Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation, Nr. 31 S. 52-61
- PNUD**, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; **ILDIS**, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales und **Fundación Milenio** (1997): Agenda Nacional de Gobernabilidad Democrática; La Paz

**PRONAGOB**, Programa Nacional de Gobernabilidad – Vicepresidencia de la República; **PNUD**, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; **ILDIS**, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (1996): La Seguridad Humana en Bolivia – Percepciones Políticas, Sociales y Económicas de los Bolivianos de Hoy; La Paz

**Przeworski**, Adam (1991): Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America; New York

--- (1993): Economic Reforms in New Democracies – A Social-democratic Approach; Cambridge

--- und **Limongi**, Fernando (1993): Political Regimes and Economic Growth; in: Journal of Economic Perspectives; Bd. 7, Nr. 3, S. 51-69

---/--- (1997): Modernization – Theories and Facts; in: World Politics; Nr. 49, S. 155-183

---; **Alvarez**, Michael; **Cheibub**, José Antonio und **Limongi**, Fernando (1996): What Makes Democracies to Endure?; in Journal of Democracy; Bd. 7, Nr. 1, S. 41-54

**Remmer**, Karen L. (1990): Democracy and Economic Crisis; The Latin American Experience; in: World Politics; Nr. 42

**Rojas Ortuste**, Gonzalo und **Zuazo Oblitas**, Moira (1996): Los problemas de representatividad de sistema democrático boliviano; La Paz: ILDIS

**Rueschemeyer**, Dietrich; **Huber**, Evelyne, und **Stephens**, John D. (1997): The Paradoxes of Contemporary Democracy; in Comparative Politics; Bd. 29, Nr. 3, S. 323-342

---/---/--- (1993): The Impact of Economic Development on Democracy; in: Journal of Economic Perspectives; Nr. 3, S. 71-85

---/---/--- (1992): Capitalist Development and Democracy; Cambridge.

**Ruhl**, Mark J. (1996): Unlikely Candidates for Democracy: The Role of Structural Context in Democratic Consolidation; in: Comparative International Development; Bd. 31, Nr. 1, S. 3–23

**Rüland**, Jürgen und **Werz**, Nikolaus (1985): Von der „Entwicklungsdiktatur“ zu den Diktaturen ohne Entwicklung – Staat und Herrschaft in der politikwissenschaftlichen Dritte-Welt-Forschung; in: Nuscheler, Franz: Dritte-Welt-Forschung: Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik; Opladen

**Sangmeister**, Hartmut (1996): Grundbedürfnisse, grundbedürfnisorientierte Entwicklungsstrategien; in: Nohlen, Dieter: Lexikon Dritte Welt; Hamburg

**Schedler**, Andreas (1998): What is Democratic Consolidation?; in: Journal of Democracy, Bd. 9, Nr. 2, S. 91–107

**Schiller**, Theo (1997): Demokratietheorie im Globalisierungsprozeß; in: Bredow, Wilfried von/Jäger, Thomas (Hg.): Demokratie und Entwicklung – Theorie und Praxis der Demokratisierung in der Dritten Welt; Opladen, S. 29-50

**Schlumberger**, Hella (1985): Bolivien – Schwankende Wiege der Freiheit, Köln

**Schmidt**, Manfred G., (1995): Demokratietheorien; Opladen

**Schmitter**, Philippe C. (1994): Dangers and Dilemmas of Democracy; in: Journal of Democracy; Bd. 5, Nr. 2, S. 57-74

--- und **Karl**, Therry L. (1996): What Democracy is ... and is not; in: Diamond, Larry/Plattner, Marc F.: The Global Resurgence of Democracy; Baltimore und London, S. 49-62

**Schubert**, Gunter; **Tetzlaff**, Rainer und **Vennewald**, Werner (Hg.) (1994): Demokratisierung und politischer Wandel – Theorie und Anwendung des Konzeptes der strategischen und konfliktfähigen Gruppen (SKOG); Hamburg

**Schumpeter**, Josef A. (1950): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie; Bern

**Senghaas**, Dieter (Hg.) (1974): Peripherer Kapitalismus – Analysen über Abhängigkeit und Unterentwicklung; Frankfurt

- Shin, Doh Chull** (1994): On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research; in: *World Politics*; Nr. 47, S. 135–170
- Sirowy, Larry** und **Inkeles, Axel** (1990): The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality: A Review; in: *Studies in Comparative International Development*, Nr. 1, S. 126-157
- Sörensen, Georg** (1993): *Democracy and Democratization*; Boulder
- Spöhring, Walter** (1995): *Qualitative Sozialforschung*; Stuttgart
- Ströbele-Gregor, Juliana** (1995): Zwischen Konfrontation und Kooperation: Indianische Bewegung und Staat in Bolivien; in: Gleich, Utta von: *Indigene Völker in Lateinamerika*; Institut für Iberoamerika-Kunde (Schriftenreihe Bd. 45), Frankfurt
- (1996): Bildungsreform und indianische Bewegung in Bolivien; in: *Lateinamerika. Analysen-Daten-Dokumentation*; Nr. 31, S. 62-73
- Tetzlaff, Rainer** (1996a): Theorien der Entwicklung der Dritten Welt nach dem Ende der Zweiten (sozialistischen) Welt; in: Beyme, Klaus von/Offe, Claus: *Politische Theorien in der Ära der Transformation*; Opladen, S. 59-93
- (1996b): Demokratische Transition und Marktforschung; in: *Entwicklung & Zusammenarbeit*; Nr. 2, S. 36-39
- (1996c): *Weltbank und Währungsfonds – Gestalter der Bretton-Woods-Ära*; Opladen
- (1997): Demokratisierungshilfe statt Wahlinszenierung! Gesellschaftliche und institutionelle Voraussetzungen für Demokratisierung in den Ländern des Südens; in: Betz, Joachim/Brüne, Stefan: *Jahrbuch Dritte Welt 1998*; München, S. 24-46
- Thesing, Josef** (1997): Die Demokratie stabilisiert sich; in: *E+Z*; Bd. 38, S. 69-71
- Töpfer, Barbara** (1990): Die Frage der Demokratie in der Entwicklungstheorie; in: *Peripherie*; Münster, Nr. 39/40; S. 127-160
- Toranzo, Carlos** (1994): Democracia política sin democracia económica; in: ILDIS/Vicepresidencia de la República Boliviana: *Buen Gobierno para el desarrollo humano*; La Paz
- UNDP, United Nation Development Program** (1997): *Bericht über die menschliche Entwicklung*; Bonn
- Vanhänen, Tatu** (1984): *The Emergence of Democracy. A Comparative Study of 119 States*; Helsinki
- (1990): *The Process of Democratization. A Comparative Study of 147 States*; New York
- (1992): *Strategies of Democratization*; Washington
- (1997): *Prospects of Democracy*; London und New York
- Weber, Max** (1964): *Wirtschaft und Gesellschaft*; Studienausgabe, Tübingen
- Weltbank** (1989): *Weltentwicklungsbericht*; Washington
- (1997): *Weltentwicklungsbericht*; Washington
- Werz, Nikolaus** (1997): Neoliberalismus und Neo-Populismus – Zur Rolle der politischen Parteien in Lateinamerika; in: *E+Z*; Bd. 38, S. 72-74
- Weyland, Kurt** (1998): The Politics of Corruption in Latin America; in: *Journal of Democracy*; Bd. 9, Nr. 2, S. 108–121
- Whitehead, Laurence** (1986): Bolivia's Failed Democratization, 1977-1980; in: O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe: *Transitions from Authoritarian Rule*; Baltimore, S. 49–71
- (1991): The Alternatives to Liberal Democracy; in: Held, David (Hg.): *Prospects for Democracy*, *Political Studies*; Oxford, Nr. 40, S. 146-159
- Wolff, Jürgen H.** (1991): Demokratie, Armut und Entwicklung. Ein Überblick; in: *Verfassung und Recht in Übersee*; Nr. 24, S. 393–405
- Zegada, María Teresa** (1996): *Democratización interna de los partidos políticos en Bolivia*; La Paz: ILDIS



**Bolivianische Zeitungen, die für die Arbeit verwendet wurden:**

La Razón, La Prensa, El Diario

## INTERVIEWPARTNER IN BOLIVIEN

**Carlos Chávez:** Wirtschaftswissenschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter der *Fundación Milenio* in La Paz. Hat sich auf die wirtschaftlichen und politischen Probleme der Unternehmen in Bolivien spezialisiert.

**Rodolfo Eróstegui:** Wirtschaftswissenschaftler, Koordinator des Bereiches Arbeitsmarktstudien beim *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales* (ILDIS) in La Paz. Beschäftigt sich vor allem mit den Gewerkschaften.

**Eusebio Gironda:** Jurist, arbeitet wieder als Anwalt in La Paz, früherer Arbeitsminister unter der Regierung Paz Zamora, mußte unter Banzer ins Exil gehen. Beschäftigt sich vor allem mit dem Verfassungsrecht, den Menschenrechten und dem Arbeitsmarkt.

**Dr. Roberto Laserna:** Wirtschaftswissenschaftler und Soziologe, Direktor des *Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social* (CERES) in Cochabamba. Beschäftigt sich vor allem mit den sozialen Konflikten im Land, der Demokratisierung und dem Drogenhandel.

**Dr. Thomas Manz:** Soziologe, Direktor des *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales* (ILDIS) in La Paz. Beschäftigt sich vor allem mit der Demokratisierung und dem Rentensystem.

**Dr. René Antonio Mayorga:** Politikwissenschaftler, Direktor des *Centro de Estudios Multidisciplinarios* (CEBEM) in La Paz. Beschäftigt sich vor allem mit dem bolivianischen Demokratisierungsprozeß, der Institutionalisierung und den Parteien

**Toribio Tapia:** Homöopathischer Naturheiler vom Stamm der Kalawayas, Parlamentsabgeordneter in La Paz für Condepa.

**Carlos Toranzo:** Wirtschaftswissenschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter des *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales* (ILDIS) in La Paz. Beschäftigt sich vor allem mit der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes, dem Verhältnis von Staat und Gesellschaft und der Demokratisierung

**Maira Zuazo:** Politikwissenschaftlerin, Dozentin an der *Universidad Mayor de San Andrés* in La Paz und wissenschaftliche Mitarbeiterin des *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales* (ILDIS). Beschäftigt sich vor allem mit der Dezentralisierung und der *Participación Popular*



