

5. Jahrgang

1995

Heft 2

**Transitionen
in Lateinamerika:
Debatte, Vergleich,
Fallstudien**

C

COMPARATIV

Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung

Beiträge zur Universalgeschichte und
vergleichenden Gesellschaftsforschung,
Band 9

Eckhardt Fuchs
Henry Thomas Buckle.
Geschichtsschreibung und
Positivismus in England und
Deutschland

1994, 400 Seiten
Geb., DM 58,-
ISBN 3-929031-27-2

Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung 9

Eckhardt Fuchs

Henry Thomas Buckle
Geschichtsschreibung
und Positivismus
in England und Deutschland



Leipziger Universitätsverlag

Die Monographie widmet sich den gesellschaftspolitischen, geschichtstheoretischen und -methodologischen Auffassungen des englischen Amateurchistorikers Henry Thomas Buckle (1821-1862), des Hauptvertreters einer positivistischen Geschichtskonzeption. Nach einer historisch-semanticen Analyse des Positivismusbegriffs, die von Auguste Comte ausgeht, wird die Biographie Buckles dargestellt und die englische Geschichtsschreibung im frühviktorianischen England im Überblick skizziert. Im Mittelpunkt des Bandes stehen Buckles Geschichtskonzept, seine Freiheits- und Religionsauffassung, seine Handlungstheorie sowie die wesentlichen theoretischen Kategorien im fragmentarisch gebliebenen Hauptwerk „Geschichte der Zivilisation in England“. Schließlich wird ein Ausblick auf die Entwicklung der englischen Geschichtsschreibung bis zum Ende des 19. Jahrhunderts gegeben.

Der Verfasser zeigt durch seine vergleichende Betrachtung, wie die positivistische Geschichtsauffassung als ein wichtiges Moment bei der Herausbildung einer wissenschaftlichen Geschichtsschreibung in England und Deutschland wirkte.

Bestellungen an Ihre Buchhandlung oder direkt an den

Leipziger Universitätsverlag GmbH

Augustusplatz 10/11

04109 Leipzig

Tel. + FAX 03 41/2 61 99 64 oder 03 41/69 58 81

COMPARATIV

Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung

Herausgegeben im Auftrag der Karl-Lamprecht-Gesellschaft Leipzig e.V.
von Matthias Middell

Wissenschaftlicher Beirat:

Anatoli V. Ado, Moskau • Lluís Roura Aulinas, Barcelona • Alberto Gil Novales,
Madrid • Wolfgang Küttler, Berlin • Wojciech Kunicki, Wrocław •
Guy Lemarchand, Rouen • Hans-Jürgen Lüsebrink, Saarbrücken • Magnus Mörner,
Göteborg • Horst Pietschmann, Hamburg • Ljudmila A. Pimenova, Moskau •
Ernst Schulin, Freiburg • Edoardo Tortarolo, Turin • Michel Vovelle, Paris

Redaktion:

Gerald Diesener, Hartmut Elsenhans, Wolfgang Fach, Christian Fenner, Eckhardt
Fuchs, Frank Geißler, Editha Kroß, Katharina Middell, Matthias Middell,
Rolf Müller-Syring, Georg Vobruba, Michael Zeuske

Redaktionssekretär:

Steffen Sammler

Anschrift der Redaktion:

Zentrum für Höhere Studien
Universität Leipzig

Augustusplatz 10/11 • 04109 Leipzig • Tel. (03 41) 9 73 02 30

Fax: (03 41) 97 300 99

Heftproduktion:

Verlagsbüro Pauselius, Leipzig

Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift erscheint sechsmal jährlich mit einem Umfang von ca. 160 Seiten.

Einzelheftpreis 12,80 DM; Jahresabonnement 66,- DM;

Ermäßigtes Abonnement 32,50 DM, Abonnement für Mitglieder der
Karl-Lamprecht-Gesellschaft 45,- DM (im Mitgliedsbeitrag enthalten).

Bestellungen über den Buchhandel oder an die Redaktion erbeten.

Transitionen in Lateinamerika: Debatte, Vergleich, Fallstudien

**Herausgegeben von
Heidrun Zinecker**



Leipziger Universitätsverlag 1995

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Comparativ: Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung / hrsg. im Auftrag der Karl-Lamprecht-Gesellschaft Leipzig e. V. von Matthias Middell. – Leipzig: Leipziger Univ.-Verl. Früher Schriftenreihe

Jg. 5, H. 2. Transitionen in Lateinamerika: Debatte, Vergleich, Fallstudien.– 1995

Transitionen in Lateinamerika: Debatte, Vergleich, Fallstudien / hrsg. von Heidrun Zinecker. – Leipzig: Leipziger Univ.-Verl., 1995

(Comparativ; Jg. 5, H. 2)

ISBN 3-929031-72-8

NE: Zinecker, Heidrun [Hrsg.]

© Leipziger Universitätsverlag GmbH 1995

COMPARATIV

Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und
vergleichenden Gesellschaftsforschung
Heft 2 (1995)

Transitionen in Lateinamerika: Debatte, Vergleich, Fallstudien

Herausgegeben von Heidrun Zinecker

ISSN 0940 – 3566

ISBN 3-929031-72-8

Editorial

7

Aufsätze

- Heidrun Zinecker* Die Transitionsdebatte über Lateinamerika – Dichotomien, Defizite und *deviant cases* 10
- Alan Angell/Carol Graham* Läßt sich Strukturanpassung durch eine Sozialreform nachhaltig und fair gestalten? Lehren aus Chile und Venezuela 53
- Peter Gärtner* Zentralamerika als Gegenstand vergleichender Transitionsforschung – Ansätze, Probleme, Hypothesen 91
- María Cristina Dorado A.* Die Fallstudie als komparative Methode – Entscheidungsfindung in der lokalen Verwaltung von Pereira (Kolumbien) 109

Mitteilungen und Berichte

- Marek Höhn* Bericht über eine vergleichende Untersuchung des Partizipationsverhaltens in vier Armenviertel-sektoren Santiagos de Chile 128

Buchbesprechungen

Jack A. Goldstone, Revolution and Rebellion in the Early Modern World, Berkeley/Los Angeles 1991 (<i>Pascal Dupuy</i>)	134
Alan Forrest, The French Revolution, Cambridge/Mass. 1995 (<i>Matthias Middell</i>)	136
Christine Donat, Zwischen Reform und Revolte – politisches und soziales Chanson während der Julimonarchie und der Zweiten Republik, Bonn 1994 (<i>Annette Keilhauer</i>)	138
Karen Schönwälder, Historiker und Politik. Geschichtswissenschaft im Nationalsozialismus, Frankfurt a.M./New York 1992 (<i>Stefan Meineke</i>)	140
Jens Wehner, Kulturpolitik und Volksfront. Ein Beitrag zur Geschichte der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1945-1949, 2 Bde., Frankfurt a.M. u.a. 1992 (<i>Gerald Diesener</i>)	147
Klaus Schroeder (Hrsg.), Geschichte und Transformation des SED-Staates. Beiträge und Analysen, Berlin 1994 (<i>Martin Sabrow</i>)	150
René Klaff, Konfliktstrukturen und Außenpolitik im Nahen Osten: Das Beispiel Syrien, Berlin 1993 (<i>Martin Beck</i>)	155
Klaus von Beyme, Systemwechsel in Osteuropa, Frankfurt a. M. 1994 (<i>Frank Geißler</i>)	160
Horst Siebert (Hrsg.), Overcoming the Transformation Crisis. Lessons for the Successor States of the Soviet Union, Tübingen 1993 (<i>Gerrit Stratmann</i>)	163
Eingegangene Bücher	167
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	170

Editorial

Fast unübersehbar ist inzwischen die Literatur, die sich dem Thema „Transition“ oder auch „Transformation“¹ verschrieben hat und jene „Demokratisierungswelle“ reflektiert, die zum globalen „Ereignis“ geworden ist und mit der Wende zum neunten Jahrzehnt auch Lateinamerika nahezu in Gänze „umspült“ hat. Wenn in diesem Heft versucht wird, der Transitionsdebatte noch den einen oder anderen Gedanken anzufügen, so geschieht das aus mehreren Gründen: Erstens, es ist Zeit nachzufragen, warum Demokratie in Lateinamerika ganz entgegen der euphorischen „Gründerzeitstimmung“ eben nicht „*the only game in town*“ ist. Zweitens ist der deutschsprachige Literaturfundus zum Thema im Unterschied zur immensen Fülle von Arbeiten vor allem nordamerikanischer, britischer und lateinamerikanischer Provenienz noch vergleichsweise bescheiden geblieben.² Drittens ist die Transitionsdebatte, das heißt zumindest die über Lateinamerika, in eine theoretische „Sackgasse“ und zugleich auch in ihre metatheoretische Phase eingetreten, in denen neue Blickwinkel immer besonders willkommen sein sollten. Viertens bietet COMPARATIV mit seiner ausgewiesenen Tradition komparativer Analyse einen idealen Ort, um im bescheidenen Maße gerade einer Grundschwäche der bisherigen Transitionsdebatte zu begegnen: der Divergenz zwischen Fallstudien einerseits und der theoretischen Diskussion andererseits. So soll die Besonderheit dieses Heftes auch darin bestehen, daß alle Beiträge als Methode den stringenten Vergleich bemühen, das heißt daß der komparative Anspruch sich nicht nur aus dem gesamten Heft ableiten läßt, sondern eben auch aus jedem einzelnen Aufsatz selbst.

Methodologisch reicht der Vergleich von der „metatheoretischen“ Ebene unter der besonderen Berücksichtigung der *deviant cases* der Transitionsdebatte (*Heidrun Zinecker*) über den variablen-orientierten Mehr-Länder-Vergleich (*Alan Angell/Carol Graham* und *Peter Gärtner*) bis hin zur komparativ verstandenen *case-study* (*María Cristina Dorado*). Jeder Artikel betritt zumindest im Kontext der Transitionsdebatte thematisch oder empirisch auch Neuland: Mit Nikaragua, Guatemala, El Salvador, Kolumbien und Venezuela (nur der chilenische Fall macht da zweifellos eine Ausnahme) stehen in den Fallstudien die Länder im Mittelpunkt, die in den „klassischen“ Transitionsverlauf nicht so recht „passen“ wollen und wohl auch deshalb von der Diskussion bisher vernachlässigt worden sind.

Dem Leser wird auch nicht entgehen, daß in diesem Heft der Begriff „Transition“ relativ weit gefaßt wird: als ein historisches Langzeitphänomen, das Revolution (Peter Gärtner über Zentralamerika) genauso einschließt wie mühsame Versuche gradueller Demokratisierung auf lokaler Ebene (María Cristina Dorado über Kolumbien), das den engen Rahmen sowohl des Politischen als auch des Marktwirtschaftlichen sprengt, weil es auch eine soziale (Alan Angell/Carol Graham über die Sozialreform in Chile und Venezuela) und eine strukturelle Dimension (Heidrun Zinecker für Lateinamerika) besitzt.

Trotz all dieser Gemeinsamkeiten der Beiträge, die zum überwiegenden Teil auch auf einer Diskussion der Autoren untereinander beruhen – was die gegenseitigen Verweise deutlich machen – „lebt“ das Heft von einer auffälligen methodologischen Spannung: Während die beiden Leipziger Autoren (Gärtner und Zinecker) die eigene Herkunft aus der Leipziger universalgeschichtlichen und sozialwissenschaftlichen „Schule“, die der vergleichenden Forschung zu gesellschaftlichen Transformationen immer in besonderer Weise verbunden war, nicht verleugnen und sich dem theoriegeleiteten Diskurs stark verpflichtet fühlen, bringen die Oxforder Autoren (Angell/Graham, Dorado) jene angelsächsische Sicht ein, die traditionell empirisch gesättigt ist, ohne dem Deskriptiven zu verfallen. Auf den ersten Blick und angesichts des Ortes der wissenschaftlichen Tätigkeit der Autoren – Oxford und Leipzig – sollte gegenüber der „*comparación cercana*“ eigentlich die „*comparación distante*“ überwiegen.³ Wir meinen jedoch, daß hier der glückliche Fall einer Annäherung zwischen beiden eingetreten ist: Nicht nur, daß alle Autoren im überdurchschnittlichen Maße lateinamerikanische Quellen bemühen (was in der nordamerikanisch dominierten Transitionsdebatte durchaus nicht selbstverständlich ist), sie stützen sich auch ganz wesentlich auf ein „vor Ort“ und in eigenen Interviews gewonnenes Insiderwissen (Angell/Graham, Dorado). Vielleicht spiegelt ein Verweis auf das zwischen dem ersten und dem letzten thematischen Beitrag bestehende Spannungsfeld exemplarisch den inhaltlichen Radius des Heftes wider:

Wenn Zinecker recht abstrakt nach dem Platz der Transitionsdebatte innerhalb der lateinamerikanischen sozialwissenschaftlichen Paradigmen, nach der inneren Strukturierung der Transitionsdiskussion und der Anwendung grundlegender politologischer Kategorien in ihr fragt, so (ent)führt Dorado den Leser in eine, ihm wohl unbekannt, kolumbianische Stadt von der Größe Leipzigs und läßt ihn im verwirrenden Geflecht der Interaktionen von Pressure-Gruppen und lokaler Verwaltung hinter die

Kulissen einer formalen Demokratie schauen. Was zunächst innerhalb des sonst so theorielastigen Transitionsansatzes seltsam anmutet – die minutiöse Darstellung von Entscheidungsfindungen –, führt in der Konsequenz zu der verblüffenden Erkenntnis, wie eindimensional und abgehoben die Transitionsdebatte bleiben muß, wenn man nicht Einblick gewinnt in die – dem europäischen und nordamerikanischen Auge in der Regel „verborgene“ – Welt des Tagtäglichen, von der M. C. Dorado schreibt. So gesehen, stößt der erste Artikel genau an jene Grenze der Einseitigkeit, die von den beiden folgenden ausgeweitet und die vom letzten geöffnet wird. Umgekehrt mag das auch so sein. Das sollte den geneigten Leser dazu animieren, bei der Lektüre keine Seite auszulassen und selbst weitere Defizite zu benennen: der *Transitionsdebatte* und der *Transitionsrealität*.

Leipzig, im Mai 1995

Heidrun Zinecker

- 1 Während sich für die lateinamerikanischen Umbrüche der Begriff „Transition“ eingebürgert hat, wird in der Analyse der osteuropäischen „Wende“ der Terminus „Transformation“ favorisiert. Wir plädieren hier für eine methodologisch untersetzte und voneinander unterschiedene Anwendung beider Kategorien auch für die lateinamerikanischen Fälle, sind im Titel dieses Heftes und der Artikel jedoch der Konvention gefolgt, den Begriff „Transition“ für Lateinamerika im übergreifenden Sinn anzuwenden. Vgl. H. Zinecker, Die Transitionsdebatte über Lateinamerika – Dichotomien, Defizite und deviant cases, in diesem Heft; P. Gärtner, Zentralamerika als Gegenstand vergleichender Transitionsforschung – Ansätze, Probleme, Hypothesen, in diesem Heft.
- 2 Für die deutschsprachige komparative Transitionsdebatte zur „Demokratisierungswelle“ in Lateinamerika vom Ende der siebziger bis zum Beginn der neunziger Jahre seien hier exemplarisch die folgenden Sammelwerke angeführt: Zentralamerika: Frieden – Demokratie-Entwicklung?, hrsg. von P. Bendel, Frankfurt a. M. 1993; D. Nohlen/B. Thibaut, Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen, in: Systemwechsel I. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, hrsg. von W. Merkel, Opladen 1994; D. Nolte (Hrsg.): Lateinamerika im Umbruch? Hamburg 1990; D. Junker/D. Nohlen/H. Sangmeister (Hrsg.), Lateinamerika am Ende des 20. Jahrhunderts, München 1994, D. Nohlen /M. Fernández/A. van Klaveren (Hrsg.), Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika, Opladen 1991.
- 3 Vgl. M. Mörmr, En torno al uso de la comparación en el análisis histórico de América Latina, in: Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas, Bd. 31, Köln/Weimar/Wien 1994, S. 376 ff.

Die Transitionsdebatte über Lateinamerika – Dichotomien, Defizite und deviant cases

Die Transitionsdebatte, die mit dem Erscheinen des vierbändigen Standardwerkes von O'Donnell/Schmitter/Whitehead angeregt wurde,¹ ist inzwischen nicht nur als eine „veritable growth industry“,² sondern auch als *mainstream* der vergleichenden Politikwissenschaft etabliert, und hat sich empirisch nahezu den gesamten Globus zu eigen gemacht. Neben Osteuropa, wo politisches Kalkül, das Überraschungsmoment und der radikal-systemare Charakter des Wandels in besonderer Weise zur Publikationslust animiert haben mögen, ist dabei Lateinamerika der bevorzugte regionale Gegenstand einer schier unüberschaubaren Literaturfülle. Es gibt einfache Erklärungen für eine solche Favorisierung Lateinamerikas als empirischer Bezugspunkt: Erstens handelt es sich um jene Region, die hinsichtlich der Extension und Intension von Ähnlichkeiten (sozioökonomische und politische Legate, Sprache, Kultur) als „the best laboratory for comparative analysis“³ gilt. Daraus ergibt sich zweitens, daß es für Lateinamerikanisten sprachlich und logistisch relativ leicht ist, eine vergleichsweise große Anzahl von Fällen zur Kenntnis zu nehmen. Schließlich hat drittens die lateinamerikanische „Transitionswelle“ im interkontinentalen Vergleich auch *de facto* die größte Fallanzahl hervorgebracht, wobei der Beginn der „Welle“ in dieser Region schon zum Ende der siebziger Jahre zu datieren ist, so daß zudem die für ausgewogene Analysen notwendige längere zeitliche Distanz gegeben ist, was wiederum eine stärkere theoretische Komprimiertheit der Analysen erlaubt.

Der Stellenwert der Transitionsdebatte in der heutigen politologischen Lateinamerikanistik kann kaum überschätzt werden. Dies hat einzelne Autoren⁴ dazu bewogen, einem Paradigmenwechsel von der Revolutionstheorie bzw. Dependenztheorie hin zu einer modernisierungstheoretisch orientierten Transitions“theorie“ das Wort zu reden. Ohne einen solchen thematischen Akzentwechsel an sich in Frage stellen zu wollen, sei die Bezeichnung als theoretischer Paradigmenwechsel doch bezweifelt, denn die Transitionsdebatte besitzt nicht den Rang einer selbständigen Theo-

rie,⁵ da sie nur imstande ist, Transitionsprozesse zu beschreiben, zu systematisieren, aber noch keinen kohärenten Erklärungswert besitzt. Ein Grund dafür ist die Ergebnisorientiertheit von Theorien, welche die entsprechenden Prozesse erst endgültig in sich aufnehmen, wenn das Endresultat bekannt ist. Das gilt sowohl für die Revolutionstheorie, die fast immer nur die siegreichen Revolutionen zum Gegenstand nimmt und nur sehr selten unvollendete revolutionäre Prozesse, als auch für die Reflexion von Demokratisierungsprozessen, die einen Theorieanspruch erst dann erheben kann, wenn diese als etablierte Demokratien „geronnen“ sind.

Etwas verkürzt dargestellt sind es hingegen einmal mehr das traditionelle modernisierungstheoretische Paradigma und das – die neueste lateinamerikanische Demokratisierungsdiskussion allerdings weniger prägende – dependenztheoretische Paradigma, zwischen denen die Transitionsdiskussion ausgetragen wird, und es sind letztlich auch „alte“ politikwissenschaftlichen Dichotomien, die sie inhaltlich bestimmen: Staat vs. Markt, Zivilgesellschaft vs. Staat, Elite vs. Masse, Nationales vs. Globales etc. Das Neue der Transitionsdebatte ergibt sich in erster Linie aus dem besonderen „wellenartigen“⁶ bzw. „pendelhaften“⁷ Charakter der Transitionen, die in Lateinamerika (selbst im Vergleich zu ähnlichen Prozessen in den dreißiger Jahren) gleichzeitig noch nie so zeitlich komprimiert und so *cross-national* waren. Eine andere Frage ist, ob die Erklärung eben dieser historischen Einmaligkeit eines Paradigmenwechsels innerhalb der Theorie *bedarf*, die gegenwärtige Analyse der Transitionsproblematik selbst erfüllt diese Mission jedoch nicht.

Die Transitionsdebatte ist in ihre „metatheoretische“ oder besser – da ihr hier der Rang einer Theorie abgesprochen wurde – in eine selbstreflektive Phase eingetreten. Die im folgenden notierten Überlegungen sind eben diesem Anliegen⁸ auch verpflichtet; sie können und wollen nicht den Anspruch eines Fazits erheben. Ihre Vorläufigkeit sei Schwäche und Stärke zugleich. Selbstreflexion in der Wissenschaft setzt in der Regel immer dann ein, wenn Ernüchterung über Euphorie zu obsiegen beginnt. Genau diese Tendenz scheint gegenwärtig die anfänglich teleologische und voluntaristische Linearität der Transitionsdebatte über Lateinamerika zu modifizieren. Nachdem zunächst konstatiert wurde, die Debatte habe bereits ein „reichlich abgegrastes Feld“⁹ hinterlassen, und später, sie sei in einen „theoretical impasse“¹⁰ geraten, beklagen besonders kritische Stimmen in den neuesten Publikationen gar ein „disenchantment“ bzw. „desencanto“.¹¹ Dabei reicht das Spektrum der Ernüchterung von der Frage nach den Schwierigkeiten der *Konsolidierung* der neuen Demokra-

ten,¹² nach dem Stellenwert verbliebener autoritärer Elemente innerhalb der Demokratie nach der Transition¹³ bzw. dem autoritären Weg der Transition,¹⁴ der Prognose, auch diese Demokratisierung sei nur Pause zwischen zwei Autoritarismen,¹⁵ bis hin zum Zweifel daran, ob es sich denn überhaupt schon um *demokratische* Transitionen gehandelt habe, wobei nicht selten der „traditionsreiche“ Pessimismus mitschwingt, Lateinamerika könne *per definitionem* keinen endgültigen Ausweg aus einer chronisch verfestigten Zyklizität von Autoritarismus und Demokratie finden.¹⁶ Und jene, die einst zu den optimistischen Wegbereitern der Transitionsdiskussion gehörten, beginnen nun die Transitionsetappen zeitlich-inhaltlich „aufzufächern“ und damit auch unter den eigenen „alten“ Transitionsrastern durch eine stärkere holistische Sicht die Spezifik der Länder-Fall-Beispiele wiederzuentdecken. Dazu dient ihnen vornehmlich das Konzept der „delegativen“ (nicht-institutionalisierten, nicht-repräsentativen) Demokratie, die für die südamerikanischen „Post-Transition-Staaten“ Argentinien, Brasilien, Peru, Ecuador und Bolivien, aber auch für das Gros der mittelamerikanischen Länder als typisch bezeichnet werden.¹⁷

Daß zu Beginn der neunziger Jahre ein Prozeß der Desillusionierung eingesetzt hat, ist gleichermaßen Empirie und Theorie geschuldet. Anders gesagt, zunächst reflektiert die Transitionsdebatte eine zunehmende Krisenhaftigkeit der Transitions*prozesse* selbst. Als empirischer „Wendepunkt“ in Lateinamerika gilt der *autogolpe* des peruanischen Präsidenten Fujimori im April 1992. Auch der russische „Katzenjammer“ der Gegenwart zeitigt durchaus Fernwirkung in seiner Rezeption durch die Disputanten lateinamerikanischer Transitionen.¹⁸

Schließlich ist die Debatte in den Kontext einer generellen Krise der Sozialwissenschaft gestellt,¹⁹ und dabei wird auch sie jenem schlechten Ruf gerecht, nach dem politische Lateinamerika-Studien von jeher eher „trend-followers“ als „trend-setters“ der *comparative politics* sind.²⁰ Sartori gestand ein: „Vis-à-vis the high hopes of three decades ago, comparative politics is, to say the least, a disappointment.“²¹ Parallel zu diesem deutlichen, doch trüben Eingeständnis wird, unterschiedlich prononciert, eine Kluft zwischen genuiner Politikwissenschaft und Lateinamerikanistik beklagt.²² Entsprechen beide Einschätzungen der Realität, so ist der logische Schluß wahrlich vernichtend: Zu den ohnehin schwachen *comparative politics* als politikwissenschaftliche Disziplin gesellt sich eine noch schwächere politologische Lateinamerika-Komparatistik. Natürlich kann hier nicht diskutiert werden, ob und wie die erste der beiden

pessimistischen Aussagen bewiesen werden kann. Wohl aber ist klar, daß die komparative Lateinamerikanistik, darunter zuvörderst die Transitionsanalyse, nicht besser sein kann, als es das von den *comparative politics* entwickelte methodologische Instrumentarium gestattet.

In der noch kurzen Geschichte der Transitionsdebatte über Lateinamerika sind zwischen Euphorie und Enttäuschung – grob angeschlagen – zwei einander partiell überlappende bzw. in einander übergehende Phasen festzustellen: Die *erste Phase* war ab Mitte der achtziger Jahre durch das von O'Donnell/Schmitter/Whitehead herausgegebene Standardwerk grundsätzlich geprägt worden. Wohl jede folgende Publikation dieser Phase zum Thema nahm auf den „Vierbänder“ Bezug und zeigte sich in der Regel auch seinem *approach* methodologisch verpflichtet. In dieselbe Etappe fällt auch das (zumindest vorläufige) Ende aller autoritären Regime in Südamerika. Folgerichtig ist die Literatur in dieser Zeit empirisch auch vornehmlich auf die „klassischen“ Fälle eines relativ komprimierten Regimewechsels in diesem Teil Lateinamerikas fokussiert. Thematisch ist die Debatte auf Analyse, Verlauf, Periodisierung, Dynamik, Protagonisten und Modi der Transition konzentriert. Als methodologischer Ansatz dominiert eindeutig der modernisierungstheoretische, behavioralistische, ja „elitenlastige“. Die Mißachtung der Strukturen gegenüber den Akteuren, der Massen gegenüber den Eliten, des Konfliktes gegenüber dem Pakt führte zu einem beträchtlichen voluntaristischen Ansatz und daher zu einer euphemistischen Grundstimmung, da Demokratisierung allein vom Willen der Eliten abhängig und schnell sowie zielgerichtet machbar zu sein schien. „Crafting“²³ und „engineering democracy“²⁴ wurden zum geflügelten Wort, und die Transition sah sich nicht selten auf ein spieltheoretisches oder „demokratie-technologisches“ Problem reduziert.²⁵ Als Ort der Transition figurierten fast ausschließlich die politischen Institutionen. Als demokratietheoretischer Ansatz überwog deshalb auch klar der Bezug auf Schumpeter im „schlechteren“ und Dahl im „besseren“ Fall und damit die Identifikation von Demokratie mit politischem *procedere*. Es war die optimistische Anfangsphase, die sich mit der Debatte über die Konsolidierung der neuen Demokratien im Kreise zu drehen begann. Mit der Diskussion um diese sogenannte „zweite Transition“, die schon zu diesem Zeitpunkt zuweilen wie eine Flucht vor den „ungelösten“ Fällen der ersten Transition anmutete, schien die Diskussion „gesättigt“, und es hatte den Anschein, als bliebe thematisch nur noch, das Schicksal der sich „konsolidierenden“ Demokratien weiterzuverfolgen und, gestützt durch „Demokratiemessungen“, Klassifikationen der neu errichteten Demokra-

tien anzulegen. Doch mit der Selbstreflexion kam auch die (Selbst-)Kritik, und mit dem Beginn der neunziger Jahre wurde sie zunehmend zum Grundtenor der *zweiten Phase* der Transitionsdebatte. Innerhalb dieser, sehr viel heterogeneren und streitbareren Diskussionsetappe sind mindestens drei Tendenzen auszumachen: Zunächst meldeten sich jene zu Wort, die ein ausgewogeneres Verhältnis von Struktur und Handeln für die Analyse und die Berücksichtigung von „Prozeßmustern“ sowohl in Gestalt der *cleavages* als auch der politischen Legate einforderten.²⁶ Dann intervenierten auch die Dependenztheoretiker der „alten Schule“, die – jeweils unterschiedlich nuanciert, aber zumindest in der Konsequenz – politische Demokratie an ökonomische Gleichheit und die Rationalisierung des Weltmarktes banden und Demokratisierung damit in eine entlegene Zukunft verlegten.²⁷ Die dritte Tendenz wurde von den „Transitionsklassikern“ vertreten, die eine weitergehende inhaltliche Aufspaltung des Transitionsprozesses verfochten, die Linearität ihrer eigenen Sichtweise aus der ersten Phase zunehmend modifizierten, jedoch ohne ihren behavioralistischen und elitenlastigen Ansatz grundsätzlich in Frage zu stellen.²⁸ Dabei traten innerhalb aller drei Tendenzen – in jeweils völlig unterschiedlicher Diktion präsentiert – neue Fragestellungen in den Vordergrund:

- die Einbindung nationaler Transitionsprozesse in globale Transitionen,
- die „Wiederentdeckung“ der „civil society“,
- die „doppelte Transition“ zur Demokratie und zum Neoliberalismus,
- die Gefahr der „(Un-)Regierbarkeit“ als Folge demokratischer Transition.

Die Diskussion um diese vier Themen, die für die zweite Etappe der Transitionsdebatte so charakteristisch sind, bewegt sich zwischen zwei extremen (und hier bewußt zugespitzt dargestellten) Erklärungsmustern:

Variante 1: Einer durch die Demokratisierung und die pluralistischen Ausdrucksmöglichkeiten innerhalb der neuen Demokratie ohnehin „entfesselten“ *civil society* würden zusätzlich die allerdings unvermeidbaren sozialen Kosten auferlegt, die aus der neoliberalen Strukturanpassung erwachsen, welche sich ihrerseits aus den Erfordernissen von Weltmarkt und Weltordnung ableite. Daraus ergebe sich eine „neue“ Krise der Regierbarkeit („ingobernabilidad“), die den Konsolidierungsprozeß der neuen Demokratien gefährde. Als logischer, wenn auch explizit selten formulierter Ausweg aus dem Dilemma bliebe die Option der unsichtbaren Hand des Marktes kombiniert mit der wiedererhobenen harten Hand des Staates oder/und die „Selbstbeschneidung“ der Zivilgesellschaft.

Variante 2: Eine historisch überkommene und den Abhängigkeiten vom Weltmarkt geschuldete ökonomische und soziale Ungleichheit sei durch die sozialen Kosten der neoliberalen Strukturanpassung enorm verstärkt worden und habe die „alte“ Strukturkrise noch verschärft. Die Etablierung von Demokratien sei somit ohne Reformierung des Weltmarktes *per se* ausgeschlossen, da fehlende ökonomische Ressourcen des Volkes (*pueblo*) immer auch einen entsprechenden Mangel an politischen Ressourcen implizierten. Zivilgesellschaft sei mit eben diesem Volk bzw. mit jenen Bewegungen, in denen es sich politisch konstituiert (*movimientos sociales*), gleichzusetzen. Nur sie seien die Protagonisten des Kampfes um eine „tatsächliche“ Demokratisierung. Die Transitionen der achtziger Jahre hätten dagegen nur zur Errichtung von „low intensity democracies“ geführt, die – ähnlich der früheren Doktrin der Nationalen Sicherheit – von außen und mit dem Ziel der Ruhigstellung der Zivilgesellschaft „induziert“ worden seien.

Während „Variante 1“ einen neokonservativen modernisierungstheoretischen *approach* widerspiegelt, steht „Variante 2“ für den besonders radikalen dependenztheoretischen Ansatz. So zugespitzt wie hier dargestellt, kommen diese Erklärungsmuster in der Literatur nicht oft vor, doch gerade durch die Zuspitzung zeigen sie eine sehr reale Gefahr auf, die methodologisch paradoxerweise beiden Ansätzen gemeinsam ist: Sowohl die Gefahr der *Minimierung* des demokratischen Anspruchs, die dem ersten Ansatz eigen ist, als auch die der zweiten Sichtweise innewohnende Tendenz der *Maximierung* desselben führen in ihrer logischen Konsequenz zu einer „Heilserwartung“ von außen und zu Fatalismus im Innern, das heißt statt zu mehr politischer Mobilisierung und Partizipation zu mehr Abstentionismus und Apathie. In beiden Fällen drängt sich das Bild einer „blockierten“ Gesellschaft auf. Beide paradigmatischen Sichtweisen gehen also letztlich auf eine gemeinsame theoretische Matrix²⁹ zurück, eine Matrix, in der die Determinanz der Ökonomie gegenüber der Politik festgeschrieben und die Möglichkeiten einer relativ autonomen politischen Entwicklung unterbewertet werden. Dem elitären Voluntarismus der „Gründerzeit“ der Transitionsdiskussion steht nun ein ebenso elitärer Pragmatismus bzw. – bezogen auf die Subalternen – gar Fatalismus (der natürlich auch mit dem Zusammenbruch des europäischen Sozialismus zu tun hat) entgegen. Obwohl verbal immer wieder beschworen, besitzt die Zivilgesellschaft bei beiden Varianten eine konzeptionell untergeordnete bzw. eindimensionale Bedeutung. Folgerichtig wird in den Mittelpunkt demokratiethoretischer Überlegungen die Frage nach der widersprüch-

lich interpretierbaren *democracia posible* („mögliche Demokratie“) und damit nach dem Verhältnis von Utopie und Pragmatismus gerückt.

Der Grundton der Diskussion in dieser zweiten Phase wandelte sich somit nunmehr von Euphorie zu mehr Pragmatismus, ja Pessimismus. Empirisch hängt das auch damit zusammen, daß das Schwergewicht jetzt auf den noch verbliebenen subregionalen „weißen Flecken“ auf der lateinamerikanischen Transitions-Landkarte, das heißt auf Mittelamerika, gelegt wird, wo Demokratisierungsprozesse, selbst ausgehend von sehr optimistischen, weil formalen Prämissen, nur schwerlich als abgeschlossen gelten können. Nun hat aber mit Peru auch die südamerikanische Erfahrung ein klares Beispiel nicht nur für einen Rückschlag *innerhalb* eines demokratischen Transitionsprozesses aufgebracht, sondern auch die Variante einer Transition von einem zu einem anderen autoritären Regime suggeriert.

Die genannten Etappen, einschließlich der ihnen zugehörigen Extrempositionen, können natürlich nur das grobe Gefüge und die Entwicklungstendenzen einer inzwischen fast zehnjährigen Transitionsdebatte markieren. Die Tendenz zu mehr Heterogenität der Positionen und kritischer (Selbst)reflektion innerhalb der zweiten Etappe ist offensichtlich. Dennoch lassen sich Defizite ausmachen, die typisch für *beide* Etappen sind und die im folgenden, weil sie im Prinzip durchaus zu vermitteln wären, als „falsche“ Dichotomien benannt und diskutiert werden sollen. Diese „Dichotomien“ finden sich in der Regel in der Mehrzahl der Transitionsanalysen zu den wechselseitigen Verhältnissen der folgenden Kategorien:

1. Staat, Regime und Regierung,
2. Realität, Utopie und historisch-strukturelle Limitierung von Demokratie,
3. normativer Anspruch und Verifizierbarkeit der Demokratiekriterien,
4. Struktur und Akteur sowie Elite und Masse,
5. Markt, Staat und Zivilgesellschaft,
6. (In-) Stabilität und Transition,
7. Transition und Revolution,
8. komparativer Anspruch und Fall-Analyse.

In der Regel sind diese Dichotomien entweder einer terminologischen Konfusion oder der Schwäche geschuldet, stabilitätsorientierte, evolutionäre, modernisierungstheoretische und revolutions-, konflikt- und/oder dependenztheoretische Ansätze nicht für einander fruchtbar machen zu können. Die Dichotomien sind durchaus grundsätzlicher Art, doch treten sie insonderheit bei jenen Fällen hervor, die am Rande der Transitions-

debatte stehen, weil sie nicht in das „klassische“ Transitionskonzept passen wollen. Diese Länder – auf dem lateinamerikanischen Festland sind es México, Kolumbien, Venezuela, Perú, Guatemala, El Salvador und Honduras – seien hier als *deviant cases* der Transitionsdebatte bezeichnet und im besonderen empirischer Gegenstand der folgenden Diskussion. Auf den ersten Blick scheint die Marginalstellung in der Transitionsanalyse das Einzige zu sein, was diesen Ländern gemeinsam ist. Auf den zweiten Blick lassen sich innerhalb der Transitionsproblematik jedoch weitere verblüffende Gemeinsamkeiten feststellen: Stets fällt eine ausgesprochene Prozeßhaftigkeit von Transition ins Auge, wobei der Beginn nur schwer zu datieren ist, aber in der Regel historisch weit hinter den Beginn der letzten „Transitionswelle“ zurückgeht. In allen Ländern kann Transition selbst als *Etablierung* von Demokratie (geschweige denn schon als *Konsolidierung*) als noch nicht vollzogen eingestuft werden, das heißt sie muß als „im Fluß“ befindlich und reversibel (El Salvador), stagnierend (Guatemala), als im Jahrzehnte zurückliegenden Beginn (Kolumbien) oder vor dem Vollzug (Honduras) „versandet“, als abgebrochen oder unterbrochen (Perú), „zurückgerollt“ (Venezuela) bzw. als zumindest kontemporär grundsätzlich gegendemokratisch (México) gelten. Es sind gegenwärtig Regime-Hybride zu konstatieren, die sich zwar auch (México) bzw. überwiegend (Honduras, Kolumbien) demokratischer *procedere* bedienen, doch die zur gleichen Zeit dominant oder zumindest wesentlich autoritär bzw. violent sind, ohne jedoch dem „klassischen“ autoritären Regimetyp vergangener Jahrzehnte, ob nun in seiner süd- oder mittelamerikanischen Prägung, zu gleichen. In allen Ländern hat aber die Armee noch immer *National-Security*-Funktionen inne und muß als entscheidender Machtfaktor angesehen werden. Schließlich ist für die Gesamtheit dieser Fälle eine soziale Polarisierung auszumachen, die noch über das übliche lateinamerikanische Maß hinausgeht und die auch in jüngster Zeit immer wieder kleinere (Kolumbien, Honduras) oder größere (Venezuela, México) soziale Explosionen hervorrief.

1. Die terminologische Konfusion betrifft zunächst den Terminus „Transition“ selbst: Er suggeriert gewissermaßen die (positive) Vorbestimmung seines Ergebnisses, womit ihm nahezu eine teleologische Bedeutung zugeschrieben wäre. Das mag weniger problematisch in den Fällen sein, da Transition (als Regimewechsel) erst einmal stattgefunden hat, obgleich auch da ihre Irreversibilität noch in Frage gestellt ist. Doch eine solche Bestimmung verschließt den Blick vor „offenen“ Prozessen

des Regimewandels und erst recht vor Transitionen, die sich außerhalb politischer Institutionen vollziehen, sowie vor dem Phänomen des (unbefriedigten) Transitionsbedarfs. Die *deviant cases* haben gerade das gemein.

Der konventionelle Gebrauch der Kategorie ist inzwischen auf den „demokratischen Regimewechsel“ fokussiert, obgleich die „klassische“ Definition jeglichen Regimewandel meint.³⁰ Die Konzentration auf den Regimewechsel heißt schließlich, *graduelle* politische Demokratisierung, jeglichen nichtinstitutionellen politischen Wandel und *außerpolitische* Demokratisierung zu ignorieren.

Für den *Modus der Transition* liegt eine verwirrend-widersprüchliche Vielfalt von Termini vor. Im Deutschen sind das die Begriffe „Transition“ und „Transformation“, „Regimewandel“ und „Systemwechsel“, „Liberalisierung“ und „Demokratisierung“.³¹ Im Englischen konkurrieren „transformation“, „replacement“, „transplacement“,³² „transaction“, „breakdown“, „extrication“,³³ transition by pact, imposition, reform, revolution.³⁴ Das Spanische offeriert „reforma“, „ruptura“, „ruptforma“.³⁵

Die *Etappen der Transition* sind (zuweilen bei jeweils denselben Autoren) widersprüchlich benannt. So figuriert „Demokratisierung“ einerseits als Überbegriff für Transition, andererseits aber auch als deren Unterbegriff, wenn sie als die der „Liberalisierung“ nachfolgende zweite Phase der Transition bezeichnet wird.³⁶ Gleichzeitig wird von einer „zweiten Transition“ als der Konsolidierungsphase der neuen Demokratie gesprochen. Schließlich werden die Begriffe „Demokratisierung“ und „Redemokratisierung“ äußerst kontrovers gebraucht: Daß es sich um eine Redemokratisierung handelt, scheint nur für Chile und Uruguay – also für jene Länder mit ausgewiesener demokratischer Tradition – unstrittig zu sein. Doch auch im Falle der anderen südamerikanischen neuen Demokratien wird in der Literatur „Redemokratisierung“ favorisiert.³⁷ Für Mittelamerika finden beide Konzepte Verwendung, wobei jedoch zu Recht eine scharfe Polemik gegen die Möglichkeit einer Redemokratisierung auf dem – mit Ausnahme Costa Ricas – vordemokratischen³⁸ und insofern *anti*-demokratischen³⁹ Isthmus geführt wird.

Vor allem aber ist weder der Ausgangspunkt („autoritäres Regime“/„Autoritarismus“/„autoritärer Staat“) noch der Endpunkt der Transition („demokratisches Regime“/„Demokratie“/„demokratischer Staat“) bisher eindeutig und konsensträchtlich definiert worden.⁴⁰ So haben zunächst die Urheber der Termini nicht erklärt, warum der kategoriale Wechsel vom „bureaucratic-authoritarian State (BA)“⁴¹ zum „authoritarian political

regime⁴² vorgenommen wurde, um dann auch später dem Unterschied zwischen beiden Kategorien zumindest für das Problem der Demokratisierung keine besondere Relevanz zuzumessen.⁴³ Dabei kann die analytische Unterscheidung zwischen Staat, Regime und – dies vor allem – Regierung durchaus entscheidend für die Beantwortung der Frage sein, ob und mit welcher Dimension eine Transition stattgefunden hat. So waren die salvadorianische und guatemaltekische *Regierung* in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre formal demokratisch gewählt, doch weder das Regime (die sich in Normen und Relationen zwischen politischen Institutionen und Bürgern widerspiegelnde Form der Herrschaftsausübung) noch der Staat (das Set von Institutionen und juristischen Regeln, das heißt die politischen Gewalten und administrativen Organe) wurde einem demokratischen Anspruch gerecht. Im Fall von Kolumbien und Venezuela mag man hingegen geneigt sein, den Charakter der staatlichen Institutionen für demokratischer zu halten als das Regime, für Chile oder Paraguay nach 1989 könnte, denkt man an die Armee, die Umkehrung gelten. Besonders gefährlich ist es, demokratische Regierungswechsel für schon vollzogene Transitionen zu erklären. Andererseits ist zu berücksichtigen, daß auch Regierungen das Regime und den Staat partiell und in der Wahrnehmung großer Teile der Bevölkerung auch in Gänze repräsentieren. In Anlehnung an Strasser soll hier deshalb davon ausgegangen werden, daß Staat, Regime und Regierung nie isoliert voneinander existieren und hinsichtlich ihrer kategorialen Ausdehnung in der genannten Reihenfolge zu nennen sind. Gleichzeitig gehen sie partiell ineinander über. So wäre es falsch, die Begriffe unvermittelt nebeneinander zu setzen, und richtig, vom „Regime der Regierung des Staates“ zu sprechen.⁴⁴ Eine solche Position versteht sich auch als Gegenentwurf zu der neoliberal inspirierten Position, das im Ergebnis einer Transition gewandelte Regime solle gegenüber dem Staat Barrieren errichten.⁴⁵ Hinzugefügt sei jedoch, daß auch mit allen drei Kategorien der Begriff selbst der *politischen* Demokratie nicht ausgeschöpft ist. Wie noch zu sehen sein wird, werden sie von der nicht-institutionellen, aber dennoch politischen Zivilgesellschaft „umschlossen“.

2. Der „Endpunkt“ der Transition, die Demokratie, ist selbstverständlich einer noch weitaus kontroverseren Diskussion ausgesetzt. In diesem Zusammenhang reichen die Antinomien von „formaler“ vs. „substantielle“, „repräsentativer“ vs. „delegative“ Demokratie, „delegativer Demokratie“ vs. „demokratische Bewegung“.⁴⁶ Im Mittelpunkt steht stets die

Frage nach dem Verhältnis von liberaler und partizipativer Demokratie. Die Antinomien finden in der Gegenüberstellung von *procedere* und „Selbstregierung“ wohl ihre extremsten Pole. Demokratietheoretisch werden dabei Schumpeter und Dahl vs. MacPherson „gehandelt“. Die Entscheidung zugunsten von „Dichotomie“ oder „Kontinuum“ bzw. die Favorisierung von (wenigen) Zwischenstufen („semi-demokratisch“, „*dictablanda*“ und „*democradura*“ oder *democracia/autoritarismo* „*excluyente*“ bzw. „*incluyente*“) werden im allgemeinen für komplizierte „Marginalfälle“ zu Rate gezogen, ohne diese jedoch damit immer adäquat charakterisieren zu können.

„Democracy became a ‘hurrah’ word“,⁴⁷ aber – so könnte man etwas provokant formulieren – keiner weiß, was es *in concreto* bedeutet. Die Annäherung an den Begriff erschwert ein doppelt „falsches“ Dilemma. Zum einen geht es um das antinomische Verhältnis von Utopie und Pragmatismus und damit von Maximierung und Minimierung des demokratischen Anspruches. Zum anderen scheinen die „Pragmatiker“ eine durchaus notwendige Operationalisierung der Kategorie „Demokratie“ als eine „vorausseilende Minimierung“ des demokratischen Anspruches zu interpretieren, und die „Utopisten“ dagegen die Operationalisierung ihrem Maximalanspruch zu opfern. Was ist damit gemeint?

Bereits aus der Demokratietheorie sind „Minimierungen des demokratischen Anspruches“ – unter pragmatischem Gesichtspunkt vorgeschlagen – bekannt. Sie heben im Verbund auf die gnostischen Grenzen und auf die jeweils historisch limitierte „Machbarkeit“ von Demokratie als der „Kunst des Möglichen“ ab. Spätestens seitdem in der Demokratietheorie direkte durch repräsentative Demokratie normativ ersetzt wurde, hat fast jede Bestimmung von Demokratie auch jenen resignativen Churchillschen Unterton, nachdem es die schlechteste Regierungsform, ausgenommen aller übrigen sei. Was hier noch Bonmot ist, wird zum Programm, wenn Demokratie als die Frucht einer Situation angesehen wird, in der die friedliche Koexistenz weniger kostet als die gegenseitige Zerstörung.⁴⁸

Da die Demokratie nicht gestaltbar ist, wird sie beispielsweise bei Dahl *letztlich* zur Polyarchie „abgemindert“, das heißt zu einem Set von Institutionen, die formale politische Spielregeln markieren. Die Idee von der sozialen Gleichheit gilt ihm zwar weiter als Axiom,⁴⁹ verbleibt jedoch im Hintergrund und wird von seinen Rezipienten zumeist völlig vernachlässigt. Da Dahl (neben Schumpeter) als der in der lateinamerikanischen Transitionsliteratur meistzitierte moderne Demokratietheoretiker gelten kann, wird die Polyarchie mit ihren Kriterien zur „Latte“, an der lateiname-

rikanische Demokratisierung in der Regel gemessen wird. Doch auch die sieben Polyarchiekriterien eines Dahl sind zu allgemein, um eindeutig feststellbar zu sein, und gleichzeitig zu gering dimensioniert, um den komparativen infrastrukturellen Nachteil einbeziehen zu können, den Lateinamerika gemeinsam mit anderen Entwicklungsländern im Vergleich zum Norden hat. Spätestens hier tritt nun die Frage auf, ob lateinamerikanische Demokratie durch einen Vergleich mit einem „Idealtyp“, mit der Norm westlicher Industrieländer, mit anderen Entwicklungsländern oder mit eigenen, aus dem Westen voraussetzungslos übernommenen Verfassungsnormen bestimmt werden soll.

Das heißt, erstens bleibt die Frage, ob normatives Demokratieverständnis nur westliche oder eben auch lateinamerikanische „Ahnen“ hat. Zweitens existiert das alte Problem des Auseinanderklaffens westlicher Normen und lateinamerikanischer Realitäten. Drittens geht es darum, „klassische“ Demokratiecriteria westlicher Provenienz ins „Lateinamerikanische“ zu „übersetzen“, das heißt sie für diese Region zu operationalisieren. Das ist schwer und nur landesspezifisch zu machen, aber weil es so schwer ist, sind Vereinfachungen schnell bei der Hand. Die größte Vereinfachung, die in der Behauptung besteht, fast ganz Lateinamerika sei demokratisch, weil es demokratische Verfassungen hat (wobei auch eine Militärdiktatur oftmals verfassungskonform ist), soll hier nicht weiter analysiert werden. Im Zuge einer nächsten Minimierung wird das Fehlen von Militärdiktaturen und das Ausbleiben von Militärputschen bzw., in der Umkehrung, die Wahl eines zivilen Präsidenten in „freien“ Präsidentschaftswahlen zum einzigen oder zumindest entscheidenden Demokratiecriteria erhoben,⁵⁰ wohl weil dies im Unterschied zu anderen Indikatoren das am leichtesten verifizierbare Kriterium ist. Doch dieser „rettende Strohalm“ kann, wie vor allem die *deviant cases* zeigen, zu sehr trügerischen Schlüssen führen, denn Demokratisierung schließt zwar Demilitarisierung ein, ist aber nicht mit ihr identisch.

Eine solche häufig vorkommende Vereinfachung hat einen gefährlichen methodologischen Hintergrund, der paradoxerweise – eben da er von der benachteiligten Ausgangsposition Lateinamerikas ausgeht – viel subtiler und gefährlicher ist als der erstgenannte, zumal er unterschwellig wirkt und dadurch vorseilende Funktion hat: Gerade weil Lateinamerika eben Lateinamerika sei und durch die „traditionelle Dissoziation von politischer Norm und politischer Wirklichkeit“⁵¹ präfigurativ geprägt, müsse die „Demokratie-Latte“ von vornherein niedriger angelegt werden. So „geht“ beispielsweise Wahlbetrug als Wahlunregelmäßigkeit (und

Schönheitsfehler) 1994 in México, El Salvador oder in der Dominikanischen Republik „durch“, der, in solchen Größenordnungen, in Europa (man erinnere sich an die Kommunalwahlen vom Mai 1989 in der DDR) zu Recht als Zeichen für grundsätzlich undemokratische Wahlen angeprangert wurde. Schließlich sind Länder mit ambivalenten Regime-Hybriden und unveränderten Langzeit-Demokratiedefiziten, wie es die *deviant cases* sind, nicht selten Gegenstand einer weiteren vorausseilenden Reduktion demokratischen Anspruches, denn sie waren einerseits das kleinere Übel im früher autoritären gesamtlateinamerikanischen Kontext, und andererseits sind Demokratiedefizite dort so chronisch und formal so wenig faßbar, daß sie am Ende, ob nun in euphemistischer oder resignativer Manier, vernachlässigt und als national-spezifische Demokratievariante („democracia a la colombiana“ etc.) letztlich akzeptiert werden.

Viele dieser „vorausseilenden Minimierungen“ demokratischen Anspruches gehen bereits im Vorfeld der Analyse vor sich und sind quellenmäßig schwer zu orten. Doch die neueste Lateinamerika-Transitionsliteratur bietet dafür auch den seinerseits ambivalenten Beleg. Damit ist das Konzept der *democracia posible* angesprochen, bei dem paradoxerweise gerade der realistisch-präfigurative Ansatz als Hintergrund dafür dient, positive (Ja, Demokratie ist möglich.) mit resignativer Konnotation (Sie ist aber limitiert oder unwahrscheinlich.) zu verbinden. Fernández Reyes gliedert das inhaltliche Dilemma in Etappen: mögliche Transition und unwahrscheinliche Konsolidierung.⁵² Strasser beschreibt die *democracia posible* als schon reale Regierungsmischform, „posible de realización histórica en un tiempo dado“⁵³, und nimmt ihr damit ausdrücklich jeglichen Charakter eines utopischen Entwurfes. Torres-Rivas bezeichnet sie als künftighin realisierbar, aber gleichzeitig als „historicamente condicionada“.⁵⁴ Die Unterschiede zwischen den Positionen sind fein nuanciert und dennoch relevant. Wie im letzteren Fall ist das Konzept der *democracia posible* immer dann tragfähig, wenn es gleichermaßen den Verweis auf Erreichbarkeit, strukturelle Limitierung und visionäre Extrapolation impliziert und die Spannung zwischen den drei Dimensionen ausbalanciert. Maihold unterscheidet mit diesem Ansinnen zwischen „möglicher Demokratie“ und „Demokratie des Möglichen“.⁵⁵ Die „*democracia posible*“ ist also noch nicht real, jedoch machbar.⁵⁶ „The constitution of each one of history's features is rather the result of a vocation for utopia and the ability to make it feasible.“⁵⁷ Wenn dagegen eine „*definición restringida*“ („eingeschränkte Definition“)⁵⁸ der Demokratie, angelegt an eine „*democracia restringida*“ („eingeschränkte

Demokratie“), Gefahr läuft, aus Regime-Hybriden den Idealfall von Demokratie „hervorzuzaubern“, ist das ein trügerischer Kunstgriff. Das heißt aber dennoch nicht, daß auf Minimalkriterien völlig verzichtet werden kann. Die Spannung zwischen allen drei Dimensionen auszuhalten erfordert, solche notwendigen, wenn auch nicht hinreichenden Minimal-kriterien aus analytischen Gründen anzuwenden, doch ohne sich auf sie zu beschränken und ohne daß einschränkend wirkende strukturelle Legate vorausseilend zum Modell erhoben werden.

3. Allgemeingültige Definitionen „ins Lateinamerikanische zu übersetzen“, zu *operationalisieren*, und statt sie zu überladen, sie als ein „working model“⁵⁹ zu entwickeln, heißt nicht den Anspruch an lateiname-rikanische Demokratie vorausseilend zu *minimieren*. Operationalisierung bedeutet dabei weder Reduktion auf formale noch auf politische Demokratie, die ihrerseits nicht identisch sind. Was also heißt Operationalisierung? Als Prämissen sollen gelten:

Erstens: Transition zur Demokratie sei als *Prozeß* verstanden.

Zweitens: Die Kriterien für *Beginn* und *Ende* dieses Prozesses seien jeweils gesondert festgestellt.

Drittens: Transition sei ein *gesamtgesellschaftlicher* Prozeß, der auf der politisch-institutionellen, zivilgesellschaftlichen, marktwirtschaftlichen und distributiven Ebene zu messen sei. Dabei ist zu überprüfen, ob und inwiefern die „Quadrizität“ der Ebenen nicht besser durch die Verwendung zweier, voneinander abgegrenzter Kategorien („Transition“ und „Transformation“) widerspiegelt werden kann.⁶⁰

Viertens: Die Aufstellung einer Hierarchie der Minimalkriterien sei über-legenswert.

Fünftens: Die Kriterien müssen landesspezifisch verifizierbar sein und die Fragen als Alternativfragen formuliert werden, die eine eindeutig positive oder negative Antwort erwarten lassen können. Andere Entscheidungsfragen, auf die im Unterschied zu den Alternativfragen eine Antwort gesucht wird, die vielschichtig ist, graduelle Abstufungen meint und weitgehend von subjektivem Ermessen ausgeht, sind unbedingt hinzuzuziehen. Sie allein jedoch ließen die Kategorien „Demokratie“ und in Abhängigkeit davon auch „Transition“ beliebig dehnbar werden. Nur so ist erklärbar, daß komplizierte Marginalfälle der Transitionsdiskussion diametral entgegengesetzte Einschätzungen erfahren, die beispielsweise im Falle Kolumbiens von „second in the Western Hemisphere only to the United States ... in maintaining uninterruptedly a democratic, liberal, bourgeois political

system“⁶¹ bis hin zum Regime eines „terrorismo de Estado“⁶² reichen.

Eine solche „Checkliste“ von Alternativfragen gründet sich immer auf den landesspezifischen Kontext, ist somit nicht universell im Sinne der Relevanz einer jeden dieser Fragen für jedes Land, doch repräsentiert sie die „Lateinamerikanisierung“ allgemeingültiger Transitionskriterien. Die Liste könnte u.a. die folgenden Fragen enthalten: Ist der Bürgerkrieg (bzw. Guerrillakrieg mit nationaler Dimension) beendet? Sind die ehemaligen Kombattanten ins Zivilleben integriert? Wurde der Ausnahmezustand aufgehoben? Besteht eine Zivilregierung? Ist eine Zivilperson Verteidigungsminister? Ist die Armee professionalisiert und die Polizei von ihr administrativ getrennt? Ist die Militärgerichtsbarkeit für Zivilpersonen abgeschafft? Ist die Straflosigkeit (*impunidad*) beendet? Wurde die frühere Verletzung der Menschenrechte von seiten der Regierung zugegeben und strafverfolgt? Ist der *habeas corpus* garantiert? Ist anonyme Strafverfolgung (*jueces sin rostro*) ausgeschlossen? Existieren Mechanismen, die einen *deadlock* zwischen Präsident und Parlament verhindern? Finden Wahlen statt? Kommen Wahlunregelmäßigkeiten nicht vor? Handelt es sich um einen offenen Pluralismus, der auch die ungehinderte Partizipation alternativer politischer Akteure ermöglicht? Sind (ethnische) Minoritäten im Parlament vertreten? Finden Bürgermeisterwahlen statt? Ist der Staat flächendeckend präsent, und wird Privatjustiz von ihm geahndet? Korreliert Verteilungsgerechtigkeit mit Wachstum? Ist eine Pluralität von Eigentumsformen gegeben? Wurde eine Agrarreform durchgeführt?

Diese Liste erhebt weder Anspruch auf Vollständigkeit noch wird damit jeglicher Ermessensspielraum ausgeschlossen. Zudem verbleiben auch relevante gesellschaftliche Bereiche (Korruption, Klientelismus, Caudillismus u.a.) außerhalb des Zugriffs von solchen Alternativfragen. Die „Checkliste“ hat keinen Rezeptcharakter, vor allem nicht in einem Sinne, daß die affirmative Antwort auf alle Fragen schon in jedem Fall den endgültigen Vollzug von Transition andeuten würde, obgleich damit die Phase der Konsolidierung durchaus in greifbare Nähe gerückt wäre. Diese Reihenfolge impliziert keine hierarchische Ordnung. Allein für den Beginn des Transitionsprozesses sind zumindest jene Kriterien konstitutiv, die für das Recht auf Leben stehen. Dieses höchste Menschenrecht⁶³ markiert zweifellos die Spitze der Hierarchie von Kriterien. Es ist sowohl Ergebnis als auch Verfahren, normativ belegt und zugleich juristisch verifizierbar. Wird auch nur eine der Fragen, die dieses Recht unmittelbar⁶⁴ tangieren, verneint, so ist selbst der Beginn von Transition in Frage zu stellen. Die aufgelisteten Fragen stellen kein Gegenkonzept zu den

universellen Demokratie-Indikatoren dar, sie spezifizieren und ergänzen sie lediglich. Die Kriterien sind national und relativ unabhängig von Weltmarkt und -ordnung erfüllbar. Sie sind liberal- und radikal-demokratisch. Politische Demokratie gilt damit nicht als nur formale Demokratie, sondern ist selbst substantiell. Allen Kriterien kann intrasystemar, im nationalen Rahmen und in überschaubaren Fristen entsprochen werden.

4. Die Geburt der Transitionsdebatte vollzog sich in bewußter Abgrenzung von zwei Korrelationsthesen, welche die Lateinamerikanistik der sechziger und siebziger Jahre stark beeinflußt hatten: Da war zunächst der klassische Artikel von Lipset,⁶⁵ in dem das „well-to-do“ einer Nation der Demokratie zugrundegelegt wird, woraus in der Interpretation nicht selten verkürzt die These abgeleitet wurde, Modernisierung und Demokratisierung seien in erster Linie an ökonomische Performanz gebunden. In den siebziger Jahren begann dann im Gefolge der „Autoritarisierungswelle“ die Umkehrung zu gelten, nach der eine Korrelation zwischen ökonomischer Modernisierung und bürokratischem Autoritarismus bestehe.⁶⁶

Zu Recht grenzte sich die Transitionsdebatte von beiden linearen Vereinfachungen ab. Sowohl die Etablierung autoritärer Regime in den sechziger und siebziger Jahren als auch die Transitionsperiode der achtziger Jahre geschah in Zeiten ökonomischer Wachstumsprobleme und Krisen, im letzteren Fall gar in einer als *década perdida* bezeichneten Zeitspanne, die hinsichtlich ihrer Krisendimension nur mit den Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise in Lateinamerika verglichen werden kann. Das autoritäre, aber ökonomisch prosperierende Chile und das demokratische, aber schuldengeplagte Costa Rica standen für beide Thesen als besonders offensichtliche Negativ-Beispiele. Die kritische Bewertung beider Thesen zeitigte jedoch für die Transitionsdebatte der achtziger Jahre auch einen methodologisch verhängnisvollen Effekt. Mit der balancierten Einschätzung der Folgen ökonomischer Performanz für politische Prozesse wurde gewissermaßen die Bedeutung struktureller Präfiguration für Transitionsprozesse gleich mit über Bord geworfen und vergessen, daß strukturelle Präfiguration mit ökonomischer Performanz nicht identisch ist. Es brach die „Stunde der Akteure“ an und mit ihr die Behavioralisierung einer insgesamt dominierenden modernisierungstheoretischen Herangehensweise. Behavioralistischer Modernisierungsansatz bedeutete also in der Transitionsdebatte die Dominanz der handlungsorientierten gegenüber den strukturorientierten (historischen und sozialstrukturellen) Analysen. Spieltheoretische „*rational choice*“-Versuche faßten Fuß, deren besonde-

re Schwäche darin bestand, historischen Kontext und Langzeit-Transitionen außer Betracht lassen zu müssen. Politischer Wandel schien dabei vordergründig dem Handeln politischer Akteure und den Kompromissen zwischen den *softlinern* der vorherigen Gegenseiten bzw. von *hard-* und *softlinern* im schlechteren und zwischen Elite und Masse im besseren Fall geschuldet zu sein, deren struktureller *background* (Oligarchie, Agrarfrage etc.) generell unterbelichtet blieb.⁶⁷ Neoliberale Sichtweisen flankierten diese Position, nach denen der unabhängige Unternehmer in seiner politischen „Inkarnation“ zum idealen Protagonisten der Transition wurde. Da der überwiegende Transition-Modus der Pakt war, das *settlement*, das auf den ersten Blick nur dem Handschlag von Akteuren entspringen konnte, und Transitionsprozesse zudem verkürzt, als *Akt*, dargestellt wurden, führte diese aktorsorientierte Sicht ganz logisch zu einer euphorischen Bewertung der Transitionsresultate. Ein Blick auf die Strukturen hätte schon in den achtziger Jahren mehr Ernüchterung gebracht. Doch diese Aktorsorientiertheit war selbst ihrem eigenen Ansatz untreu. Sie erwies sich in der Regel als „elitenlastig“ und selbst, wenn die Zivilgesellschaft als „Demiurg“ hervorgeholt wurde, so auch dann in Gestalt von „neuen“ Eliten, den sozialen Bewegungen.⁶⁸ Regimewechsel fand in der Transitionsliteratur dieser Jahre also als Elitenwechsel statt. Die Intervention der Volksmassen, die vornehmlich in Mittelamerika Transition erst in Gang gesetzt hatte, wurde dagegen marginalisiert. Erst mit der osteuropäischen Wende schienen die Volksmassen auch für Lateinamerika wieder „hof-fähig“ geworden zu sein. Wenn in der Darstellung die Elite grundsätzlich zum alleinigen oder alles entscheidenden Protagonisten wird, verdunkelt sich natürlich auch der Blick auf solche Transitionsprozesse, die – wie in Brasilien oder Ekuador – nun tatsächlich „von oben“ und unter der Ägide von Eliten abliefen. Schließlich bleibt logisch nicht schlüssig, wie eine elitendominierte Transition in eine konsolidierte Demokratie münden soll, wenn zumindest die Konsolidierung der Demokratie dann an die politische Partizipation von Massen gebunden wird. Das vermittelt den Eindruck, daß Demokratie etabliert werden kann, ohne von der Masse der Bevölkerung eingefordert zu werden. Der „elitenlastige“ Ansatz hatte gleichfalls zur Folge, daß in der Transitionsanalyse auch entscheidende *Akteure* ausgespart blieben: die Guerrilla, Unternehmerverbände, Gewerkschaften u.a. *Die* Akteure, die im Unterschied dazu im Mittelpunkt der Analyse standen, wurden zumeist nur in ihrem strategisch ausgerichteten Augenblickshandeln untersucht. Daß sie sich im Transitionsprozeß selbst wandeln können – man denke an die Umwandlung von Bürgerkriegsar-

meen in politische Parteien oder von Regierungs- in Oppositionsparteien während eines Demokratisierungsprozesses – fand fast nirgendwo einen Niederschlag. Selbst jene Autoren, die Prozeßmuster als strukturellen Hintergrund anerkannten, doch im folgenden das Wechselverhältnis zwischen diesem und den Akteuren ignorierten, vergaßen, daß sich auch Prozeßmuster im Verlauf von Jahren und Jahrzehnten, die manche Transition währte, zum Teil signifikant änderten. So gesehen, wird auch verständlich, daß und warum die Ursachenforschung in der Transitionsanalyse einen untergeordneten Stellenwert besaß, um so mehr dann, wenn der Transition Zufallscharakter zugeschrieben wurde. „Democracy by default“⁶⁹ ist nicht umsonst zum vielzitierten Wort geworden.

Multikausale Erklärung von Transition erfordert dagegen historisch-strukturelle Analyse. Eine Pionierleistung, die für den Übergang zur zweiten, stärker strukturorientierten Etappe der Transitionsdebatte Pate stand, stellen insonderheit die Arbeiten von Rueschemeyer/Huber-Stephens/Stephens und Collier/Collier dar.⁷⁰ Trotz bemerkenswerter Unterschiede zwischen den Positionen dieser Autoren eint sie das Bemühen, die zwischen ökonomischer Entwicklung und Demokratisierung liegende *blackbox*⁷¹ zu erhellen, indem sie in ihrer Analyse politische Akteure in deren sozialstrukturellen Kontext stellen, ohne deren Handeln jedoch linear auf *cleavages* zurückzuführen. Ob nun innerhalb einer strukturellen Matrix oder gegen sie agierend, im Verständnis all dieser Autoren „bricht“ sich im Handeln politischer Akteure stets deren sozioökonomische Provenienz. Oligarchie, „Mittelklasse“ und Arbeiterschaft werden in ihrer jeweiligen historischen Wichtung und Auseinandersetzung gesehen, ohne daß aber Demokratisierung an das vordringliche Agieren einer bestimmten sozialen Gruppe gebunden wird. Dabei generiere nicht Kapitalismus *per se* Demokratie, sondern die ihm innewohnenden Widersprüche,⁷² einschließlich seiner strukturellen Entwicklungsdefizite in Lateinamerika. Es ist wohl nicht zufällig, daß keine dieser Analysen streng auf *eine* Variable, das heißt nur auf die Transition orientiert ist, und die Demokratisierungsproblematik nur auf den „Pendelausschlag“ der achtziger und neunziger Jahre beschränkt. Vielmehr stützen sich diese Monographien auf holistisch angelegte, komparative Langzeit-Untersuchungen. Dennoch kann innerhalb der *politologisch* ausgerichteten Transitionsdiskussion über Lateinamerika die (alte) Frage nach dem Verhältnis von oligarchischer oder bürgerlicher Gesellschaft und den Chancen für Demokratie, von inkorporierter „Mittelklasse“ und ihrer Potenz, sich ökonomisch wie auch politisch unabhängig zu machen und damit demokratiefördernd

wirksam zu werden, den „kanalisierenden“ Langzeitwirkungen von Korporatismus und Populismus auf die Arbeiterschaft und den Möglichkeiten für offenen Pluralismus als ungeklärt gelten. Der Zusammenhang von Agrarfrage und Demokratisierung ist von der „klassischen“ Transitionsdebatte über Lateinamerika nur völlig marginal thematisiert worden. Es hätte mit einer Entscheidung über den historischen Aufstieg oder Fall einer jeden dieser sozialen Gruppen zu tun, die historische Dimension der Transitionswelle abzustecken. In diesem Kontext erweist sich der Vergleich mit dem gesellschaftlichen Kontext der „Großen Depression“ der dreißiger Jahre als besonders relevant. Nahm die heutige Transitionswelle als *ein* historischer Zyklus schon mit den Umbrüchen dieser Zeit ihren Anfang? Verlieren die vielbeschworenen Ausnahmen Costa Rica, Venezuela und Kolumbien damit ihre Sonderstellung, weil sich dort demokratische Strukturen schon in den vierziger und fünfziger Jahren herauszubilden begannen und so in denselben Zyklus eingebunden wären? Ist es in den heutigen „Post-Transition-Staaten“ Oligarchien gelungen, gesamtgesellschaftliche Hegemonie wiederzuerlangen? Ist im Gegenteil mit der letzten Demokratisierungswelle das Ende der traditionellen Oligarchien eingläutet worden? Oder widerspiegelt die Instabilität der neuen Demokratien gerade die Tatsache, daß oligarchische Hegemonie verloren, subalterne jedoch nie gewonnen worden ist? Diese Fragen wurden auch in der zweiten Etappe der Transitionsdiskussion nur selten aufgeworfen.⁷³ Wohl nur die historisch-strukturell begründete Antwort auf sie könnte die unüber-schbare Variablenflut der Transitionsdebatte eindämmen und den Schlüssel für eine kohärente Transitionstheorie liefern.

5. Nachdem die Diskussion der achtziger Jahre stark akteursbetont gewesen ist, gestaltet sich die Reflexion der neunziger Jahre wieder stärker strukturorientiert. Der Rahmen dafür wurde mit der „Triade“ Markt – Staat – Zivilgesellschaft gesteckt, ein Rahmen, der in der Regel ohne Bezug auf die vermittelnden *cleavages* sehr starr und abstrakt bleibt. In den Diskussionsangeboten wird den drei Gliedern der „Triade“ ein jeweils ganz unterschiedliches Gewicht zugemessen. Doch in der Regel und Tendenz dominiert die Forderung nach dem Rückzug des Staates zugunsten von Markt und Zivilgesellschaft, die bis zur darauf folgenden „Auflösung“ der Zivilgesellschaft im Markt erweitert wird. Die staatszentrierte Matrix,⁷⁴ die in Lateinamerika mit der importsubstituierenden Industrialisierung in den dreißiger Jahren begonnen hatte (in Mittelamerika später), schien spätestens mit dem Schuldendesaster der achtziger Jahre obsolet

geworden zu sein. Mit Chile und México waren es in den siebziger Jahren bzw. am Beginn der achtziger Jahre zunächst autoritäre Staaten, die sich dem Neoliberalismus verschrieben, indem sie einst auf revolutionärem Wege inspirierte Nationalisierungen zurücknahmen. Später dann – auch unter dem Strukturanpassungsdruck der Bretton-Woods-Institutionen – sind Demokratisierung und Privatisierung vornehmlich als „simultaneous transition“,⁷⁵ „duale Transition“ und gewissermaßen als eine neue „Doppelrevolution“ konzipiert worden. Doch hatte Lateinamerika (außer Cuba) zum einen weder die Erfahrung eines Staatssozialismus noch die eines Wohlfahrtsstaates aufzuweisen, und zum anderen unterstellte mehr Markt bei weitem nicht gleichen Zugang zu seinen Ressourcen. Im Gegenteil, gemessen an seiner Wirtschaftskraft, ist Lateinamerika von der weltweit gravierendsten sozialen Polarisierung gekennzeichnet.⁷⁶ Privatisierung verstärkte fast immer oligarchische bzw. monopolistische Eigentumskonzentration und verringerte die Protektion vor ausländischer ökonomischer „Intervention“.⁷⁷

Methodologisch ließ die zunächst stark antietatistisch gefärbte Debatte zumindest vier Fragen unbeantwortet: Das betrifft erstens die Rolle des *Staates* bei der Initialisierung und Stabilisierung einer neoiberalen *policy*, zweitens die Mißachtung des Konzeptes einer *mixed economy* (einschließlich von Staatsbetrieben), drittens die Unabdingbarkeit der staatlichen Intervention bei der Überwindung des für Lateinamerika so typischen Problems der Steuererhebung als marktwirtschaftlicher Mechanismus und viertens die Konfusität bei der Fixierung des gesellschaftlichen Bereiches, aus dem sich der Staat tatsächlich zurückziehen habe. Die Antinomie starker vs. schwacher bzw. schlanker Staat wird in der Lateinamerika-Literatur äußerst widersprüchlich behandelt. Inzwischen mehren sich jene Stimmen, die eine *Stärkung* des Staates bzw. die Herstellung der Präsenz des Staates innerhalb der Wirtschaft, als Regulator von Verteilung und Garant gegen Privatjustiz einfordern.⁷⁸ „... the discovery of the market will soon force Latin American countries to rediscover the state.“⁷⁹ So gesehen, steht ein neues „Bringing the State Back In“⁸⁰ an, die Frage ist nur, ob unter demokratischen Auspizien oder mit der harten Hand des Autoritarismus. Inwieweit Verteilungsgerechtigkeit letztlich durch den Staat befördert werden kann, ist hier nicht zu diskutieren. Doch mindestens solange Neoliberalismus heißt, daß der Markt auch die *nicht*ökonomische Sphäre dominiert, zum „*mercado político*“ („politischer Markt“)⁸¹ wird, solange generiert ökonomischer Neoliberalismus einen politischen „*interim illiberalism*“ („zwischenzeitlicher Nicht-Liberalismus“).⁸² Andererseits

ist Neoliberalismus in Lateinamerika eben kein reines marktwirtschaftliches Phänomen, sondern vielmehr eine Mixtur von Marktliberalismus, Staatskorporatismus und Paternalismus. Das Argument „freie Marktwirtschaft“ sticht in Lateinamerika solange nicht, wie es mit *jedem* der zwei Extreme verbunden ist: Anti-Etatismus und Paternalismus. Zwischen Staat und Markt besteht daher keine Antinomie, sondern es kommt darauf an, das zwischen ihnen bestehende Wechselverhältnis zu stärken, zu dynamisieren, doch nicht zu kappen. Demokratisierung darf nicht gegen *den* Staat gerichtet sein, sondern lediglich gegen ein „etatistisches Modell“. Markt und Staat sollten, statt einander zu blockieren, sich wechselseitig stärken. Ein schlüssiges Konzept, wie das zu tun sei, haben gegenwärtig weder Rechte noch Linke in Lateinamerika. Dabei können allerdings auch politische Träger „politischer“ neoliberaler Konzeptionen, oftmals die „Neue Rechte“⁸³ konstituierend, Demokratisierung zunächst stabilisieren helfen, stellen sie aber tendenziell bzw. langfristig in Frage. Dies alles hat mit dem Problem zu tun, daß autochthone Marktwirtschaft noch weniger als substantielle Demokratie von „oben“ implementiert werden kann. Eine „Dekretierung“ des Marktes und der aus neoliberaler Strukturanpassung erwachsenden sozialen Kosten stehen letztlich mit der Ausübung politischen Zwanges, dem Gegenstück von Demokratie, im Zusammenhang. Das Paradox und die Gefahr für die gegenwärtigen Demokratien bestehen darin, daß ihre Stabilität an das Vermögen und die Bereitschaft der Mehrheit gebunden ist, jene Minderheit bzw. deren politische Repräsentanten wiederzuwählen, die ihnen diese sozialen Kosten auferlegen. Die Unruhen von Rosario (Argentinien) und Caracas (Venezuela) zum Ende der achtziger Jahre und der chiapanekische Widerstand (México) seit 1994 haben da alarmierende Zeichen gesetzt.

Weffort, Cueva, Hinkelammert, Arias Penate u.a. betonen zu Recht besonders eindringlich die Ambivalenz des Verhältnisses von ökonomischer Performanz und Verteilungsgerechtigkeit.⁸⁴ Besonders jene Rezipienten Dahls, die sich in der ersten Etappe der Transitionsdebatte über Lateinamerika zu Wort gemeldet hatten, vergaßen bei ihrer Interpretation in der Regel, daß selbst bei Dahl Polyarchie als ein „set of political institutions necessary to large-scale-democracy“ gefaßt wird, das heißt als eine „modern dynamic pluralist society“, die bedeutende Ungleichheit in der Machtverteilung ausschließt.⁸⁵ Im Prinzip schlossen auch O'Donnell/Schmitter/Whitehead daran an, wenn sie unter der Überschrift „*Socialization*“ soziale und ökonomische Demokratie als immerhin konstituierend für die „zweite Transition“ betrachteten.⁸⁶ Doch die für diese Diskussions-

etappe charakteristische Transitionsliteratur erweckt nicht selten den Eindruck, daß dies „Alibi-Funktion“ hat oder in unendliche Zukunft verlagert werden soll. Denn in dem Moment, wo es um die Definition konkreter politischer Regime in Lateinamerika geht, spielen diese Überlegungen als Kriterien dann zumeist eine geringe Rolle.

Wenn Transition als gesamtgesellschaftlicher Prozeß verstanden wird, der die obengenannte Quadrizität der Ebenen einschließt, so impliziert er sowohl mehr Marktwirtschaft als auch mehr Verteilungsgerechtigkeit, die ihrerseits gegen mehr ökonomische Gleichheit konvergieren sollte. Das ist die Crux sowohl des radikal dependenztheoretischen als auch des modernisierungstheoretischen Ansatzes. Es geht um die Zusammenführung der beiden Seiten dieser beiden Paradigmen, die ein Dilemma reflektieren, wobei sich die Anerkennung der Quadrizität der Transitions-ebenen und der Vermittelbarkeit des Verhältnisses von Staat, Markt und Zivilgesellschaft als *conditio sine qua non* erweist. Die Lösung ist alles andere als ein Rezept. Das heißt, sie rückt nur in Reichweite, wenn der eher auf politische Gleichheit abhebende modernisierungstheoretische und der ökonomische Gleichheit einfordernde dependenztheoretische Ansatz vermittelt werden und *linkages* zwischen ihnen hergestellt werden. Das schließt die Akzeptanz der Prozeßhaftigkeit und Gradualität von Transition auf allen Ebenen, der Möglichkeit einer zeitlichen Versetztheit der Transition auf den einzelnen Ebenen und auch die Einbindung nationaler Transition in globale Wandlungsprozesse ein.⁸⁷ Es heißt ebenso, daß die Anerkennung einer eher dependenztheoretisch inspirierten Erklärung des *historischen Gewordenseins* struktureller Subalternität und Heterogenität Lateinamerikas das Verständnis von Transition als Modernisierung nicht ausschließen muß. Daher kann es sich als methodologischer Fallstrick herausstellen, wenn die durchaus zutreffende „Nicht-Linearität“ zwischen ökonomischer Performanz und politischer Modernisierung zum Anlaß genommen wird, den alten modernisierungstheoretischen Konsens, daß „structural differentiation“ und „drive for equality“ eben auch Modernisierung konstituieren,⁸⁸ außer Kraft zu setzen.

„The need for mayor theoretical revision“⁸⁹ der Transitionsliteratur, wie sie dezidiert angemahnt wird, impliziert also die Überwindung *behavioralistischen* modernisierungstheoretischen Denkens. Erneuerung von modernisierungstheoretischen Ansätzen impliziert für Lateinamerika, daß Modernisierung als ein demokratischer Wandel bestimmt wird, der ausgehend von der Unterentwicklung, strukturellen Heterogenität und untergeordneten Stellung dieser Region auf dem Weltmarkt und in der

Weltpolitik die *innenpolitischen* Rahmenbedingungen, darunter besonders die *systeminternen* Herrschaftsstrukturen, zu deren schrittweiser Überwindung schafft. Es geht dabei also darum, wie ein Wandel von miteinander verzahnten und in sich widersprüchlichen *endogenen* Faktoren dazu verhelfen kann, dem „Peripherisierungsdruck“⁹⁰ entgegenzusteuern. Modernisierung ist dabei weder mit linearem Wachstum noch mit nachholend kopierter westlicher Entwicklung gleichzusetzen, sondern als eine autochthone tendenzielle strukturelle Differenzierung mit all ihren möglichen Retardierungen und Zusammenbrüchen. Das schließt ein, daß westliche Erfahrungen (allerdings in ihrer *gesamten* historischen Dimension) und Termini kritisch einbezogen, für Lateinamerika operationalisiert, aber nicht zu Mustern hochstilisiert werden. Dabei muß sich Modernisierung als Demokratisierung (von Wirtschaft, Verteilung, Staat und Zivilgesellschaft) vollziehen, innerhalb derer ökonomische Performanz *und* Verteilungsgerechtigkeit, Eliten *und* Massen, Evolution *und* Revolution, Transition *und* Transformation historisch und regional widersprüchlich zusammenwirken. Modernisierung hat Prozeßcharakter, ist in das Spannungsverhältnis von krisengenerierendem Innovationsdefizit und krisenüberwindenden Innovationsschüben hineingestellt und besitzt auch im „Großraum“ Lateinamerika subregional und national unterschiedliche Determinanten.

Die Zivilgesellschaft als Ort und Katalysator oder auch „Bremsklotz“ von Transition und Modernisierung ist relativ spät, das heißt in der zweiten Diskussionsetappe und unter dem Eindruck des *civil-society*-Diskurses, wie er vor allem im Zuge der Reflexion des osteuropäischen Umbruches geführt wurde, zum Gegenstand der lateinamerikanischen Transitionsdebatte geworden. Dabei hatte es zunächst den Anschein, daß damit elitistische Konzepte verdrängt würden, doch später dann kamen Stimmen auf, welche sich um die Bändigung der mobilisierten Zivilgesellschaft sorgten bzw. ihre Selbstbeschränkung („*self-limitation*“) vorzogen und dabei Zivilgesellschaft an Konsensfähigkeit banden.⁹¹ Erschwerend wirkt dabei die Widersprüchlichkeit der Interpretationen dieses Terminus. Mit der „Wiederentdeckung“ der Zivilgesellschaft werden zunächst auch alte Fragen wieder aufgeworfen: nach der Identität oder Unterscheidung von bürgerlicher und ziviler Gesellschaft, von ökonomischer und ziviler Gesellschaft, nach der Verquickung oder dem Gegensatz von Staat und Zivilgesellschaft, nach dem Stellenwert der Zivilgesellschaft im Verhältnis von Öffentlichem und Privatem, nach ihrer Konfliktivität oder Homo-

genität, Mobilisierung oder Stabilität. Als besonders *wenig* hilfreich erweisen sich dabei

- die –für Lateinamerika als besonders einfach erscheinende – Definition von Zivilgesellschaft als Ausdruck für den gesamten nicht-militärischen Bereich einer Gesellschaft,
- die – neoliberal inspirierte – Gleichsetzung von Markt und Zivilgesellschaft,
- die „romantisierende“ eindimensionale Sicht auf die Zivilgesellschaft, als „Demokratie von unten“ und ihre „Behavioralisierung“ (soziale Bewegungen als politische Träger),
- das Verständnis von Zivilgesellschaft als Vision, mithin als Irrealität,
- das Verkennen des politischen Wesens der Zivilgesellschaft,
- die Verwechslung von *vorstaatlichem* mit *antistaatlichem* Charakter der Zivilgesellschaft,
- die Identifizierung von Zivilgesellschaft mit Konfliktlosigkeit und friedlicher Konfliktregelung,
- die Darstellung des Verhältnisses von Staat und Zivilgesellschaft als „Nullsummen-Spiel“.

Der Terminus „Zivilgesellschaft“ ist für die Transitionsproblematik nur dann nützlich, wenn er als der vorstaatliche, aber nicht unpolitische, an seinen Rändern den Staat, die Wirtschaft und die Familie „berührende“ politisch-kulturelle Bereich der Gesellschaft definiert wird, der real, widersprüchlich (nicht *a priori* emanzipatorisch), strukturell und transitorisch ist und somit zum entscheidenden „Schlachtfeld“ für oder wider Demokratie wird. So bestimmt, erhält der Begriff „Zivilgesellschaft“ besonders dann einen heuristischen Wert, wenn es darum geht, gesamtgesellschaftliche strukturelle Phänomene zu bezeichnen, die über Institutionen und Prozesse hinausgehen bzw. dort überhaupt nicht zu orten sind, dabei einer Demokratisierung entweder entscheidend entgegenstehen (Korruption, Klientelismus,⁹² *violencia*) oder sie befördern können („heroische Illusion“) bzw. diesbezüglich ambivalent sind (Nationalismus, Kriegsmüdigkeit, tribale oder traditionelle Kulturen). Dieser Ansatz ist für Lateinamerika auch deshalb besonders sinnvoll, weil er erlaubt, Demokratisierungsbedarf dort zu erklären, wo zwar das politische *Regime* demokratisch ist, aber nicht der *nichtinstitutionelle* politische Bereich. Der Zivilgesellschaft wären so auch jene politischen Kräfte zuzuordnen, die unterhalb der Öffentlichkeitsebene von Parteien und Verbänden agieren. Das können durchaus auch *movimientos civiles* sein, kirchliche Basisgemeinden, *comunidades indígenas*, kulturelle Medien einschließlich des

typisch lateinamerikanischen Phänomens des Schriftstellers als „kollektivem Intellektuellen“ der Zivilgesellschaft, aber auch *think-tanks* von Unternehmerverbänden, *caciques* oder *gamonales*, Todesschwadronen, insoweit nicht staatliche Agenten, informelle Gruppierungen zur Unterstützung oder Bekämpfung von Mafia und auch die Guerrilla. Damit ist die Konfliktivität von Zivilgesellschaft umrissen.⁹³ Nur in diesem Kontext – als Konfliktschlichter – wäre auch der Staat in seiner Funktion legitimiert. Zivilgesellschaft als solche ist deshalb nicht automatisch die Gegenmacht zum Staat. Mehr noch, insofern ist – auch wenn es paradox klingt – die Existenz von Zivilgesellschaft nicht an zivile Konfliktaustragung gebunden, ja sie kann sogar barbarische Phänomene⁹⁴ einschließen. Die Frage, die für Lateinamerika mit Sicherheit eine andere Antwort finden wird als für die osteuropäischen Länder des Staatssozialismus, ist allein, ob sich auch außerhalb staatlicher Strukturen und relativ unabhängig von ihnen ein autonomes politisches Leben entfalten kann. Doch ist Zivilgesellschaft kein normativer Begriff. Allein ihre Demokratisierung – nicht die bloße Existenz – erfordert den Wandel hin zur zivilen Konfliktaustragung im Rahmen von Pluralität. Wenn beispielsweise Demokratisierung auch von der erfolgreichen Integration ehemaliger Soldaten und Guerrilleros in das Zivilleben abhängig ist, so verweist das auf das Problem, daß sich der Wandel vom Militärischen zum Politischen auch in der Zivilgesellschaft zu vollziehen hat. Guerrilla, will sie politisch-legale Hegemonie gewinnen, muß sich von der zivilen in die politische Gesellschaft „hinaufarbeiten“. Besaß sie dann eine staatstragende Funktion, so war sie – wie Cuba und Nicaragua gezeigt haben – dennoch nicht frei von einem „*guerrillerismo administrativo*“. Andererseits kann – wie im Fall des peruanischen Sendero Luminoso – Guerrilla auch antreten, Zivilgesellschaft zu zerstören, und es ist gleichfalls möglich, daß sie – wie der Sendero und die kolumbianischen FARC – völlig in die ökonomische Sphäre „zurücksinken“ und Hegemonialfunktionen selbst im Lager der Subalternen verlieren, wenn ihre Involviertheit in Drogenhandel und Schattenwirtschaft zum Selbstzweck wird. Die chiapanekischen Zapatistas haben sich dagegen, im Unterschied auch zu anderen lateinamerikanischen Guerrillabewegungen, zur „Zivilgesellschaft in Waffen“,⁹⁵ und nicht zur Avantgarde, erklärt.⁹⁶ Ihre Intervention in die jüngste mexikanische Geschichte verweist zugleich auf ein weiteres grundlegendes Defizit bei der Reflexion von Zivilgesellschaft im Rahmen der Transitionsforschung. Autochthone und vor allem indigenistische Vorstellungen von und Erfahrungen mit basisdemokratischen Mechanismen haben in der Transitionsliteratur bisher keinen Niederschlag gefunden.

Es sind gerade die *deviant cases* der Transitionsdebatte, die, selbst wenn sie über demokratische *procedere* verfügen, jedoch den grundlegenden Demokratiekr Kriterien insgesamt nicht gerecht werden. Dies zu sehen, hat die bisherige Transitionsdebatte über Lateinamerika versäumt. In den *deviant-cases*-Ländern ermöglicht nur die kritische Analyse der zivilgesellschaftlichen Strukturen wahrheitsgemäße Aussagen über den Stand der Transition. Menschenrechte sind als Demokratiekr Kriterium deshalb auch ein äußerst relevantes Bindeglied zwischen „civil“ und „political society“. Nach dieser Auffassung wäre Zivilgesellschaft stets – unabhängig von ihrer „Qualität“ – konstitutiver Bestandteil von Gesellschaft. Ihre Stärke oder Schwäche wäre nicht in Abgrenzung vom Staat zu bestimmen, sondern gemessen an ihrer Unabhängigkeit (nicht Loslösung) von ihm, ihrer Strukturiertheit bzw. der Überwindung der ihr innewohnenden Atomisierung sowie an ihrer demokratischen Gerichtetheit und Mobilisierung. Auf längere Dauer kann Zivilgesellschaft nie die Schwäche des Staates kompensieren. Für das Gros der lateinamerikanischen „Post-Transition-Länder“ ist wohl eine chronische Schwäche sowohl von Staat als auch von Zivilgesellschaft zu verzeichnen. Doch die Ereignisse in Chiapas und ihre gesamt nationale Ausstrahlung zeigten: Eine „*explosion of civil society*“⁹⁷ ist in Lateinamerika immer im Bereich des Möglichen. Die generelle Schwäche lateinamerikanischer Zivilgesellschaften hat ihre historische Hauptursache in der Beschneidung der Autonomie derselben entweder durch staatliche Gewalt oder durch die Fesselung der Zivilgesellschaft an den Staat durch Populismus und vor allem Korporatismus. Entsprechend dieser Tradition hat in Lateinamerika die „Ruhigstellung“ von Zivilgesellschaft ein besonderes und ein ambivalentes Gesicht. Neure, zunächst hoffnungsvolle Versuche, in Gestalt verschiedener Formen der *Concertación* zwischen Staat und Zivilgesellschaft, *Pactos Sociales* zwischen Unternehmerschaft und Werktätigen u.a. aus der Zivilgesellschaft heraus neue Sprachrohre politischer Partizipation zu schaffen, laufen auch Gefahr, vereinnahmt und zu einer spezifischen Form des Neokorporatismus zu werden. All dies läßt nur ein Fazit zu: Die Zivilgesellschaft muß, ehe sie politische und ökonomische Demokratie befördern kann, sich selbst demokratisieren und „pluralisieren“.

6. Es steht außer Frage, daß sich die erste Etappe der Transitionsdebatte in Abgrenzung von dem zuvor dominanten konflikt- und krisentheoretischen Ansatz entwickelt hat. Insbesondere die Mittelamerika-Literatur wies in dieser Hinsicht einen abrupten Bruch auf. Für Südamerika kann zumindest

konstatiert werden, daß zwar ökonomische Krisen (Schuldenkrise, Krise der importsubstituierenden Industrialisierung) thematisiert wurden, doch der Zusammenhang zwischen ökonomischer und politischer Krise selten belichtet worden ist. Das gelang besonders dann nicht, wenn ökonomische Krisen nur als Ausdruck von Performanzschwäche, nicht aber von strukturell determinierten Distributionsproblemen gesehen wurde. Gleichzeitig war die Krisenhaftigkeit der lateinamerikanischen Zivilgesellschaft in der Analyse zumeist ignoriert worden. Zwar hat der Verweis auf den Zusammenhang von *década perdida* und Demokratiegewinn schon fast rituellen Charakter, doch blieben die politischen Vermittlungsglieder stets außer Betracht. Wurde zu Recht das Niveau der *Transitionsursachenforschung* kritisch bewertet, so ist dies in erster Linie auf die Mißachtung der sozialen und politischen Krisenproblematik zurückzuführen. Das hatte zuweilen politisch-programmatischen Charakter und ist auch der Tatsache geschuldet, daß die „normal social science methodology“ sich dem Zusammenhang von Regimekrisen und Regimetransitionen nicht zuwendet.⁹⁸ Das Verhältnis von ökonomischer und politischer Krise, das sich in Süd- und Mittelamerika jeweils unterschiedlich gestaltet hat, die Krisen eskalationsstufen, die Versuche von Krisenmanagement und -transformation vor, während und nach der Transition wurden in dieser Literatur nur selten systematisch betrachtet.⁹⁹ Eine Analyse, inwiefern Transition zur Krisentransformation beigetragen hat und in welchem Maße vergleichbare Krisenkonstellationen dem Regimewandel *zum* Autoritarismus und *vom* Autoritarismus zugrunde lagen, steht aus.

Die zweite Etappe der Transitionsdiskussion, in der das Problem der Konsolidierung der neuen Demokratien eine zentrale Stellung besitzt, näherte sich dieser Frage „von hinten“, das heißt es interessierte nun, wie die neu errichtete Demokratie, aber vor allem die Ordnung, stabil gehalten werden kann.¹⁰⁰ Stabilität ist nach dieser Sichtweise vornehmlich statisch bestimmt. Dabei ist jedoch zu unterscheiden zwischen den in der Regel eher „krisenorientierten“ lateinamerikanischen und den eher „stabilitätsorientierten“ westlichen Autoren.¹⁰¹ Vor allem bei den letzteren überwiegt die Sorge, wie die einst mobilisierte Zivilgesellschaft nun domestiziert werden könne, und das trotz einer *relative deprivation*, die angesichts des sukzessiven Verlustes jenes „Legitimitätsvorschlusses“ wuchs, der einer Errichtung von Demokratie zu Beginn eigen war, doch nun durch die sozialen Kosten der Strukturanpassung zunehmend in Frage gestellt ist. Genau das ist der Hintergrund der für die neunziger Jahre so typischen *governabilidad*-Diskussion.¹⁰² Für sie ist symptomatisch, daß Krise und

Konflikt als dysfunktional („*overload*“) verstanden und eben in der Regel nur auf der Ebene der Regierung angesiedelt werden. Die Antwort auf die Frage, ob die einstige Regimekrise, die zum Regimewechsel geführt hat, tatsächlich gelöst oder „gemanaged“ worden ist, sucht man in der Regel vergeblich in der Transitionsliteratur. Gleichzeitig kann die *governabilidad*-Diskussion als klassischer Fall eines Imports westlicher Erklärungsmuster gelten, die ursprünglich der Steuerungskapazität von – in Lateinamerika wohl schwerlich anzutreffenden – Wohlfahrtsstaaten galten.

Krisen widerspiegeln den Sog oder Stau von Entwicklungsproblemen; als ihre Knotenpunkte offenbaren sie wie in einem Brennglas politische Konfliktkonstellationen und signalisieren so Modernisierungsbedarf. Sie stehen für „offene“ historische Situationen und sind gleichermaßen Chance und Gefahr für Demokratisierung. Sie erfordern Innovation und eben nicht nur Anpassung. Sind Krisen und Transitionen „dynamische“ Kategorien, die einen prozessualen Wandel herausfordern bzw. darstellen, so erhebt sich die Frage nach dem longitudinalen, dem historisch-strukturellen „*cross-time*-Aspekt“ des Transitionsvergleiches. In der Regel fehlen in der Transitionsliteratur Langzeitstudien, intra-nationale diachrone genauso wie „*cross-national*“ diachrone Vergleiche. So wird in der Tendenz die euphemistische Bewertung der Stabilität der neuen Demokratie gestärkt, denn je kleiner der Untersuchungsabstand, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit für die Feststellung tentativer Stabilitätszustände.¹⁰³ Die „stabile Instabilität“ lateinamerikanischer politischer Systeme einschließlich ihrer demokratischen Variante ist historisch-strukturell begründet. Doch ist nur im Einzelfall zu entscheiden, in welchem Verhältnis chronische Instabilität in Lateinamerika und konjunkturelle Krisen zueinander stehen. Regionalspezifische Unterschiede sind da offensichtlich, und es ist Mittelamerika, wo Krise und Instabilität in besonderem Maße ineinander übergehen. Mittelamerika steht auch am augenscheinlichsten für das Unvermögen, den krisen-, konflikt- und revolutionstheoretischen mit dem demokratiethoretischen Diskurs zusammenzuführen. Der abrupte Bruch zwischen den Erklärungsmustern bedeutet nicht nur, daß die umfangreichen Forschungen zur Mittelamerika-Krise und zum Mittelamerika-Konflikt von der Transitionsliteratur kaum zur Kenntnis genommen wurden. Vielmehr wurde auch das Verhältnis von subregionaler Krise und Demokratisierung, von „*low intensity warfare*“ und „*low intensity democracy*“ in der jeweiligen nationalen und subregionalen Dimension, von innerem „Pakt“ und äußerem Frieden nur marginal berührt. Dies betrifft schließlich auch die Konfliktproblematik, die im Kontext der Untersuchung von

regionalen Konflikten, darunter dem Mittelamerika-Konflikt, eine wahre Renaissance erlebt hatte. Nur spärlich sind in der neueren Transitionsliteratur Aussagen darüber gesät, wie bei der Lösung dieses Regionalkonfliktes *par excellence* auch *regionale* Friedens- und Demokratisierungsprozesse zusammenwirkten, und welche Resultate sie tatsächlich erbrachten.¹⁰⁴ Was die nationalen Demokratisierungen und deren Konfliktivität betrifft, so hat die zweite Etappe der Transitionsdebatte einzelne Überlegungen zur Konfliktmilderung oder Konflikthegeung vorgestellt,¹⁰⁵ doch kaum mit lateinamerikanischem Bezug.

7. Obgleich die „klassische“ Definition von Transition als einem „interval between one political regime and another“ die Möglichkeit einer „revolutionären Alternative“ als *eine* Option ausdrücklich einschließt,¹⁰⁶ ist die Transitionsdiskussion eindeutig revolutionsignorant oder revolutionsfeindlich geführt worden. Wenn nicht gerade der Begriff „Revolution“ als metaphorische Umschreibung der Transitionswelle benutzte wurde, wie etwa im Falle der „democratic revolution“,¹⁰⁷ so wurde mehrheitlich die Revolution als *passé* bzw. gar als letztlich demokratieschädlich¹⁰⁸ eingestuft bzw. gänzlich ausgeblendet. Das widerspiegelt natürlich auch die Tatsache, daß sich die Mehrzahl der lateinamerikanischen Transitionen durch Pakt bzw. Verhandlung, also auf evolutionärem Wege, vollzogen hat. Paradoxaerweise hat gerade die neueste Lateinamerika-Literatur zur gleichen Zeit wieder bemerkenswerte monographische Schriften zum lateinamerikanischen Revolutionszyklus des 20. Jahrhunderts zu offerieren.¹⁰⁹ Nur wird auch hier der Zusammenhang von Demokratisierung und Transition kaum reflektiert.

„Democracy and revolution in the sense of major social upheaval do not go together.“¹¹⁰ Das verkündete Huntington 1989, also noch vor dem Zusammenbruch des europäischen Sozialismus. Doch vielleicht war der Abschied von der Revolution zu sehr ein Abschied „im Zorn“, als daß er das fruchtlose Fortführen des alten Dilemmas „Revolution oder Demokratie“ (dieses Mal allerdings von der anderen Seite „aufgezäumt“) hätte verhindern können. Zunächst scheint die unmittelbar postrevolutionäre „Ein-Parteien-Dominanz“ und deren politische Implikationen in México, Cuba und Nicaragua jenen Recht zu geben, die Revolution und Demokratie ausschließlich als Antipoden ansehen. Eine solche metaphysische Sichtweise verbaut aber der Ausgewogenheit den Weg: Der demokratische, weil hochgradig partizipative Mobilisierungseffekt, der zunächst auch immer Emanzipationsgewinn für die Subalternen hervorgebracht

hatte, verbleibt damit ebenso außerhalb der Betrachtung wie die Tatsache, daß in einer gegebenen historischen Situation eben allein die Revolution dazu imstande war, die verkrusteten autoritären Strukturen aufzubrechen und gesamtgesellschaftliche Modernisierung zu befördern.

Sowohl die revolutionseuphorische als auch die revolutionsfeindliche Herangehensweise reflektiert eine „verkürzte“ Sicht auf Geschichte: Beide verkennen, daß sich Transition eben nicht „auf einen Schlag“ vollzieht, sondern daß sie einen prozessualen Charakter besitzt und daß der Beginn dieses Prozesses auch durch eine Revolution markiert sein kann, wenn auch nicht muß. Transition kann sich auch von der Revolution herausgefordert bzw. initialisiert vollziehen. Sie kann durch ebendiese Revolution aber gleichfalls zum Scheitern, Versanden und zur friedlichen „Neuaufgabe“ verurteilt werden, falls sich deren Institutionalisierung nicht auch gleichzeitig als Demokratisierung vollzieht. Wenn es als historisch „normal“ gilt, daß nur sehr wenige Länder ihre Demokratie im ersten Versuch konsolidieren konnten,¹¹¹ warum sollte dann dies nicht auch dem *revolutionären* ersten Versuch zugestanden werden? In Mittelamerika – und das ist auch in der Retrospektive richtig – war die „sozialrevolutionäre Option“ eine „demokratische Ersatzalternative“.¹¹² Ohne revolutionäre Mobilisierung wäre der in Mittelamerika besonders verfestigte oligarchische Despotismus nicht zu erschüttern gewesen. Dies läßt die Frage zu, ob ein Zusammenhang nicht nur zwischen Transitionsmodus und nachfolgendem Demokratietyp besteht, sondern auch und vielleicht sogar mehr noch zwischen vorangegangenem Autoritarismustyp und Transitionsmodus. México demonstriert heute in der Agrarfrage¹¹³ besonders deutlich den Zusammenhang zwischen der Rücknahme revolutionärer Errungenschaften und neuen radikalen Mobilisierungen. Zuweilen wird die zapatistische Bewegung gar als Ausdruck der Fortführung der mexikanischen Revolution 1910-1917 dargestellt. Auch für Guatemala kann die Verbindung zwischen der „*aborted revolution*“ von 1944-1954 und dem revolutionären Impetus der achtziger Jahre kaum ignoriert werden. Für El Salvador kann ausgesagt werden, daß dort seit 1979 Transition von „oben“ und „unten“ stattfindet und im Mit- und Gegeneinander von Revolution und Pakt im Fluß ist. Demokratie in Nikaragua und El Salvador wurde eben auch (wenn auch nicht nur) von einer revolutionären Bewegung, deren Führung eine ursprüngliche Guerrilla innehatte, erkämpft. Transition in Mittelamerika hat als Revolution oder zumindest mit revolutionärem Anspruch begonnen. Die Regime-Hybride in Kolumbien und Venezuela werfen ihrerseits die Frage nach dem Zusammenhang zwischen fehlender

radikal-demokratischer Massenmobilisierung im 20. Jh. und Demokratie-defiziten auf. Alles in allem, ob in Lateinamerika sozialrevolutionäre Bewegungen nunmehr keine Zukunft haben,¹¹⁴ sei nicht nur eingedenk der mittelamerikanischen und chiapanekischen Erfahrung dahingestellt.

8. Obgleich ideal für das variablen-orientierte „most-different-systems-design“¹¹⁵ geeignet, hält die Transitionsliteratur nur in den wenigsten Fällen den Kriterien eines kohärenten und kontrollierten Vergleiches stand. Die Mehrzahl der Standardwerke stützt sich auf autonome Länder-Fallstudien, die weder nach einem einheitlichen Vergleichsraster vorgenommen, noch, etwa entsprechend einer schlüssigen Vergleichskonzeption, miteinander in Bezug gesetzt werden. Etwas provokant formuliert, ist der zwar explizite doch vergleichsmethodologisch ignorante intra-lateinamerikanische Transitionsvergleich das Werk von „unconscious thinkers“.¹¹⁶

Die vorliegenden Ausnahmebeispiele sind, weil der „Demokratie-Messung“ verpflichtet, gewissermaßen an der Grenze zwischen komparativer und statistischer Methode geschrieben,¹¹⁷ oder sie reflektieren selbst als monographische Schriften einen gar weltumfassenden Anspruch,¹¹⁸ der dann oftmals entweder an konzeptioneller Schärfe oder an empirischer Seriosität verliert.¹¹⁹ Jene Lateinamerikanisten, die sich auch selbst explizit zur Methodologie des Vergleiches äußerten,¹²⁰ haben sich in der Transitionsdiskussion weniger zu Wort gemeldet.

Je theoriehaltiger angelsächsische Transitions-Vergleiche sind, desto weniger stützen sie sich auf lateinamerikanische Quellen. Lateinamerikanische und unter ihnen vor allem die in Lateinamerika residierenden Autoren legten relativ selten „cross-national-studies“ vor. Mangelnde Wissenschaftsressourcen mögen ein Grund dafür sein. Das hatte zur Folge, daß die Transitionsproblematik, insoweit komparatistisch untersucht, zumindest in der ersten Diskussionsetappe vornehmlich durch die westliche (meist nordamerikanische) „Brille“ betrachtet wurde. Inzwischen ist jedoch der komparative Vorteil, den die lateinamerikanischen Autoren haben, verstärkt eingebracht worden.

In ihrer ersten Diskussionsetappe war die Transitionsliteratur klar auf den Südkonus konzentriert. Der „herding instinct“¹²¹ tat dazu das Seine. Der Bezug zu Mittelamerika wurde spät, eigentlich erst zu Beginn der neunziger Jahre (wohl nicht ganz zufällig nach dem Zusammenbruch des europäischen Sozialismus, der Wahlniederlage der Sandinisten und dem Friedensvertrag in El Salvador), hergestellt. Jedoch auch gegenwärtig überwiegt der *intra*-mittelamerikanische Vergleich. In diesem Rahmen

deutet sich innerhalb der zweiten Etappe der Transitionsdiskussion eine besondere Hinwendung zur mittelamerikanischen Subregion an, obgleich noch nicht vergleichbar mit dem Literatur-Boom der achtziger Jahre im Kontext des Mittelamerika-Konfliktes. Selbstverständlich ist auch damit die Analyse mittelamerikanischer Transitionsprozesse bei weitem noch nicht „ausgereizt“. Doch ist es unleugbar, daß die Gegenüberstellung von süd- und mittelamerikanischen Transitionen bislang gescheut worden ist. Das mag verschiedene Gründe haben und auch mit politisch-konjunkturellen Überlegungen bzw. dem Wunsch, relativ abgeschlossene Prozesse untersuchen zu wollen, im Einklang stehen. Ein solcher Vergleich könnte, soll er tatsächlich beide Subregionen anhand von jeweils mehreren Fällen umfassen, auch nur von größeren Forschergruppen vorgenommen werden, wobei zu berücksichtigen ist, daß die Sichtweisen von Anden- und Mittelamerikaspezialisten in der Regel stark differieren.¹²² Mittelamerika „paßt“ noch weniger als der Südkonus in die „Postmoderne“,¹²³ es leidet unter einer „apparent inapplicability of objective political science“,¹²⁴ unter anderem auch, weil es hier besonders schwierig ist, vom „*official country*“ zum „*real country*“¹²⁵ vorzudringen. Für die mittelamerikanische Sozialwissenschaft werden eine intellektuelle (auch wissenschaftslogistische) Krise und das Fehlen einer eigenen Metatheorie konstatiert.¹²⁶ Schließlich könnte ein auf Mittelamerika bezogener Vergleich nicht an den nur für Südamerika typischen „BA-Diskurs“ anschließen. Auch deshalb erweist sich – neben der mexikanischen – die mittelamerikanische Autoritarismusproblematik als eine besondere Herausforderung für die bislang südamerikakonzentrierten Transitions-Forscher. Und nicht zuletzt würde sich den neuen „südamerikaverwöhnten“ Isthmus-Forschern das alte – auf dem Südkonus inzwischen wohl eher verschwommene – Problem der Oligarchie und damit das einer Demokratisierung als „De-Oligarchisierung“ aufdrängen. Doch subregional determinierte komparative „Inzucht“¹²⁷ entspricht weder den gesamtlateinamerikanischen ökonomischen und politischen Integrationstendenzen noch der Relevanz solcher Phänomene, die, wie beispielsweise der Drogenhandel, ein regionenüberschreitendes Demokratisierungsproblem darstellen, noch läßt es jene „interregionale“ Befruchtung innerhalb des Forschungsdesigns zu, ohne die neue Innovationsschübe unmöglich und die Überbewertung von Einzelfällen wahrscheinlich sind. Der chronische Ausnahmestatus Costa Ricas relativiert sich beispielsweise, wenn Demokratisierung als ein 1948 beginnender historischer Zyklus angesehen und dann mit den entsprechenden Prozessen der fünfziger Jahre in Venezuela oder Kolumbien

verglichen wird. Der „integrale“ Frieden in El Salvador setzt Maßstäbe für Kolumbien, und El Salvador nach der Unterzeichnung des Friedensvertrages von Chapultepec kann der Gefahr unterliegen, zu einer formal-demokratischen, aber chronisch violenten Gesellschaft zu werden, wie es Kolumbien seit Jahrzehnten ist. México, Guatemala und Perú bieten ein ideales, natürlich auch kontrastierendes Vergleichsfeld für die Variablenkonstellation *indígenas* – Guerrilla – Frieden – Transition ab. Honduras steht wie Kolumbien und Venezuela trotz hoher sozialer Polarisierung für Revolutionsabstinz und für ein entscheidendes Gewicht der Armee hinter formal-demokratischen Kulissen. Kolumbien, Venezuela und México haben innerhalb der CONTADORA nicht ohne innenpolitische Gründe eine herausragende Rolle bei der Vermittlung des Mittelamerika-Konfliktes gespielt. Daß solche Vergleiche bisher in der Transitionsdebatte kaum vorkamen, ist wohl dem gängigen Mißverständnis geschuldet, Vergleichbarkeit setze ein generelles Überwiegen von Ähnlichkeiten voraus. Die „festgefahrene“ klassische Transitionsforschung, in der Gesetzmäßigkeiten noch immer aus der südamerikanischen „Norm“ destilliert werden, und die Trägheitsmomente des intra-mittelamerikanischen Vergleiches, die auch aus der „komparativen Inzucht“ resultieren, können durch überregionale Transitionsvergleiche „aufgebrochen“ werden.

Es ist wohl den obengenannten Defiziten, dem Fehlen definatorischer Schärfe, einem mangelnden „*cross-national*-Anspruch“ und zuweilen auch politischen und wissenschaftsstrategischen Präferenzen geschuldet, wenn México, Venezuela, Perú, Guatemala, Honduras, El Salvador und Kolumbien (aber auch Cuba und Haiti) „*deviant cases*“ der „klassischen“ vergleichenden Transitions*literatur* sind. Auch dependenztheoretisch orientierte Autoren haben die Problematik dieser *deviant cases* nicht zur Profilierung ihres alternativen Ansatzes genutzt. Die Marginalisierung dieser Fälle ergibt sich zunächst daraus, daß Transition in der einschlägigen Literatur nur als Regimewandel, nicht aber breiter, also auch als nichtinstitutioneller politischer Wandel und Revolution nicht als Sonderfall von Transition verstanden wird. Die Transitions*literatur* hat zudem weder die (in diesem Jahrhundert) länger zurückliegenden Transitionen, noch bestehenden Transitions*bedarf*, noch keimhafte, im Ansatz „versandete“ oder „eingefrorene“ Transitionsversuche thematisiert.

Die *deviant cases* entsprechen natürlich nicht jenem „Normalfall“ eines Regimewechsels, der zwischen dem Ende der siebziger und dem Ende der achtziger Jahre auf evolutionärem Wege in Südamerika stattgefunden hat. *Insofern* sind diese Länder auch „Marginalfälle“ der Transition

Die Transitionsdebatte über Lateinamerika

selbst. Allein „the analysis of deviant cases is at the heart of the comparative method“,¹²⁸ so Doghan/Pelassy, denn die *deviant cases* lenken den Blick auf die weißen Felder bisheriger Forschung. Paradox formuliert, dürften daher *deviant cases* des Untersuchungsgegenstandes am wenigsten *deviant cases* der Debatte über denselben sein. Wenn es auch gerade diese *deviant cases* sind, die wegen besonderer Ähnlichkeiten den Mittelamerika-Südamerika-Vergleich anmahnen, so auch weil die fehlende Analyse ihrer Ähnlichkeiten im Zusammenhang mit grundsätzlichen Defiziten der komparativen Transitionsanalyse steht: der Mißachtung des Wertes longitudinaler und diachroner Vergleiche aufgrund des Ignorierens von sozialstruktureller Präfiguration und Zyklizität der Transitionsprozesse, der Überbewertung von Konkordanz- und Differenzmethode im Vergleich zu Korrelationsanalysen, der Projizierung einer nicht vorhandenen Linearität von Transitionsprozessen durch die Mißachtung intervenierender Variablen und dem unkontrollierten *small-N-Problem*¹²⁹ bei Versuchen, aus den wenigen „klassischen“ Transitionsfällen (Argentinien, Brasilien, Chile) schon eine Transitionstheorie ableiten zu wollen.

Die Transitionsproblematik ist noch aktuell – für die „Marginalfälle“ genauso wie für die Analyse jener „klassischen“ Transitionsfälle, die von Sorensen zu Recht als „restricted, frail and unconsolidated, and plagued by acute social and economic problems“¹³⁰ beschrieben werden. Meta-theoretische oder selbstreflektive Überlegungen können eine fruchtbringende Zäsur in der gegenwärtigen Debatte, nicht aber ihr Ende konstituieren. Die Herausforderung besteht darin, die Transitionsdebatte radikal zu „erneuern“, obgleich ihr Untersuchungsgegenstand noch keine (auch keine relative) Abgeschlossenheit erreicht hat. Die Disputanten haben zur gleichen Zeit zu wenig zurückgeschaut und zu wenig nach vorn geblickt. Soll heißen: Es gilt, den „alten“ krisen-, konflikt- und revolutionstheoretischen mit einem „neuen“, zivilisationstheoretischen *approach* zusammenzuführen. Das kann nur gelingen, wenn durch longitudinale Studien die historisch-strukturelle Präfiguration und die Zyklizität von Transitionsprozessen widerspiegelt werden. In den Vordergrund muß dabei das Nachdenken darüber treten, inwieweit es sich noch um oligarchische oder schon um bourgeoise Gesellschaften handelt und inwieweit die Konstituierung einer bürgerlichen Gesellschaft trotz oder sogar entgegen den strukturellen Defiziten vorweggenommen werden kann. Dies wären Optionen, wie der Transitionsdiskurs dem „*theoretical impasse*“ entrinnen könnte. Dann würde sich die Transitionsanalyse auch an ihre bisheri-

gen *deviant cases* heranwagen können, ohne dabei das Schicksal der bis jetzt erfolgreichen Transitionen aus den Augen zu verlieren. Es bleibt zudem abzuwarten, ob sich nicht die einst so hoffnungsvoll die Konsolidierung anstrebenden neuen Demokratien künftighin gerade an diese hybriden *deviant cases* annähern werden. Die Defizite der bisherigen Transitionsliteratur, insoweit sie auf traditionellen „falschen“ Dichotomien beruhen, sind nicht nur „hausgemacht“. Doch gerade im Fokus der Transitionsdebatte, nicht nur über Lateinamerika, sind diese besonders deutlich geworden. Eine konsequente Anwendung und Weiterentwicklung des komparativen Instrumentariums für und durch die Transitionsdebatte kann nur von Nutzen sein. Die zu Lateinamerika vorliegende Transitionsliteratur ist noch nicht konsequent komparativ. Sie generierte noch keine eigenständige Theorie. Doch sie ist mehr als nur deskriptiv.

- 1 Vgl. G. O'Donnell/P. Schmitter/L. Whitehead (Hrsg.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore 1986. Natürlich gehen die Ursprünge der Analyse der neueren Transitionsprozesse bis zum Beginn der „Welle“ am Ende der siebziger Jahre zurück. Doch zweifellos bildet dieses Standardwerk, das seinerseits Resultat einer siebenjährigen Diskussion ist, die Zäsur auf dem Weg zur eigentlichen Transitionsdebatte.
- 2 S. Mainwaring, *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*, in: *Issues in Democratic Consolidation*, hrsg. von S. Mainwaring/G. O'Donnell/J. S. Valenzuela, Notre Dame 1992, S. 295.
- 3 D. A. Rustow, *New Horizons for Comparative Politics*, in: *Comparative Politics. A Reader*, hrsg. von H. Eckstein/D. E. Apter, New York, London 1966, S. 64.
- 4 Vgl. N. Lechner, *Revolución o ruptura pactada*, in: *Caminos de la democracia en América Latina*, hrsg. von Fundación Pablo Iglesias, Madrid 1984, S. 287-298; R. Farfán Hernández, *Realismo, elitismo y democracia en América Latina*, in: *Sociológica*, 7 (1992) 19, S. 82ff. Dies widerspricht der Konvention, für Lateinamerika modernisierungs- und entwicklungstheoretische Paradigmen (zuzüglich als drittes auch das korporatistische) anzunehmen. Vgl. K. P. Erickson/D. A. Rustow, *Global Research Perspectives: Paradigms, Concepts, and Data in a Changing World*, in: *Comparative Political Dynamics. Global Research Perspectives*, hrsg. von D. A. Rustow/K. P. Erickson, New York 1991, S. 448ff.
- 5 Wir schließen uns hier der Meinung von Dieter Nohlen und Bernhard Thibaut an. Vgl. D. Nohlen/B. Thibaut, *Transitionforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen*, in: *Systemwechsel I. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*, hrsg. von W. Merkel, Opladen 1994, S. 195.
- 6 Vgl. S. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman 1991; P. Schmitter, *Cinco reflexiones sobre la cuarta onda de democratizaciones*, in: *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, hrsg. von C. Barba Solano/J. L. Barros Horcasitas/J. Hurtado, México D. F. 1991.
- 7 Vgl. R. Pastor, *Introduction: The Swing of the Pendulum*, in: *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*, hrsg. von R. Pastor, New York, London 1989.
- 8 Hier soll nur komparative Transitionsliteratur mit einem subkontinentalen Bezug und einem

Die Transitionsdebatte über Lateinamerika

hohen methodologischen Anspruch besprochen werden. Somit will auch dieser Artikel nur methodologisch anregend und nicht vordergründig empirisch informativ sein. Gleichzeitig können aus Platzgründen wichtige Themen nicht oder nur am Rand berührt werden: z. B. das Verhältnis von Demilitarisierung und Demokratisierung, von Präsidentialismus und Demokratie, von Parteiensystem und Pluralismus, von Dezentralisierung und Transition u.a.

- 9 K. von Beyme, Die vergleichende Politikwissenschaft und der Paradigmenwechsel in der Theorie, in: Politische Vierteljahresschrift, 31 (1990) 3, S. 470.
- 10 M. Cavarozzi, zitiert in: F. Hagopian, After Regime Change. Authoritarian Legacies, Political Representation, and the Democratic Future of South America, in: World Politics, 45 (1993) 3, S. 499.
- 11 R. Munck, After the Transition: Democratic Disenchantment in Latin America, in: European Review of Latin American and Caribbean Studies, (1993) 55; F. Weffort, Nuevas democracias: qué democracias ? in: Revista Foro, (1994) 24, S. 26.
- 12 Vgl. S. Mainwaring/G. O'Donnell/J. S. Valenzuela (Hrsg.), Issues in Democratic Consolidation (Anm. 2); L. Whitehead, The Consolidation of Fragile Democracies: A Discussion with Illustrations, in: Democracy in the Americas (Anm. 7). L. Diamond, Toward Democratic Consolidation, in: Journal of Democracy, 5 (1994) 3; D. Chull Shin, On the Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research, in: World Politics, 47 (1994) 1, S. 168ff.
- 13 Vgl. F. Weffort, Nuevas democracias (Anm. 10), S. 24.
- 14 Vgl. E. Torres-Rivas, La gobernabilidad centroamericana en los noventa. Consideraciones sobre las posibilidades democráticas en la postguerra, in: Revista Paraguaya de Sociología, 30 (1993) 88, S. 95. Ders., El tamaño de nuestra democracia, San Salvador 1992, S. 42ff.
- 15 J. Petras, „Resurgent Democracy“: Rhetoric and Reality, in: New Left Review, (1985) 155.
- 16 Vgl. A. MacEwan, Transitions from Authoritarian Rule, in: Latin American Perspectives, 15 (1988) 3, S. 130; J. M. Malloy, The Politics of Transition in Latin America, in: Authoritarians and Democrats. Regime Transition in Latin America, hrsg. von J. M. Malloy/ M. S. Seligson, Pittsburgh 1988, S. 236.
- 17 Vgl. G. O'Donnell, Delegative Democracy, in: Journal of Democracy, 5 (1994) 1; N. Lechner, Market Society and Changing Patterns of Politics, XVth Congress of IPSA, Berlin 1994.
- 18 Vgl. Evrazija – Iberoamerika: tradicii i modernizacija, in: Latinskaja Amerika, (1994) 3.
- 19 Vgl. P. Cammack, Democratization and Citizenship in Latin America, in: Democracy and Democratization, hrsg. von G. Parry/M. Moran, London/New York 1994, S. 174ff.; J. Nun, Democracy and Democratization, Thirty Years Later, in: Latin American Perspectives, 20 (1993) 4, S. 7.
- 20 J. D. Martz, Political Science and Latin American Politics, in: Journal of Politics, 28 (1971) 1, S. 71.
- 21 G. Sartori, Comparing, Miscomparing and the Comparative Method, in: Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance, hrsg. von M. Dogan/A. Kazancigil, Oxford/Cambridge 1994, S. 26.
- 22 D. Dent, Introduction: Political Science Research on Latin America, in: Handbook Handbook of Political Science Research on Latin America. Trends from the 1960s to the 1990s, hrsg. von D. Dent, New York, Westport, London 1990, S. 11; D. Nohlen, Politikwissenschaftliche Lateinamerikaforschung in Deutschland. Arbeitspapier Nr. 7, Heidelberg 1993, S. 3 ff.; J. D. Martz, Problems of Conceptualization and Comparability in Latin America, in: Comparing

Nations (Anm. 20), S. 240ff.

- 23 Vgl. G. Di Palma, *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley/Los Angeles/Oxford 1990.
- 24 Vgl. J. Linz, *Democracia: presidencialismo o parlamentarismo. Hace alguna diferencia?*, in: *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, hrsg. von O. Godoy, Santiago de Chile 1990.
- 25 Vgl. vor allem A. Przeworski, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge 1991. Zur Kritik an der „demokratietechnologischen“ Sicht vgl.: O. Fernández Reyes, *Política, economía y subjetividad: de la transición posible a la consolidación improbable*, in: *Sociológica*, 7 (1992) 19, S.40.
- 26 Vgl. D. Rueschemeyer/E. Huber-Stephens/J. D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago 1992; R. B. Collier/D. Collier, *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton 1991; H. C. F. Mansilla, *Posibilidades y dilemas de los procesos de democratización en América Latina*, La Paz 1991; D. Nohlen/B. Thibaut, *Transitionsforschung zu Lateinamerika* (Anm. 5), S. 203ff. Für Mittelamerika sind vor allem die Arbeiten von E. Torres-Rivas zu nennen.
- 27 Vgl. B. Gills/J. Rocamora/R. Wilson, *Low Intensity Democracy*; A. G. Frank, *Marketing Democracy in an Undemocratic Market*; S. Amin, *The Issue of Democracy in the Contemporary Third World*, alle in: *Low Intensity Democracy. Political Power in the New World Order*, hrsg. von B. Gills/J. Rocamora/R. Wilson, London/Boulder 1993; I. Wallerstein, *Development: Lodestar or Illusion ?* in: *Capitalism and Development*, hrsg. von L. Sklair, London, New York 1994. Die genannten Artikel sind allerdings nicht auf Lateinamerika konzentriert. Vgl. dafür u.a. A. Touraine, *América Latina. Política y sociedad*, Madrid 1989; C. Vilas, *Transición desde el subdesarrollo. Revolución y reforma en la periferia*, Caracas 1989.
- 28 Vgl. G. O'Donnell, *On the State, Democratization and Some Conceptual Problems. (A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries)*, Working Paper No. 192, Notre Dame 1993; ders., *Hacia una democracia delegativa ?* in: *Lasa-Forum*, 23 (1992) 2; P. Schmitter, *Dangers and Dilemmas of Democracy*, in: *Journal of Democracy*, 5 (1994) 2; T. L. Karl/P. Schmitter: *Modes of Transition in Latin America. Southern and Eastern Europe*, in: *International Social Science Journal*, (1991) 128; L. Whitehead, *The Alternatives to 'Liberal Democracy': a Latin American Perspective*, in: *Political Studies*, (1992) XL, Special Issue.
- 29 Vgl. G. Munck, *Between Theory and History and Beyond Traditional Area Studies. A New Comparative Perspective on Latin America*, in: *Comparative Politics*, July 1993, S. 477.
- 30 Vgl. G. O'Donnell/P. Schmitter, *Transition from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore 1989, S. 6.
- 31 Vgl. W. Merkel (Hrsg.), *Systemwechsel I* (Anm. 5); E. Sandschneider, *Stabilität und Transformation politischer Systeme. Stand und Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung*, Opladen 1995; R. Tetzlaff (Hrsg.), *Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern*, Hamburg 1993; D. Nolte, *Lateinamerika im Umbruch? Wirtschaftliche und politische Veränderungen an der Wende von den 80er zu den 90er Jahren*, Münster/Hamburg 1991; D. Nohlen, *Militärregime und Redemokratisierung in Lateinamerika*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (1986), B 9.
- 32 Vgl. S. Huntington, *The Third Wave* (Anm. 6).
- 33 Vgl. D. Share/S. Mainwaring, *Transitions through Transactions: Democratization in Brazil and Spain*, in: *Political Liberalization in Brazil*, hrsg. von W. Selcher, Boulder/London

Die Transitionsdebatte über Lateinamerika

- 1984.
- 34 Vgl. T. L. Karl, Dilemmas of Democratization in Latin America, in: Comparative Political Dynamics (Anm. 4); T. L. Karl/P. Schmitter, Modes of Transition (Anm. 28).
- 35 Die Begriffe gehen auf den spanischen Politologen Juan Linz zurück. Vgl. J. Linz/A. Stepan, Democratic Transitions and Consolidation: Eastern Europe, Southern Europe & Latin America, Yale 1991.
- 36 Vgl. G. O'Donnell/P. Schmitter, Transitions from Authoritarian Rule (Anm. 30), S. 6ff.
- 37 Vgl. D. Nohlen, Militärregime und Redemokratisierung in Lateinamerika (Anm. 31); H.-W. Krumwiede, Demokratisierung in Lateinamerika, in: Weltordnung oder Chaos?, hrsg. von A. Zunker, Baden-Baden 1993; Vgl. auch die kritischen Bemerkungen von O'Donnell, Hacia una democracia delegativa (Anm. 28), S. 7ff.
- 38 Vgl. E. Torres Rivas, El tamaño de nuestra democracia (Anm. 13), S. 29.
- 39 Vgl. D. E. Apter, Some Conceptual Approaches to the Study of Modernization, Berkeley 1968, S. 297.
- 40 Zu Recht resümiert dies Levine. Vgl. D. H. Levine, Paradigm Lost: Dependence to Democracy, in: World Politics, XL (1988) 3, S. 379.
- 41 Vgl. G. O'Donnell, Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State, in: Latin American Research Review, 12 (1978) 1.
- 42 Vgl. G. O'Donnell/P. Schmitter, Transitions from Authoritarian Rule (Anm. 30).
- 43 Vgl. ders., On the State, Democratization and Conceptual Problems (Anm. 28).
- 44 Vgl. C. Strasser, Para una teoría de la democracia posible. La democracia y lo democrático, Buenos Aires 1991, S. 16.
- 45 Vgl. J. Shearmur, In Defense of Neoliberalism, in: Capitalism, Socialism, and Democracy Revisited, hrsg. von L. Diamond/M. F. Plattner, Baltimore 1993, S. 74.
- 46 Vgl. Anm. 16 und F. Weyffort, Cuál democracia? San José 1993, S. 167ff.
- 47 S. P. Huntington, The Modest Meaning of Democracy, in: Democracy in the Americas (Anm. 7), S. 12.
- 48 Vgl. Weyfforts Verweis auf Dahl in: F. Weyffort, Nuevas democracias: qué democracias? (Anm. 10), S. 31.
- 49 Vgl. R. Dahl, Democracy and its Critics, New Haven/London 1989, S. 251ff.
- 50 Vgl. (in der Tendenz) T. L. Karl, Dilemmas of Democratization (Anm. 4); M. Krennerich, Die Kompetitivität der Wahlen in Nicaragua, El Salvador und Guatemala in historisch vergleichender Perspektive, in: Ibero-Amerikanisches Archiv, 18 (1992) 1/2; E. Berntzen, Democratic Consolidation in Central America: A Qualitative Comparative Approach, in: Third World Quarterly, 14 (1993) 3; Vgl. auch die Gegenmeinung von B. Loveman, 'Protected Democracies' and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993, in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 36 (1994) 2.
- 51 H.-J. Puhle, Sehnsucht nach der Revolution. Zur Typologie der Faktoren und Bedingungen des politischen Prozesses und des politischen Stils in Lateinamerika, in: Politik in Lateinamerika, hrsg. von K. Lindenberg, Hannover 1971, S. 14.
- 52 Vgl. O. Fernández Reyes, Política, economía y subjetividad (Anm. 25), S. 51.
- 53 C. Strasser, Para una teoría de una democracia posible (Anm. 44), S. 154, 158.
- 54 E. Torres-Rivas, El tamaño de nuestra democracia (Anm. 13), S. 30; ders., Centroamérica: La democracia posible, San José 1987, S. 65ff.
- 55 Vgl. G. Maihold, Representación política y sociedad civil en Centroamérica, in: Qué será de Centroamérica? Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil, hrsg. von G. Maihold/M. Carballo Quintana, San José 1994, S. 204.

- 56 Vgl. R. Farfán Hernández, Realismo, elitismo y democracia en América Latina (Anm. 4), S. 89.
- 57 H. Zelman, Culture and Power, in: Latin America Today, hrsg. von P. González Casanova, Tokio/New York/Paris 1993, S. 188.
- 58 L. Paramiño, Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo, in: Cuadernos del CLAEH, 18 (1993/94) 68, S. 17.
- 59 Vgl. R. Munck, Democracy and Development: Deconstruction and Debates, in: Capitalism and Development, hrsg. von L. Sklair, London, New York 1994, S. 22.
- 60 Dabei entsteht die Frage nach dem gesellschaftlichen „Ausschnitt“, den beide Kategorien „abdecken“, nach der Tiefe des bezeichneten Wandels und nach seiner „Gerichtetheit“, das heißt nach Emanzipations- bzw. Fortschrittsge- oder -verlust. Hier soll davon gegangenen werden, daß Transition nur politisch, Transformation dagegen gesamtgesellschaftlich dimensioniert ist. Zur besseren Handhabung der Kategorien bietet es sich jedoch an, den politischen Bereich nur der „Transition“ zuzuschlagen und aus der „Transformation“ „auszuschneiden“. „Transition“ und „Transformation“ werden somit bewußt als Komplemente gefaßt, die in der Realität natürlich auseinanderfallen können. Sowohl „Transition“ als auch „Transformation“ können auch antidemokratisch und modernisierungsfeindlich sein. Beide schließen Reform und Revolution ein, beide beziehen sich nur auf einen *signifikanten* Wandel, das heißt auf einen Wandel mit systemarer und nationaler Dimension. Insofern ist „Demokratisierung“ breiter als lediglich die „Summe“ von Reform und Revolution, denn sie beinhaltet auch jede graduelle und lokale prodemokratische Veränderung.
- 61 J. Sanin, Preface, Colombia's Democracy: Myth or Reality? in: J. P. Osterling, Democracy in Colombia. Clientist Politics and Guerrilla Warfare, New Brunswick/London 1989, S. XVI.
- 62 Vgl. El terrorismo de Estado en Colombia. Brüssel 1992, S. 5ff.
- 63 Vgl. zu dieser Problematik: M. A. Garretón, Human Rights in Processes of Democratization, in: Journal of Latin American Studies, 26 (1994) Part 1.
- 64 Damit ist zunächst die direkte physische lebensbedrohende Gewalt gemeint. Doch schließt dies ebenso eine solche Armut unter der *bottom line* ein, die Hungertod bzw. Tod oder Siechtum durch vermeidbare Krankheit verursacht. Das schließt nicht die Einschätzung von Armut als grundsätzlich inhuman aus. Vgl. auch: C. Anglade, Democracy and the Rule of Law in Latin America, in: Developing Democracy, hrsg. von I. Budge/D. McKay, London, Thousand Oaks, New Delhi 1994, S. 242ff.
- 65 Vgl. S. M. Lipset Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, in: American Political Science Review, (1959) 53.
- 66 Vgl. G. O'Donnell, Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State (Anm. 41). Zur Kritik dieser These vgl. A. O. Hirschman, El paso al autoritarismo en América Latina y la búsqueda de sus determinantes económicos, in: El nuevo autoritarismo en América Latina, hrsg. von D. Collier, México D.F. 1985; R. R. Kaufman, Cambio industrial y gobierno autoritario en América Latina: Un análisis concreto del modelo burocrático-autoritario, in: ebenda.
- 67 Vgl. zum Beispiel: S. Huntington, The Third Wave (Anm. 6); J. Higley/R. Gunther (Hrsg.), Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe, Cambridge 1992; G. Schubert/W. Vennewald, Einige Überlegungen zum Stand der politikwissenschaftlichen Demokratisierungsforschung, in: Perspektiven der Demokratisierung in Entwicklungsländern, Hamburg 1993; L. Diamond/J. J. Linz/S. M. Lipset (Hrsg.),

Die Transitionsdebatte über Lateinamerika

- Democracy in Developing Countries. Latin America, Boulder, London 1989, S. 9.
- 58 Besonders dezidiert formuliert das C. Vilas. Vgl. C. Vilas, *Sociedad civil y pueblo*, in: *Revista Paraguaya de Sociología*, 30 (1993) 86. Vgl. auch: F. Calderón/A. Piscitelli/J. L. Reyna, *Social Movements: Actors, Theories, Expectations*, in: *The Making of Social Movements in Latin America. Identity, Strategy, and Democracy*, hrsg. von A. Escobar/S. E. Alvarez, Boulder/Oxford 1992.
- 69 L. Whitehead, *The Alternatives to 'Liberal Democracy'* (Anm. 28), S. 148.
- 70 Vgl. D. Rueschemeyer/E. Huber-Stephens/J. D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Anm. 26); R. B. Collier/D. Collier, *Shaping the Political Arena* (Anm. 26); Vgl. auch das allerdings schon in der ersten Diskussionsphase der Transitionsdebatte erschienene Buch von Touraine: A. Touraine, *América Latina. Política y sociedad* (Anm. 7).
- 71 Vgl. D. Rueschemeyer/E. Huber-Stephens/J. D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy* (Anm. 26), S. 4.
- 72 Ebenda, S. 7.
- 73 Ausnahmen sind: P. Cammack, *Democratization and Citizenship in Latin America* (Anm. 18), 176 ff; R. H. Dix, *History and Democracy Revisited*, in: *Comparative Politics*, 27 (1994) 1; D. Rueschemeyer/E. Huber-Stephens/J. D. Stephens, *Capitalism, Development and Democracy* (Anm. 26). Das schließt nicht aus, daß dieses Problem an sich betrachtet worden ist, nur eben kaum von der politologischen Transitionsliteratur.
- 74 Vgl. M. Cavarozzi, *Beyond Transitions to Democracy in Latin America*, in: *Journal of Latin American Studies*, 24 (1992) Part III, S. 668.
- 75 Vgl. L. E. Armijo/T. J. Bierstecker/A. F. Lowenthal, *The Problems of Simultaneous Transitions*, in: *Journal of Democracy*, 5 (1994) 4.
- 76 Das wird auch von Befürwortern neoliberaler Strategien anerkannt. Vgl. G. Philip, *New Economic Liberalism and Democracy in Spanish America*, in: *Government and Opposition*, 29 (1994) 3, S. 369.
- 77 Vgl. *Las 500 de América Economía*, in: *América Economía*, Diciembre 1992, S. 46ff.
- 78 Vgl. u.a. A. Przeworski/F. Limongi, *Political Regimes and Economic Growth*, in: *Economic Perspectives*, 7 (1993) 3; L. C. Bresser Pereira/J. M. Maravall/A. Przeworski (Hrsg.), *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*, New York 1993; S. Haggard/R. R. Kaufman, *The Challenges of Consolidation*, in: *Journal of Democracy*, 5 (1994) 4; F. J. Hinkelammert, *Las tareas futuras del Estado, frente al mercado y la sociedad civil, en el istmo centroamericano*, in: *Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano*, hrsg. von E. Stein/S. Arias Peñate, San José 1992; G. O'Donnell, *On the State* (Anm. 28); E. Faletto, *La función del Estado en América Latina*, in: *Revista Foro*, (1994) 23; F. Calderón/M. R. Dos Santos, *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veintetésis sociopolíticas y un corolario*, in: *Sociológica*, 7 (1992) 19.
- 79 M. Naím, *Latin America: The Second Stage of Reform*, in: *Journal of Democracy*, 5 (1994) 4, S. 32.
- 80 Vgl. P. B. Evans/D. Rueschemeyer/T. Skocpol (Hrsg.), *Bringing the State back in*, Cambridge 1985.
- 81 C. Mouffe, *Ciudadanía democrática y comunidad política*, in: *La democracia de fin de siglo*, hrsg. von E. Laclau/C. Mouffe, Asunción 1991, S. 21.
- 82 L. Whitehead, *The Alternatives to 'Liberal Democracy'* (Anm. 28), S. 153.
- 83 Nicht zu verwechseln mit den „Neuen Rechten“ in Europa. Vgl. D. A. Chalmers/C. de Souza/M. do Carmo Campello/A. Borón (Hrsg.), *The Right and Democracy in Latin America*, New York/Westport/London 1992.

- 84 Vgl. F. Weffort, *Cuál democracia ?* (Anm. 46); A. Cucva, *Las democracias restringidas de América Latina*, Quito 1988; F. Hinkclammert, *Las tareas futuras del Estado, frente al mercado y la sociedad civil, en el istmo centroamericano* (Anm. 78).
- 85 Vgl. R. Dahl, *Democracy and its Critics* (Anm. 49), S. 251ff.
- 86 Vgl. G. O'Donnell/P. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule* (Anm. 30), S. 11 ff.
- 87 Dahl spricht von der gegenwärtigen (globalen) dritten Transformation, die eine transnationale Demokratie etablieren müsse. Vgl. R. Dahl, *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*, in: *Political Science Quarterly*, 109 (1994) 1, S. 24. Vgl. auch R. O. Slater/B. M. Schutz/S. R. Dorr (Hrsg.), *Global Transformation and the Third World*, Boulder 1993.
- 88 Vgl. L. Binder, *Crisis of Political Development*, in: *Crises and Sequences in Political Development*, hrsg. von L. W. Pye, Princeton 1971, S. 3ff.
- 89 Vgl. K. Remmer, *New Wine or Old Bottlenecks ? The Study of Latin American Democracy*, in: *Comparative Politics*, 23 (1991) 4, S. 482.
- 90 Vgl. U. Menzel, *Das Ende der dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie*, Frankfurt a.M. 1992, S. 125.
- 91 Vgl. A. Przeworski, *Spiel mit Einsatz. Demokratisierungsprozesse in Lateinamerika, Osteuropa und anderswo*, in: *Transit*, (1990) 1, S. 191; R. Schmalz-Bruns, *Civil Society – ein postmodernes Kunstprodukt ?* In: *Politische Vierteljahresschrift*, 33 (1992) 2, S. 251 ff; J. L. Cohen/A. Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge (Mass.), London 1992, S. 15 ff, 54ff.
- 92 Vgl. L. Roniger, *Civil Society, Patronage and Democracy*, in: *International Journal of Comparative Sociology*, 35 (1994).
- 93 Lies erkennen an: L. Diamond, *Toward Democratic Consolidation*, in: *Journal of Democracy*, 5 (1994) 3, S. 6 f. J. Linz, (Wieder-) *Aufbau der civil society*, in: *Transit*, (1990) 1, S. 129.
- 94 Vgl. V. Heins, *Ambivalenzen der Zivilgesellschaft*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 33 (1992) 2, S. 253. C. Offe, *Moderne „Barbarei“: Der Naturzustand im Kleinformat?*, in: *Journal für Sozialforschung*, 34 (1994) 3, S. 234ff.
- 95 Das versteht sich in Verbindung mit der im August 1994 gebildeten *Convención Nacional Democrática*, die als „Parlament der mexikanischen Zivilgesellschaft“ angesehen wird.
- 96 Vgl. *Proceso* (1994) 905, S. 11; A. Gilly, *Die legale Linke hat wieder Horizont*, in: *Aufstand in Chiapas*, hrsg. von A. Simmen, Berlin, Amsterdam 1994, S. 129; L. Conger, *Mexico: Zapatista Thunder*, in: *Current History*, March 1994, S. 117.
- 97 J. G. Castañeda, *Utopia Unarmed. The Latin American Left after the Cold War*, New York, S. 195.
- 98 Vgl. G. Di Palma, *To Craft Democracies* (Anm. 23), S. 34.
- 99 Vgl. die Ausnahmen: A. Touraine, *América Latina. Política y sociedad* (Anm. 7), S. 381 ff; K. Remmer, *The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s*, in: *American Political Science Review*, 85 (1991) 3; G. A. Almond/S. C. Flanagan/R. Mundt, *Crisis, Choice, and Change in Retrospect*, in: *Government and Opposition*, 7 (1992) 3. D. Held, *Models of Democracy*, Oxford 1987, S. 229. E. Torres-Rivas, *El sistema político y la transición en Centroamérica*, San José 1990, S. 7 ff. F. Weffort, *Cuál democracia* (Anm. 46), S. 95 ff. Anders dagegen wird die *ingobernabilidad*-Diskussion ausgetragen. Vgl. dazu Anm. 102.
- 100 Vgl. Anm. 91 und zur Kritik an dieser Position: H. Zelman, *Culture and Power* (Anm. 57), S. 196ff.
- 101 Vgl. J. F. Prud'Homme/M. Puchet Anyul, *Enfoque de la transición a la democracia en*

Die Transitionsdebatte über Lateinamerika

- América Latina. Revisión polémica y analítica de alguna bibliografía. in: Revista Mexicana de Sociología. 4 (1989) 4, S. 264ff.
- 102 Vgl. J. Nef/R. Bensabat, „Governability“ and the Receiver State in Latin America: Analysis and Prospects. in: Latin America to the Year 2000. hrsg. von A. R. M. Ritter/M. A. Cameron/D. H. Pollock. New York 1992; Gobernabilidad y democracia: Conceptos básicos. ASIES, Guatemala 1992; Qué será de Centroamérica (Anm. 55). E. Torres-Rivas, La gobernabilidad centroamericana en los noventa. Consideraciones sobre las posibilidades democráticas en la postguerra (Anm. 13).
- 103 Vgl. E. Sandschneider, Stabilität und Transformation politischer Systeme (Anm. 31). S. 110.
- 104 Das trifft nicht für diesen Zusammenhang auf *nationaler* Ebene zu. Das Verhältnis von regionalem Konflikt/Frieden und regionaler Demokratisierung wird thematisiert in: P. Bendel (Hrsg.), Zentralamerika: Frieden – Demokratie – Entwicklung ? Politische und wirtschaftliche Perspektiven in den 90er Jahren, Frankfurt a. M. 1993; J. Dunkerley, The Pacification of Central America. London 1993; Vgl. zu nicht regionalgebundenen theoretischen Überlegungen: W. J. Dixon, Democracy and the Peaceful Settlement of International Conflict. in: American Political Science Review. 88 (1994) 1.
- 105 Vgl. R. O. Slater/B. M. Schultz/S. R. Dorr, Introduction: Toward a Better Understanding of Global Transformation and the Third World, in: Global Transformation and the Third World (Anm. 87), S. 6 ff; A. O. Hirschman, Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Society, in: Political Theory, 22 (1994) 2; Conflict Transformation, hrsg. von K. Rupesinghe, London 1995; H. C. F. Mansilla, Posibilidades y Dilemmas (Anm. 26), S.45 ff.
- 106 Vgl. G. O'Donnell/P. Schmitter, Transitions from Authoritarian Rule (Anm. 30), S. 6.
- 107 Vgl. H. J. Wiarda, The Democratic Revolution in Latin America. History, Politics, and U.S. Policy, New York 1990.
- 108 Vgl. Vgl. T. L. Karl, Dilemmas of Democratization (Anm. 4), S.172 ff; G. O'Donnell/P. Schmitter, Transitions from Authoritarian Rule (Anm. 30), S. 53 ff; Eine ähnliche Einschätzung erfolgte auch von traditionell „linken“ Autoren: Vgl. J. G. Castañeda, Utopia Unarmed. (Anm. 97), S. 68 ff, 241 ff, 377 ff, 428 ff; J. Aricó, zitiert ebenda, S. 241; Vgl. auch den Kommentar zu Castañedas Buch von Dunkerley: J.Dunkerley, Beyond Utopia: The State of the Left in Latin America. in: New Left Review, (1994) 206.
- 109 Vgl. T. P. Wickham-Crowley, Guerrillas & Revolution in Latin America. A Comparative Study of Insurgents and Regimes since 1956, Princeton 1992; E. Selbin, Modern American Revolutions, Boulder, San Francisco, Oxford 1993. Vgl. auch: A Symposium on Sociology of Revolution. in: Theory and Society, 23 (1994) 6; H. Starr, Revolution and War: Rethinking the Linkage Between Internal and External Conflict, in: Political Research Quarterly. 47 (1994) 2; J. J. Ryan, The Impact of Democratization on Revolutionary Movements, in: Comparative Politics, 27 (1994) 1; M. Shugart, Guerrillas and Elections: An Institutional Perspective on the Costs of Conflict and Competition, in: International Studies Quarterly, 36 (1992) 2.
- 110 S. P. Huntington, The Modest Meaning of Democracy (Anm. 7), S. 24.
- 111 Vgl. P. Schmitter, Dilemmas of Democracy (Anm. 28), S. 72.
- 112 Vgl. H.-W. Krumwiede, Militärherrschaft und (Re-) Demokratisierung in Zentralamerika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (1986) B 9, S. 20f.
- 113 Es steht außer Zweifel, daß mit der Modifizierung des Artikels 27 der mexikanischen Verfassung, der im Ergebnis der mexikanischen Revolution das kommunale Landeigentum der *indígenas* für unantastbar erklärt hatte, wie sie 1992 in Vorbereitung von NAFTA

- vorgenommen wurde, die indigenistische Basis des EZLN entscheidend zu erklären ist.
- 114 Vgl. H.-W. Kruinwiede, *Demokratisierung in Lateinamerika* (Anm. 37), S. 287.
- 115 Vgl. A. Przeworski/H. Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York, London, Toronto, Sydney 1970, S. 31ff.
- 116 G. Sartori, *Concept Misformation in Comparative Politics*, in: *American Political Science Review*, LXIV (1970) 4, S.1033.
- 117 Vgl. zum Beispiel A. Hadenius, *Democracy and Development*, Cambridge 1992; K. A. Bollen, *Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps*, in: *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*, hrsg. von A.Inkeles, New Brunswick, New Jersey 1991.
- 118 Vgl. S. P. Huntington, *The Third Wave* (Anm. 6); G. Di Palma, *To Craft Democracy* (Anm. 23).
- 119 Zur Kritik an diesen Ansätzen vgl.: G. Munck, *Democratic Transitions in Comparative Perspective*, in: *Comparative Politics*, 26 (1994) 3.
- 120 Vgl. D. Collier, *New Perspectives on Comparative Method*, in: *Comparative Political Dynamics* (Anm. 4); J. D. Martz, *Problems of Conceptualization and Comparability in Latin America* (Anm. 21).
- 121 J. S. Tulchin, *Emerging Patterns of Research in the Study of Latin America*, in: *Latin American Research Review*, 18 (1983) 1, S. 85ff.
- 122 Vgl. D. W. Dent, *Introduction: Political Science Research on Latin America* (Anm. 21), S. 17.
- 123 Vgl. E. Torres-Rivas, *Ciencia y conciencia sociales en Centroamérica*, in: *Polémica*, 2 (1989) 8, S. 12f.
- 124 R. Trudeau, *Central America*, in: *Political Science Research on Latin America* (Anm. 21), S. 66.
- 125 Vgl. A. Pérez, *Social Sciences and Social Reality in Central America*, in: *CEPAL-Review*, August 1993, S. 155.
- 126 Vgl. ebenda, S. 159.
- 127 Mit „komparativer Inzucht“ sollen nicht die großen Defizite, die auch der intra mittelamerikanische Vergleich aufweist, in Frage gestellt werden. Oder gilt eine überregionale „Vergleichssperre“, solange das mittelamerikanische „komparatistische Versprechen“ noch nicht eingelöst ist? Wohl kaum. Es ist möglicherweise dieses Mißverständnis, dem P. Gärtner in seinem anregenden Artikel unterliegt. Vgl. P. Gärtner, *Zentralamerika als Gegenstand vergleichender Transitionsforschung – Ansätze, Probleme, Hypothesen*, in: diesem Heft.
- 128 M. Dogan/D. Pelassy, *How to Compare Nations. Strategies in Comparative Politics*, Chatham 1990, S. 123.
- 129 Vgl. A. Lijphart, *Comparative Politics and the Comparative Method*, in: *American Political Science Review*, LXV (1971) 3, S. 685ff.
- 130 G. Sorenson, *Democracy and Democratization. Dilemmas in World Politics*, Boulder, Oxford 1993, S. 47.

Läßt sich Strukturanpassung durch eine Sozialreform nachhaltig und fair gestalten? Lehren aus Chile und Venezuela*

Während der größte Teil der Literatur über die Politik der Strukturanpassung die makroökonomischen Strategien in den Mittelpunkt stellt, argumentieren wir hier, daß die Sozialreform ein integraler Bestandteil der langfristigen Erhaltung der in großem Umfang in Lateinamerika durchgeführten Wirtschaftsreformen ist und daß sie zudem auch ein notwendiger Faktor bei der Konsolidierung der Demokratie ist. Darüber hinaus stellt die Sozialreform einen wesentlichen Bestandteil einer nachhaltigen und effektiven Strategie der Armutsbekämpfung dar. Dieser Artikel beleuchtet die Rolle der Sozialreform innerhalb des umfassenderen Strukturanpassungsprozesses, indem der komplexe politische Prozeß untersucht wird, der den Veränderungen in der Sozialpolitik zugrundeliegt, und erläutert wird, warum die Fortschritte bei der Sozialreform selbst in Ländern gering sind, in denen die Strukturanpassung erfolgreich war und schließlich, indem der Reformprozeß in Venezuela und Chile diskutiert wird.

Die sozialen Sektoren sind nach der konventionellen Definition jene staatlichen Organe, die für grundlegende soziale Dienstleistungen und sozialen Wohlstand verantwortlich sind. Zu diesen Organen gehören die Branchenministerien, in deren Zuständigkeitsbereich sich das Gesundheitswesen, das Bildungswesen, der Wohnungsbau, die Sozialhilfe und die Beschäftigung befinden. Als die Krisen der achtziger Jahre in der gesamten Region zu einem Anstieg der Armut führten, schufen Regierungen, denen an raschen Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut gelegen war, häufig spezielle Instanzen, die meist unabhängig von den Ministerien

* Die Autoren danken Samuel Valenzuela und Susan McRae für die hilfreiche Kritik an Inhalt und Stil des Beitrages sowie Rosemary Thorp und Pamela Lowden für die intensiven Diskussionen zum Thema. – Der Beitrag wurde aus dem Englischen übersetzt von Gaby Pizarz-Ramírez unter Mitarbeit von Heidrun Zinecker.

waren und deren Arbeit auf spezifische Gruppen innerhalb der armen Bevölkerung zielte.¹ Die Rolle dieser administrativen Organe und ihre Beziehung zu den konventionellen sozialen Sektoren sind ein bedeutsames Problem für die Sozialreform.

Chile und Venezuela wurden aufgrund ihrer gegensätzlichen Bilanzen bei der Sozialreform einerseits und andererseits aufgrund ihrer weitgehenden Ähnlichkeit in bezug auf ihre wirtschaftliche und politische Entwicklung als Länder-Fallstudien für diesen Artikel ausgewählt. Chile ist das deutlichste Beispiel für eine erfolgreiche Sozialreform in Lateinamerika, und dieser Erfolg war wesentlich für die Dauerhaftigkeit des Strukturanpassungsprogramms, sowohl in der Phase des Übergangs von einer autoritären zu einer demokratischen Regierung als auch zur Zeit der neuen demokratischen Regierung selbst. Im Gegensatz dazu bietet Venezuela ein Beispiel dafür, daß die Vernachlässigung der Sozialreform generelle negative Auswirkungen auf den makroökonomischen Reformprozeß haben kann – wie die politischen Unruhen seit 1989 in diesem Land zeigen – die 1993 in der Wahl eines Präsidenten, Rafael Caldera, gipfelten, der den ökonomischen Reformmaßnahmen per se ablehnend gegenübersteht. Chile und Venezuela sind in bezug auf ihren wirtschaftlichen und politischen Entwicklungsstand etwa vergleichbar, und in beiden Ländern war der Mangel an finanziellen Ressourcen kein ausschlaggebendes Kriterium für eine Begrenzung der Sozialreform. Beide Länder besitzen auch ein relativ hohes Niveau der politischen Institutionalisierung und relativ stabile staatliche Strukturen. Dennoch gibt es offensichtliche Unterschiede. Chile war das erste Land in der Region, das die Strukturanpassung in Gang brachte, indem es Mitte der siebziger Jahre damit begann; und es hat die strukturellen Reformen am weitesten durchgesetzt. Venezuela begann mit Maßnahmen der Strukturanpassung 1989, doch diese haben sich bisher als alles andere als dauerhaft erwiesen.

Trotz der zahlreichen Unterschiede zwischen den Ländern Lateinamerikas in bezug auf die zur Verfügung stehenden Mittel sowie den Grad der politischen Institutionalisierung und andere Faktoren gibt es auch vergleichbare Probleme, wenn Sozialreformen in Angriff genommen werden. Dennoch sind die Ergebnisse sehr unterschiedlich. Bolivien und Peru haben beide spät mit der Strukturanpassung begonnen, haben weitaus geringere Mittel zur Verfügung als Venezuela und weit weniger entwickelte politische Strukturen. Beide Länder haben jedoch im Prozeß der makroökonomischen Strukturanpassung und sogar bei der Sozialreform größere Erfolge erzielt als Venezuela. Die Erklärung für den unterschied-

lichen Erfolgsgrad ist weitgehend im politischen Bereich zu finden, und dieses Problem soll im Mittelpunkt dieses Artikels stehen. Die Reflexion über die Hintergründe für die Erfolge, wie sie in Chile erreicht wurden, soll genutzt werden, um daraus Lehren für andere Länder zu ziehen. Es ist jedoch durchaus möglich, daß auch die Lehren aus dem Scheitern des Reformprozesses in Venezuela ebenso nützlich für Länder sind, die eine Sozialreform anstreben.

Viele Länder Lateinamerikas haben Wirtschaftsstabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen eines Typs in Angriff genommen, der im großen und ganzen als der *Washington Consensus* bekannt ist. Er geht von der Notwendigkeit einer Stabilisierung mit orthodoxen Finanz- und Währungsstrategien aus, mit denen die Wirtschaft für den internationalen Wettbewerb geöffnet, die Rolle des Staates auf ein Minimum reduziert und die des Marktes auf ein Maximum erweitert wurde.² Die breite Akzeptanz dieser Ideen in Ländern, in denen der Staat traditionell die Wirtschaft beherrschte, war eine Antwort auf die Schuldenkrise in den achtziger Jahren und die daran anschließende Wirtschaftsrezession. Eine andauernde Wirtschaftskrise, ungünstige Wirtschaftsstrategien und die darauf folgenden Strukturanpassungen, die zur Beseitigung unhaltbarer finanzieller Defizite und für ein erneutes Wirtschaftswachstum erforderlich waren, führten zu einem Anstieg von Armut und Arbeitslosigkeit im großen Maßstab. Die Sozialfürsorge, die bereits vor der Krise allgemein unzureichend gewesen war, verschlechterte sich weiter, da die zur Verfügung stehenden Mittel gekürzt wurden und die zu einer besseren Ausnutzung der Mittel erforderlichen Anpassungsmaßnahmen nicht erfolgten. Soziale Ungleichheit war ein charakteristisches Merkmal Lateinamerikas schon lange vor der Schuldenkrise. Lateinamerika war „die einzige Region in der Welt, wo sich der Anteil des Einkommens, der auf die ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung entfiel, im Zeitraum zwischen 1950 und den späten siebziger Jahren beständig verringerte. Darüber hinaus war das prozentuale Einkommen der ärmsten 20 Prozent in den späten siebziger Jahren in Lateinamerika geringer als in irgendeinem anderen Entwicklungsland.“³ Die soziale Ungleichheit vertiefte sich weiter in den achtziger Jahren, und in vielen Ländern verschlechterte sich der absolute Lebensstandard.

Die Versuchung, der viele Regierungen in der Region erlagen, bestand darin, die Strukturanpassung hinauszuschieben und zu makroökonomischen Maßnahmen zu greifen, um soziale Probleme oder Probleme der Umverteilung zu lösen. In allen Fällen waren beispiellose ökonomische

Rückschläge die Folge, von denen die ärmsten Schichten am stärksten getroffen wurden.⁴ Man ist sich in zunehmendem Maße darüber einig, daß es zur Strukturanpassung kaum Alternativen gibt, will man das für die Durchsetzung solcher Ziele notwendige anhaltende Wirtschaftswachstum erreichen, selbst wenn dies kurzfristig eine politisch schwierige Strategie sein mag. Außerdem müssen für eine dauerhafte Wirtschaftsreform bestimmte Bedingungen gegeben sein: erstens muß sich das Wirtschaftswachstum deutlich beschleunigen; zweitens – und dies ist vielleicht noch wichtiger – müssen die Erträge dieses schnelleren Wachstums einem großen Teil der Bevölkerung zugute kommen. Wenn die Reformen die Einkommensungleichheit erhalten oder verstärken, kann das Ergebnis durchaus eine politische Polarisierung sein, die die Maßnahmen der makroökonomischen Reform in ihr Gegenteil verkehrt.⁵

Ungeachtet eines breiten Konsens über diese makroökonomischen Empfehlungen werden die politischen Bedingungen, die für eine Initialisierung der Stabilisierung, und – was noch wichtiger ist – für den Fortgang der Strukturreform auf längere Sicht erforderlich sind, häufig vernachlässigt. Die am häufigsten übersehene Tatsache ist, daß sich sowohl in der Literatur als auch in der Praxis die Maßnahmen der Sozialreform gegen die Armut und als langfristig glaubwürdige Strategien zu einer effektiveren Sozialfürsorge als notwendig für die Akzeptanz der makroökonomischen Reform im Anfangsstadium und deren Nachhaltigkeit erweisen. Eine detaillierte Diskussion der politischen Vorbedingungen für eine erfolgreiche Wirtschaftsreform würde den Rahmen dieses Artikels sprengen. Dennoch würde eine zusammenfassende Auflistung solche Faktoren beinhalten wie die Schaffung einer breiten Koalition für die Reform, eine stärkere Beachtung der öffentlichen Präsentation der Reformmaßnahmen, eine Sicherung der Akzeptanz (oder wenigstens Neutralität) der finanziell Beteiligten, die ein Scheitern der Reformen befördern könnten, ein verlässlicher Rückhalt durch die Exekutive, die frühestmögliche Anwendung der Maßnahmen schon beim Antritt einer neuen Regierung, und sofortige Aktionen zur Milderung der sozialen Auswirkungen der Stabilisierung.⁶ Typisch für ein Land, wo diese Vorbedingungen nicht geschaffen wurden, war Venezuela 1989, als ein notwendiges makroökonomisches Reformpaket auf den gewaltsamen Widerstand der Bevölkerung stieß.⁷ Im Gegensatz dazu wurden sowohl in Bolivien 1985 und in Peru 1990 dramatische Stabilisierungspakete in der Anfangsphase der Amtszeit der jeweiligen Regierungen eingeführt, erfuhren einen beachtlichen Grad öffentlicher Akzeptanz und wurden letztlich aufrechterhalten. In Bolivien spielte ein

deutlich sichtbares Programm zur Herstellung eines sozialen Sicherheitsnetzes, der soziale Ausnahmefonds, eine entscheidende Rolle bei der öffentlichen Akzeptanz der Strukturanpassungsmaßnahmen.⁸

In welchem Verhältnis stehen nun Wirtschafts- und Sozialreform und demokratischer Konsolidierungsprozeß? Wenn Stabilisierungsmaßnahmen entsprechend ihrem Wesen hinter verschlossenen Türen und von einer kleinen Gruppe erarbeitet werden müssen, schließt das nicht aus, daß die Öffentlichkeit auf solche Maßnahmen in allgemeiner Form vorbereitet wird. In der Tat wird die Notwendigkeit einer solchen Vorbereitung durch eine Reihe von Fällen unterstrichen. Aufstände gegen Strukturanpassungsmaßnahmen in Venezuela (1989) und in Sambia unter Kenneth Kaunda (1986, 1990), wo die Maßnahmen die Bevölkerung völlig überraschend trafen, kontrastieren deutlich mit Peru (1990) und Sambia unter Frederick Chiluba (1991), wo die Regierungen größere Anstrengungen unternahmen, um der Bevölkerung die Maßnahmen zu erläutern, und wo weitaus härtere Stabilisierungsmaßnahmen unter geringen öffentlichen Protesten oder völlig ohne diese aufgenommen wurden.⁹

Während eine überzeugende Erklärung der Notwendigkeit kurzfristiger Stabilisierungsmaßnahmen seitens der Regierung für die öffentliche Akzeptanz ausreichend sein mag, ist eine breitere Unterstützungsbasis notwendig, um einen längerfristigen Prozeß der Strukturreform durchzusetzen. Gleichzeitig kann sich die konzentrierte Entscheidungskraft, die oft zur anfänglichen Durchsetzung makroökonomischer Reformen notwendig ist, als ein Hindernis für den Aufbau demokratischer Institutionen erweisen, ein Prozeß, den viele Reformländer gleichzeitig erleben. Eine makroökonomische Reform ohne eine stabile politische Basis läuft Gefahr, sich in ihr Gegenteil zu verkehren.¹⁰

In Lateinamerika waren die Transitionsprozesse jüngeren Datums von vormaligen autoritären Regierungen zur Demokratie von Pakten zwischen den führenden politischen Akteuren gekennzeichnet. Solche Pakte sind zweckmäßig für makroökonomische Reformmaßnahmen, die ihrem Charakter nach oft elitär und technokratisch sind. Die Gefahr besteht darin, daß diese Herangehensweise auf andere Gebiete übertragen oder als allgemeiner Regierungsstil übernommen wird und zu dem führt, was Guillermo O'Donnell als „*democracia delegativa*“ bezeichnet hat: eine personalisierte Präsidentschaft macht Politik im Interesse „des Volkes“ und ignoriert dabei soweit als möglich repräsentative Institutionen wie den Kongreß oder die politischen Parteien. Fujimori in Peru ist das extremste Beispiel dieses Regierungsstils (eines „Marktpopulismus“?), doch Menem

in Argentinien, Collor in Brasilien und Carlos Andrés Pérez stehen ebenfalls für einen solchen Stil.¹¹

Sozialpolitik kann nicht von oben durch technokratische Erlasse durchgesetzt werden. Sozialpolitik betrifft die grundlegendsten Bedürfnisse praktisch aller Mitglieder der Gesellschaft. Dennoch muß sie die durch den Finanzetat gesetzten Grenzen hinnehmen, und das macht schwierige staatliche Entscheidungen über knappe Zuweisungen von Mitteln erforderlich. Gerade um effektiv *und* glaubwürdig zu werden, muß Sozialpolitik ein Ergebnis der Diskussion und der Einigung sein, so kompliziert und langwierig dieser Prozeß auch unweigerlich ist.¹² In der Tat kann Sozialpolitik, die unter Beteiligung gewählter Vertreter und mit einer breiten Befragung der Öffentlichkeit geplant wird, helfen, die Demokratie zu legitimieren und die Gefahr zu verringern, daß die Öffentlichkeit in einen Populisten setzt, selbst wenn dieser ein Verfechter des Marktes ist. Wenn die Demokratie in Lateinamerika Legitimität sowohl in der Öffentlichkeit als auch innerhalb der Elite erreichen soll, wird das am wahrscheinlichsten durch solche Regierungen geschehen, die sich nicht nur für die Armutsbekämpfung und die Sozialreform engagieren, sondern sich auch um einen demokratischen Reformprozeß bemühen.¹³ Demokratische Sozialreformen und effektive Armutsbekämpfungsmaßnahmen werden auch zur Unterstützung umfassenderer ökonomischer Reformmaßnahmen beitragen, so sie deren Akzeptanz durch die Öffentlichkeit sichern.¹⁴ Die Verdienste der sozialen Reformen der Pinochet-Regierung in Chile sind oft diskutiert worden – die einen heben ihre Wirksamkeit hervor, die anderen die sozialen Kosten der Reformen und den sozialen Dualismus, den sie verkörperten. Dennoch sicherte sich die Aylwin-Regierung eine breite Billigung dieser Reformen, indem sie die Maßnahmen offen diskutierte, sie demokratisch umgestaltete, den Fragen der generellen Verteilung ihre Aufmerksamkeit widmete und die privaten Einrichtungen, die für Renten, Gesundheit und Bildung zuständig sind, einer stärkeren öffentlichen und sichtbaren Regulierung unterwarf als zuvor. Der Übergang zu einer demokratischen Regierung war die Vorbedingung für diesen Prozeß der Legitimierung, so wie auch die öffentliche Debatte und der breite soziale Konsens, der schließlich erreicht wurde, unter einer Diktatur nicht möglich gewesen wären.

Allein diese beiden Gründe – die Nachhaltigkeit der makroökonomischen Reformen und die Vertiefung der repräsentativen Demokratie – weisen der Sozialreform eine zentrale politische Rolle zu. Es gibt weitere Argumente, von denen das wichtigste die Rolle der Sozialreform bei der

Armutsbekämpfung ist. Die Sozialreform bringt eine Veränderung der Struktur der Aufwendungen für die soziale Fürsorge mit sich, so daß die Bereiche in den Vordergrund rücken, von denen die Armen am meisten profitieren, wie z. B. die Grundschulausbildung und die gesundheitliche Grundversorgung, gegenüber der höheren Bildung und der Heilmedizin, welche die wohlhabenderen Schichten der Gesellschaft begünstigen. Außerdem müssen aus finanziellen Gründen öffentliche Ausgaben effektiver eingesetzt werden, und allgemeine Zuschüsse in Form von Verbrauchersubventionen oder Geldzuwendungen sollten durch Programme ersetzt werden, die auf die ärmsten Schichten der Gesellschaft zielen – nicht zuletzt deshalb, weil allgemeine Zuschußsysteme in Lateinamerika einseitig auf die mittleren und oberen Schichten ausgerichtet und sehr teuer sind.¹⁵ Verzernte Anreiz-Strukturen in diesen Systemen haben oft eine entgegengesetzte Wirkung auf das Wirtschaftswachstum; Rentenversicherungen zum Beispiel befördern ein unnötig frühes Ausscheiden aus dem Arbeitsleben. Abgesehen von den konkreten Auswirkungen, die solche Reformen auf die Verringerung der Armut haben können, gibt es einen weiteren politischen Grund für ihre Durchführung. Die öffentliche Wahrnehmung wachsender Armut und Ungleichheit – ob zutreffend oder nicht – hat schon viele Reformanstrengungen in Gefahr gebracht und kann den Prozeß der Konsolidierung demokratischer Systeme bedrohen.¹⁶

Ein weiterer triftiger Grund für den Zusammenhang von Sozialreform und Regierbarkeit ist schlicht der Umfang der sozialen Aufwendungen innerhalb des Regierungsetats. Das Problem der allseitigen finanziellen Auswirkungen sozialer Aufwendungen ist nicht auf Lateinamerika beschränkt. Wachsende finanzielle Defizite in einer Reihe von Ländern haben die Aufmerksamkeit auf soziale Ansprüche und auf Möglichkeiten gelenkt, von allgemeinen Zuschüssen zu gezielten Programmen überzugehen. Eine vor kurzem durchgeführte Analyse schätzt ein, daß in den USA die Aufwendungen für Sozialansprüche, welche die Hälfte des gesamten Bundesetats ausmachen, von 10,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts auf eine unhaltbare Höhe von 21,3 Prozent bis zum Jahr 2040 ansteigen werden, falls keine umfassenden Reformen durchgeführt werden.¹⁷ In Lateinamerika betragen die Sozialaufwendungen als Teil der gesamten öffentlichen Ausgaben am Ende der achtziger Jahre 47 Prozent in Argentinien; 30 Prozent in Brasilien; 60 Prozent in Costa Rica; 41 Prozent in Chile und 57 Prozent in Uruguay. Im Regelfall floß der größte Anteil der sozialen Aufwendungen in Renten (42 Prozent in Argentinien; 42 Prozent in Brasilien; 35 Prozent in Costa Rica; 51 Prozent in Chile und 55 Prozent

in Uruguay), darauf folgten Bildung, Gesundheit und Wohnungsbau.¹⁸ Dies rückt die Ausgaben für den sozialen Sektor ins Zentrum der Debatte über die Zuweisung öffentlicher Mittel und macht sie damit zu einem wichtigen Schwerpunkt jedes makroökonomischen Reformprogramms.

Das Problem in den meisten lateinamerikanischen Ländern ist sowohl die falsche Verwendung und Fehlzuzuweisung der Gelder für den sozialen Sektor als auch die unangemessene Höhe dieser Ausgaben. Die Aufwendungen für die Sozialfürsorge in Lateinamerika werden im allgemeinen relativ unflexibel erbracht. In den Sozialministerien, die wie das Gesundheits- und das Bildungsministerium bedeutende Arbeitgeber sind, fließt ein großer Anteil des Etats in Löhne für öffentliche Bedienstete, die zwar schlecht bezahlt werden, jedoch einen gesicherten Arbeitsplatz besitzen. Es ist daher schwierig, die Lohnkosten zu senken, auch wenn sie in vielen Fällen einen unverhältnismäßig großen Anteil des zur Verfügung stehenden Budgets ausmachen. In Venezuela zum Beispiel schlucken die Personalkosten über 90 Prozent des gesamten Bildungsbudgets. Die verbesserte Wirksamkeit bei der Verwendung dieses hohen Anteils an öffentlichen Ausgaben ist entscheidend für das Erreichen eines der vorrangigsten Reformziele – der Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Effektivität des Staates.

Das Thema Sozialreform ist schließlich und endlich auch deshalb von Relevanz, da es eng mit der wichtigsten institutionellen Reform der letzten Jahre in einer Reihe lateinamerikanischer Länder verbunden ist: der Dezentralisierung. Dezentralisierung paßt gut zum bestehenden Marktkonsens. Dezentralisierung heißt die Reduktion der Rolle des Staates und stellt eine engere Beziehung zwischen Regierung und Bevölkerung her; sie kommt dem Modell eines konkurrenzfähigen Marktes wenigstens theoretisch näher. Die Einführung eines Dezentralisierungsmodells, das die Mängel des Zentrums nicht wiederholt, ist keinesfalls einfach. Der Erfolg der Dezentralisierung ist teilweise mit einer erwarteten Verbesserung sozialer Dienstleistungen verbunden, vor allem in den Bereichen Bildung und Gesundheit. Zuweilen wird Dezentralisierung aus ausweglos erscheinenden Situationen heraus befürwortet. Es wird damit argumentiert, daß die Staatsministerien so bürokratisch und ineffektiv und häufig korrupt sind, daß die einzig gangbare Sozialreform darin besteht, die Bereitstellung der sozialen Dienste soweit wie möglich an die lokale Ebene zu delegieren, vorzugsweise durch die Privatisierung einiger staatlicher Aufgabenbereiche (wie dies in auffallender Weise in Chile geschehen ist). Dennoch wird Dezentralisierung auch aus dem Glauben heraus

befürwortet, daß nur durch die Aktivierung von kommunaler Beteiligung und Engagement das demokratische System insgesamt gestärkt werden wird – und daß dies wiederum zu Verbesserungen in der Gesundheitsversorgung und im Bildungswesen auf der lokalen Ebene führen wird, indem die Bedürfnisse und Forderungen der Bevölkerung vor Ort beachtet werden.

Wenn die sozialen Dienstleistungen mit erheblichen Mängeln behaftet und die meisten Mitglieder der Gesellschaft früher oder später davon betroffen sind, dann ergibt sich die Frage, warum die Sozialreform als politische Frage keine größere Rolle gespielt hat. Die Ursache kann wohl kaum sein, daß die Öffentlichkeit mit der bestehenden Situation zufrieden ist. Die dringende Notwendigkeit von Reformen liegt ja gerade im mangelhaften Zustand der sozialen Dienstleistungen. Die Gesundheitssysteme in Lateinamerika zum Beispiel sind dualistisch, mit einem teuren und begrenzten privaten Sektor und einem finanziell unzureichend ausgestatteten und schlecht geleiteten staatlichen Sektor. Selbst im staatlichen Sektor kommt es oft zu einer rückläufigen Mittelverteilung. Die Überbetonung der Heilmedizin gegenüber der Präventivmedizin subventioniert die städtischen Mittel- und Oberschichten auf Kosten der Armen. In Brasilien wurden 1982 z.B. „78 Prozent der öffentlichen Gelder für das Gesundheitswesen auf hochtechnologisierte Behandlungsverfahren für relativ kleine Gruppen städtischer Patienten verwendet, von denen wenigstens einige in der Lage wären, diese Behandlung über private Krankenversicherungen in Privatkrankenhäusern zu finanzieren.“¹⁹ Das Gesundheitswesen in Lateinamerika ist mangelhaft, kaum zielorientiert und durch finanzielle Machtpositionen sowie durch Korruption geprägt.

Die Sozialversicherungssysteme sind teuer, schlecht verwaltet und wenig leistungsfähig, und es gibt nur selten eine versicherungsmathematische Verbindung zwischen Beiträgen und Leistungen. Sie fördern häufig ein unnötig frühes und kostenintensives Ausscheiden aus dem Arbeitsleben und decken die Bedürfnisse der ärmeren Bevölkerungsgruppen nicht ausreichend ab. In Brasilien z.B. sind nur 18 Prozent der ärmsten Einkommensgruppen – die über 40 Prozent der Bevölkerung ausmachen – durch die Sozialversicherung abgesichert, und sie erhalten nur 3 Prozent der Sozialversicherungsleistungen.²⁰

Die Bildungssysteme sind durch eine zu geringe Mittelausstattung, eine unzureichend abgedeckte Sekundärstufe, unflexible und veraltete Lehrpläne sowie schlechtbezahlte und wenig motivierte Lehrkräfte gekennzeichnet. Es ist ein Problem in vielen Ländern Lateinamerikas (wenn-

gleich weniger ausgeprägt in den entwickelten Ländern des Südkonus), daß am Unterricht nicht regelmäßig teilgenommen werden kann, dann Prüfungen nicht bestanden werden und schließliche Schuljahre wiederholt werden müssen. Die höhere Bildung dagegen, die die höheren Einkommensgruppen unverhältnismäßig stark begünstigt, wird stark subventioniert. In Venezuela z.B. werden über 50 Prozent des Bildungsetats für die höhere Bildung ausgegeben.

Ungeachtet der generell mangelhaften Qualität der sozialen Dienstleistungen und der diesbezüglich breiten öffentlichen Unzufriedenheit stehen diese selten ganz vorn auf der politischen Tagesordnung, da bislang in und außerhalb der Eliten immer andere und drängendere wirtschaftliche und politische Probleme im Vordergrund gestanden haben. Die meisten Länder Lateinamerikas, selbst jene, die sich nicht im Übergang von Militärdiktaturen zur Demokratie befinden, sehen sich gleichzeitig mit zwei grundlegenden Aufgaben konfrontiert: der Stabilisierung ihrer Wirtschaft und der Schaffung eines demokratischeren politischen Systems. Die Besorgnis der Öffentlichkeit in Ländern wie Brasilien, Argentinien, Peru, Bolivien und Nikaragua hat bislang vor allem der Inflation gegolten. Wenn die Hyper-Inflation mit dem sie begleitenden politischen und sozialen Chaos dramatisch reduziert wird, wie in Peru, Bolivien und Argentinien, dann profitiert die jeweilige Regierung in hohem Maße davon, selbst wenn sie keineswegs demokratisch ist wie in Peru.²¹ Es überrascht kaum, daß das Problem Sozialreform, wenngleich als bedeutsam erachtet, nicht die politische Tagesordnung lateinamerikanischer Länder beherrscht.

Innerhalb der sozialen Sektoren wie dem Gesundheits- und dem Bildungswesen sind die Nutzer der Systeme wesentlich weniger organisiert als diejenigen, die sie verwalten. Patienten und Eltern sind, selbst wenn sie in der Überzahl sind, gegenüber Ärzten und Lehrern vergleichsweise machtlos. Wenn Patienten und Eltern organisiert sind, so gewöhnlich auf lokaler Ebene; und die Gewährleistung angemessener Leistungen des Gesundheits- und Bildungswesens wird als lokale Verantwortlichkeit betrachtet, was auf die makroökonomische Politik dagegen nicht zutrifft. Die Politiker sind es müde, die finanziell Beteiligten in den Einrichtungen des sozialen Sektors direkt zu fordern, es sei denn, dies bringt ihnen politische Unterstützung, was wiederum kaum wahrscheinlich ist. Im Gegensatz dazu haben sich Lehrer als sehr geschickt dabei erwiesen, die Bevölkerung als unterstützendes Element für ihre Beschwerden gegenüber dem Bildungsministerium zu mobilisieren, vor allem dann, wenn größere Reformen vorgeschlagen wurden. Vorschläge für Bildungs- und

Gesundheitsreformen führen im allgemeinen eher zu Stimmenverlusten als zu einem Stimmenzuwachs.²² Ein bezeichnendes Beispiel ist Chile, wo der einzige Minister, der in der sehr erfolgreichen Aylwin-Regierung seinen Posten verlor, der Gesundheitsminister war: da es ihm nicht gelang, sich der Unterstützung der Ärzte in den Krankenhäusern zu versichern, wurde er nach einem Ärztestreik vom Präsidenten entlassen.

Einige Probleme rufen spezifische und mächtige Pressure-Gruppen auf den Plan, die großen Einfluß auf die Politik haben. Die Handels- und Zolltarifreform oder die Landwirtschaftspolitik berühren die Interessen spezifischer und hochorganisierter Gruppen, die in der Lage sind, mächtige politische Waffen zu ihren Gunsten zu mobilisieren. In der Tat haben sie oft wenig Grund, sich gegen die Regierung zu wenden, da ihre Interessen bei der Gestaltung der Politik berücksichtigt werden – *Cafeteros* in Kolumbien und Industrielle in Brasilien sind zwei Beispiele für mächtige Interessengruppen. Im Gegensatz dazu ist die Besorgnis über Probleme, die das Gesundheits- und das Bildungswesen betreffen, eher so allgemeiner und diffuser Art, daß sich vergleichbare Pressure-Gruppen abgesehen von der lokalen Ebene nicht bilden.

Eine weitere Ursache für die geringe politische Beachtung, die Problemen des sozialen Sektors gezollt wird, ist die Tatsache, daß diejenigen, die am meisten Grund zur Beschwerde über die Qualität der sozialen Dienstleistungen und der Sozialfürsorge in Lateinamerika haben, gleichzeitig die ärmsten Schichten der Gesellschaft sind. Diese Gruppen gehören zu den am wenigsten organisierten, und der elitäre Charakter der politischen Praxis gewährt ihnen kaum ein Mitspracherecht. Die Parteien der Linken, die sich in der Vergangenheit darum bemüht haben, den Bedürfnissen der Armen eine Stimme zu verleihen, sind überall in Lateinamerika schwach. Und selbst dort, wo sie in bedeutendem Maß das politische Geschehen mitbestimmen, gehört die Sozialreform nicht zu ihren Prioritäten.²³ Es herrscht allgemeine Übereinstimmung darüber, daß das alte System der angeblich allgemeinen Zuschüsse durch einen hochzentralisierten Staat gescheitert ist. Weit weniger Übereinstimmung gibt es in der Frage, wodurch man es ersetzen sollte. Das vorherrschende Modell ist die weitestmögliche Einführung des Marktes und die Dezentralisierung der Dienstleistungsversorgung. Die Linke hat keine wirkliche Alternative zu diesem System, obwohl sie die dabei entstehende Ungleichheit kritisiert.

Die letzte Ursache dafür, daß die Sozialreform keine zentrale Stellung im politischen Geschehen erlangen konnte, besteht in einer Verknüpfung von Kosten und Schwierigkeiten. Die Gewährleistung sozialer Leistungen

ist bereits extrem teuer. Es fällt schwer, sich eine Reform des Sozialfürsorgesystems – vor allem der Rentenversorgung – vorzustellen, die nicht mit hohen Anfangskosten verbunden wäre.²⁴ Sogar die Reformen des Rentensystems in Chile brachten hohe Kosten in der verlängerten Übergangsperiode mit sich.²⁵ Wenn die Aufmerksamkeit und das politische Kapital auf die makroökonomische Stabilisierung gerichtet sind, ist es nicht schwierig zu verstehen, warum die Politiker der Sozialreform aus dem Weg gehen, selbst wenn ihnen von den Befürwortern dieser Reform versichert wird, daß die Kosten durch Einsparungen aus einer effizienteren Mittelverwertung abgedeckt würden.

Die Reform des öffentlichen Sektors ist praktisch in jedem Land und aus ähnlichen Gründen schwierig. Große bürokratische Institutionen schaffen mächtige Gruppen von Beteiligten, die schwer zu reformieren sind. Sie beschäftigen eine große Anzahl gutorganisierter öffentlich angestellter Arbeitnehmer; sie schaffen Allianzen unter den Gruppen, die sie verwalten sollen; und sie sind im Besitz von umfangreicher Information und Sachkenntnis. Minister, denen die Leitung von Gesundheits- und Bildungsministerien übergeben wird, sind häufig nur kurze Zeit im Amt, gehören nicht zu den politisch mächtigeren Regierungsmitgliedern, und in den Gesundheitsministerien sind es häufig Ärzte, die sich mehr für die Interessen ihres Berufsstandes engagieren als für die Reform der Gesundheitsversorgung.²⁶

Abgesehen von dem Problem der Trägheit, das typisch für große bürokratische Apparate ist, erweist sich in den Sozialministerien Lateinamerikas auch die Korruption als ein weitverbreitetes Problem. Diese Ministerien beschäftigen viele Menschen, setzen Mittel in sehr großem Umfang ein und müssen die Verwendung ihrer Gelder nur selten nachweisen (Chile bildet dabei eine Ausnahme). Obgleich der Umfang jedes einzelnen Korruptionsfalles wahrscheinlich klein ist im Vergleich mit den Größenordnungen, die beim Abschluß eines Vertrages über ein größeres Bauprojekt anzusetzen sind, sind diese Fälle breit gestreut, und daher ist es schwieriger, gegen sie anzugehen. In Venezuela beispielsweise, wo die Korruption im öffentlichen Sektor weitverbreitet ist, wird das Bildungsministerium als ein Ministerium für Lehrer angesehen, und die Korruption im Gesundheitssektor grassiert so stark, daß Krankenhäuser regelmäßig jedes Jahr neu ausgestattet werden müssen, um die Verluste durch Diebstahl auszugleichen.

Eines der gravierenden Probleme der Sozialreform liegt genau in der organisierten Macht derjenigen, die für die Dienstleistungen verantwort-

lich sind. Die Schuldenkrise und die Rezession hat die Kraft der Gewerkschaften in vielen Sektoren in Lateinamerika geschwächt. Zweifellos sind heute die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor weniger stark als früher, aber sie üben immer noch ein machtvolles Vetorecht aus. Politisch ist es wesentlich einfacher, eine größere Veränderung im makropolitischen Bereich vorzunehmen, etwa des Wechselkurssystems, das aber nur wenige Menschen direkt betrifft und in einem Ministerium durchgesetzt wird, als im öffentlichen Dienst ein System der leistungsabhängigen Einstellung einzuführen, das eine große Anzahl gutorganisierter Menschen in verschiedenen Institutionen berührt. Dies widerspiegelt partiell auf eine klassische Weise Mancur Olsons Problem der „kollektiven Aktion“: je mehr Menschen involviert sind oder je instabiler die gesellschaftliche Situation ist, um so höher scheinen die Kosten und um so weniger greifbar scheint der Nutzen einer Beteiligung an der kollektiven Aktion zur Durchsetzung von Veränderungen zu sein.²⁷ Daher ist die Sozialreform, die eine Änderung des Verhaltens unzähliger Interessengruppen und der Struktur großer Institutionen erfordert, und die Interessen der Gesellschaft im großen Maßstab berührt, weitaus komplizierter zu realisieren als die Durchsetzung makroökonomischer Veränderungen, die zwar solche Institutionen und Interessengruppen auch betreffen, jedoch zu ihrer erfolgreichen Durchführung nicht deren Kooperation bedürfen.

Theoretisch mag es möglich sein, Arbeitnehmer zu überzeugen, einige ihrer partikularistischen Interessen aufzugeben und Systeme der leistungsabhängigen Einstellung, Förderung und Entlassung zu akzeptieren, wenn die Regierungen in der Lage sind, einen glaubhaften Anstieg des kollektiven Nutzens nachzuweisen. Das mag in Spanien möglich gewesen sein, aber es ist kaum wahrscheinlich, daß ein durchschnittlicher venezolanischer oder peruanischer Lehrer oder Krankenhauspförtner das Argument akzeptiert, daß sich im Gegenzug für die Aufgabe seines sicheren Arbeitsplatzes die generellen Bedingungen der arbeitenden Klasse in absehbarer Zukunft verbessern werden. Die Reform der Gewerkschaften des öffentlichen Sektors ist nur realisierbar und relativ konfliktfrei, wenn sie in eine überzeugende Reform des gesamten öffentlichen Sektors integriert ist und von politischen Führungskräften durchgeführt wird, die breite Unterstützung genießen. Und diese Kombination ist in Lateinamerika sehr selten. Bis das der Fall sein wird, erweist sich die defensive Haltung der Gewerkschaftsführer im öffentlichen Sektor als verständlich – und Anstrengungen von Regierungen, die Gewerkschaften in einen konstruktiven Dialog über die Reform einzubeziehen, sind gering und selten.

Wenn die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor nicht in der Lage sind, für Lohnsteigerungen zu sorgen, dann können sie jedoch an den Versorgungsleistungen festhalten, die Arbeitsplatzsicherheit garantieren, und über zusätzliche Leistungen wie Renten- und Urlaubsansprüche verhandeln, die den Möglichkeiten der Regierung zur Einführung flexibler Arbeitspraktiken Grenzen setzen. Das Dilemma besteht darin, daß es schwierig ist, die Sozialreform gegen den Willen der Gewerkschaften im öffentlichen Sektor durchzusetzen, aber ebenso schwierig, sich ihrer Unterstützung für solche Reformen zu versichern. Pinochet in Chile war in der Lage, die Aktivitäten der Gewerkschaften im öffentlichen Sektor zu unterdrücken und die Reformen durchzusetzen, obwohl selbst er den Forderungen der Medizinergewerkschaft Aufmerksamkeit zollen mußte. Demokratien jedoch können solche Aktivitäten nicht unterbinden, und selbst theoretisch kann ein Verbot von Verhandlungen im öffentlichen Sektor dies in der Praxis kaum verhindern.

Der Anreiz für Regierungen, den kostspieligen und schwierigen Prozeß in Angriff zu nehmen, den die Reformierung der Branchenministerien mit sich bringt, ist durch die Delegation vieler Aufgaben, die traditionell von den Ministerien des sozialen Sektors übernommen wurden, an autonome Einrichtungen oder selbst an Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) – vor allem auf den Gebieten des Gesundheits- und Bildungswesens – noch weiter reduziert worden. Im Ergebnis solcher Einrichtungen haben sich die Möglichkeiten einer Reform der Staatsministerien weiter verringert, und die fähigeren Verwaltungsbeamten sind infolge besserer Löhne und befriedigenderer Arbeitsmöglichkeiten dorthin abgewandert. Man könnte nun argumentieren, daß die Akzentverlagerung auf soziale Fonds und ähnliche autonome Programme zur Gewährleistung von sozialen Sicherheitsnetzen und der Grundversorgung in der gesamten Region ein zweischneidiges Schwert gewesen ist. Sie hat einerseits zu einer unschätzbaren Verbesserung der Dienstleistungen für viele vorher marginalisierte Arme geführt, aber andererseits hat sie Ressourcen (sowohl humane als auch materielle) umgeleitet und die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit von den Problemen in den Branchenministerien abgelenkt.²⁸ Das trifft zweifellos auf Venezuela zu, wo die Sozialreform stärker vernachlässigt wurde, weil die einzigen Armutsbekämpfungsprogramme der Regierung von autonomen Einrichtungen durchgeführt wurden. Der Fall Chile ist dagegen ganz anders, nicht zuletzt weil die sozialen Sektoren traditionell relativ leistungsfähig waren und die Bedürfnisse in großem Umfang abdeckten. Das Schock-Stabilisierungsprogramm der Pinochet-

Regierung erforderte eine Reihe weiterer Programme zur Herstellung sozialer Sicherheitsnetze, vor allem Beschäftigungsprogramme im öffentlichen Sektor. Diese zusätzlichen Kompensationsmaßnahmen wurden in die Branchenministerien integriert und führten nicht zur Entstehung einer separaten und konkurrierenden Bürokratenschicht wie in Venezuela. Das System der gezielten Mittelverteilung und der stärkeren Übertragung der Grundversorgungsleistungen auf lokale Administrationen unter Pinochet war eine nützliche Innovation und hatte eine effizientere Nutzung finanzieller Mittel für die Sozialfürsorge zur Folge, wiewohl es mitunter von den vom Regime ernannten Bürgermeistern als Methode der politischen Kontrolle und der Begünstigung benutzt wurde. Dennoch schuf es die Basis für weitere Reformmaßnahmen in den Ministerien des sozialen Sektors und für eine echte Dezentralisierung nach dem Übergang zur Demokratie.

Eine Gefahr besteht auch darin, daß, wenn erst einmal ein System reformbereiter autonomer Einrichtungen und reformfeindlicher Staatsministerien geschaffen worden ist, sich dieses Muster selbst institutionalisiert und wiederum schwer zu verändern ist. Es ist notwendig, Struktur und Abfolge der Reform progressiv zu gestalten, so daß zeitweilige oder anfängliche Verbesserungen weitere Reformen nicht ausschließen. In Chile sind zum Beispiel die am stärksten kritisierten Reformmaßnahmen Pinochets die privaten Gesundheitseinrichtungen (die ISAPRES), welche die Gesundheitsfürsorge deutlich zugunsten der oberen Einkommenschichten ausrichten. Weitere Reformmaßnahmen sind jedoch schwierig, eben weil die ISAPRES mittlerweile eine starke Pressure-Gruppe darstellen, die Verbündete in der politischen Rechten haben.

Chile wird gemeinhin als Fall einer erfolgreich durchgeführten Reform der sozialen Sektoren angesehen, und Venezuela als ein Fall, wo diese Reform gescheitert ist.²⁹ Was erklärt diesen Unterschied? Beide Länder haben eine Reihe politischer und ökonomischer Merkmale gemeinsam: sie blicken auf lange Perioden demokratischer Regierung zurück, sind durch starke Mehrparteiensysteme und durch starke Gewerkschaften im öffentlichen Sektor gekennzeichnet. In beiden Ländern hat der Staat eine zentrale Rolle bei der Entwicklung der Wirtschaft und des Sozialfürsorgesystems gespielt. Die Erkenntnis des Scheiterns des staatlichen Modells führte zu einer grundlegenden makroökonomischen Reform, die in Chile 1975 und in Venezuela 1989 eingeleitet wurde. Die chilenischen Reformen jedoch waren begleitet von radikalen Veränderungen in den sozialen Sektoren, während dies in Venezuela nicht der Fall war. Besteht der

Unterschied darin, daß Chile von einem autoritären Diktator regiert wurde, dem es möglich war, Veränderungen ohne Widerstand durchzusetzen, während in Venezuela ein demokratisch gewählter Präsident den Widerstand der Parteien, der Gewerkschaften und der Allgemeinheit gegen seine Vorschläge nicht überwinden konnte? Wenn das der Fall wäre, müßte man den unerfreulichen Schluß ziehen, daß eine Vorbedingung für eine erfolgreiche Sozialreform eine starke autoritäre Regierung ist, die in der Lage ist, rücksichtslos über die Interessen der Beteiligten hinwegzugehen.

Tatsächlich können aus den beiden Fällen ganz andere Schlüsse gezogen werden: den Ausschlag gibt die Integration der Sozialreform in die makroökonomische Reform. Es gibt keinen zwingenden Grund, warum dies von demokratischen Regierungen nicht realisiert werden kann. Der Grund für den Widerstand gegen die venezolanischen Reformmaßnahmen und für die fortgesetzte politische Instabilität ist exakt die Tatsache, daß die Regierung die Frage einer breitangelegten Sozialreform vernachlässigte, ihre Pläne auf eine in hohem Maß technokratische und elitäre Weise durchsetzte und kaum Anstrengungen unternahm, die Öffentlichkeit auf die dramatischen Veränderungen in der Wirtschaftspolitik vorzubereiten oder diese Veränderungen bei ihrer Einführung zu erläutern. Die Reformen in Venezuela wurden von einem Präsidenten durchgesetzt, der sich rasch von seiner Partei isoliert hatte und sich weitgehend auf eine Gruppe politisch unerfahrener Technokraten verließ, dessen Unterstützung in der Bevölkerung zunehmend schwand und dessen Legitimität fragwürdig – eigentlich nicht mehr existent war, nachdem das Amtsenthebungsverfahren wegen Korruption eingeleitet worden war.

Diese Besonderheiten mögen erklären, warum das Fehlschlagen der Reform in Venezuela nicht als allgemeingültiger Beweis dafür dienen kann, daß eine Sozialreform in einer Demokratie unmöglich ist. Könnte es aber dennoch der Fall sein, daß eine autoritäre Durchsetzung besser ist? Falls dem so ist, so kann es dafür kaum eine generelle Regel geben. Von allen autoritären Regierungen im Südkonus und auch anderswo (Peru, Ekuador, Mittelamerika) ist die einzige, die eine relativ radikale Sozialreform durchgesetzt hat, die chilenische.³⁰

Wie in Venezuela wurden die Reformen in Chile auf eine in hohem Maß technokratische und elitäre Weise durchgeführt, und wie in Venezuela gab es erhebliche soziale Proteste, jedenfalls nach 1983. Die Tatsache, daß die Regierung in Chile von machtvolltem Autoritarismus geprägt war, befreite sie zweifellos von sozialem Druck und ermöglichte es ihr, Widerstand zu unterdrücken – eine Möglichkeit, die der demokratischen

venezolanischen Regierung nicht offenstand. Aber die Erklärung für die Reform der sozialen Sektoren in Chile kann nicht allein auf die Tatsache zurückgeführt werden, daß dort ein Diktator in der Lage war, seinen Willen durchzusetzen. In Chile spielten Faktoren eine Rolle, die in anderen Ländern fehlten und die den Prozeß der Sozialreform erleichterten, unabhängig von der Existenz einer autoritären Regierung. Pinochet schuf nicht den Wohlfahrtsstaat in Chile, ebensowenig war er es, der einen relativ effizienten öffentlichen Sektor entwickelte oder die Tradition einer im wesentlichen ehrlichen und legalistischen Verwaltung schuf. Chile hatte eine lange Tradition einer relativ effizienten, ehrlichen Verwaltung mit einem streng unabhängigen Wirtschaftsprüfungssystem durch die *Contraloría*, und selbst unter Pinochet war dieses vorsichtig legalistische System im öffentlichen Sektor weiter wirksam.

Darüber hinaus wurde die Leistungsfähigkeit der sozialen Sektoren während der Regierungszeit Pinochets auf verschiedene Weise reduziert oder unterminiert. Die juristische Unabhängigkeit war in hohem Maß reduziert, und Pinochet entließ sogar den Leiter der *Contraloría*, als es zu Meinungsverschiedenheiten kam. Die Verwaltungskorruption mag unter Pinochet gewachsen sein, obwohl es schwierig ist, deren Umfang abzuschätzen, da die Systeme der Verantwortlichkeiten im öffentlichen Sektor weniger offenlagen und es keine unabhängige Presse oder einen unabhängigen Kongreß gab, der Fälle von Mißbrauch durch die Exekutive oder den öffentlichen Sektor hätte untersuchen können. Selbst wenn staatliche Verträge ausgeschrieben wurden, glaubte man weithin, daß Anhänger der Regierung mit hoher Wahrscheinlichkeit für ihre Unterstützung belohnt wurden, und die Geheimpolizei, die DINA, wurde das Zentrum eines Geflechts von Korruption im öffentlichen Sektor. Außerdem war der Zusammenbruch 1982-1983 zu einem nicht geringen Teil auf das Scheitern der staatlichen Regulierung des Finanzsystems zurückzuführen: die ca. 6000 verschuldeten Banker erhielten einen wesentlich höheren Prozentsatz der öffentlichen Aufwendungen als die 500.000 Arbeiter, die zu dieser Zeit arbeitslos waren.³¹ Dennoch war der Umfang der Korruption in Chile geringer und weniger ausgedehnt als in anderen Militärdiktaturen oder in Venezuela, wo sie viele Bereiche der Regierung durchdrang.

Während sich die allgemeine Einkommensverteilung in der Pinochet-Ära verschlechterte, setzte die Regierung gezielt staatliche Mittel im Sozialbereich für die ärmsten Schichten ein. Während die Pro-Kopf-Ausgaben für die Sozialfürsorge unter Pinochet sanken, war für die ärmsten Schichten dagegen eigentlich ein Anstieg zu verzeichnen. Der

gezielte Einsatz von Finanzmitteln, gepaart mit dem bereits vorher vorhandenen ausgedehnten Netz von Gesundheits- und Ernährungsprogrammen für Mutter und Kind und der Einführung von staatlichen Soforthilfeprogrammen im Bereich staatlicher Bauvorhaben, gewährleistete einen effektiven Schutz für die ärmsten Schichten in einer Zeit der schweren Wirtschaftskrise. Das ist angesichts der schwachen Leistungen der Nachbarländer Chiles zur selben Zeit eine besonders bemerkenswerte Bilanz.³² Die Löhne waren niedrig (nur 30 US Dollar pro Monat), die Verwaltungen paternalistisch, die Bedingungen oft erniedrigend, und die Maßnahmen dienten zumeist auch als ein Instrument politischer Kontrolle. Aber sie gewährleisteten Arbeitsplätze und minimale Lebensbedingungen für zahlreiche arme Familien. Jedoch erfolgte der Schutz der Armen zu Lasten derjenigen, die knapp über der Armutsgrenze lebten – die Mittelschichten und der beschäftigte Teil der Arbeiterklasse – deren Zugang zu staatlichen Zuschüssen sich zur gleichen Zeit verringerte. Eine demokratische Regierung würde kaum – und wäre politisch dazu auch nicht in der Lage – solche Fortschritte zugunsten der Armen auf Kosten der Mittelschichten durchsetzen, während sie gleichzeitig auch die wohlhabenden Schichten mit enormen Subventionen unterstützte. Erst mit dem Übergang zur Demokratie in Chile zollte man der Situation der Mittelklasse und dem in einem Lohnarbeitsverhältnis stehenden Teil der Bevölkerung (nicht zuletzt denen, die für die Regierung in den Bereichen Gesundheit und Bildung arbeiteten), Aufmerksamkeit, während gleichzeitig der Lebensstandard der Armen verbessert wurde.

Die Diskussion der Reformen in Chile neigt dazu, den Beitrag der Aylwin-Regierung im Hinblick auf fairere und demokratischere Reformen zu unterschätzen.³³ Pinochet gab den Munizipien Machtbefugnisse, die sich aber auf ernannte Beamte beschränkten: die Aylwin-Regierung führte 1992 die direkte Wahl von Stadträten ein. Pinochet veränderte das Gesundheits- und das Bildungssystem, aber er ignorierte die Interessen derjenigen, die die Dienstleistungen erbrachten. Die Aylwin-Regierung gestattete es den Gewerkschaften im öffentlichen Sektor, sich zu reorganisieren und konsultierte sie aktiv im Hinblick auf zukünftige Veränderungen. Die Tatsache, daß die größeren Streiks in Chile im öffentlichen Sektor stattfanden, zeigt nicht die Schwäche des demokratischen Systems, sondern eher das Gegenteil. Starke und legitimierte Regierungen können sich dem Widerstand der Arbeiterschaft stellen, ohne daß dies als ein Zeichen für die Schwäche des ganzen politischen Systems gewertet wird. Pinochets Reformen begünstigten die Besserverdienenden hinsichtlich ihrer

Gesundheits-, Bildungs- und Rentenversorgung unverhältnismäßig stark. Die Aylwin-Regierung hat versucht, Effizienz mit Gerechtigkeit zu kombinieren und dabei „populistische“ Versprechungen zu vermeiden. Im Gegenteil, Verbesserungen in der Sozialfürsorge wurden durch sorgfältige Verhandlungen mit dem Privatsektor erzielt, der einer Steuerreform zustimmte, die ausreichte, um den Lebensstandard und die Sozialfürsorge für große Teile der armen Bevölkerung und der Mittelklasse in Chile zu verbessern. Im Ergebnis sank der prozentuale Anteil der als arm klassifizierten Bevölkerung von 44,6 Prozent 1987 auf 32,7 Prozent 1992; und der Anteil der extrem Armen fiel von 16,8 Prozent 1987 auf 9 Prozent 1992.³⁴ Zwischen 1989 und 1993 stiegen die öffentlichen Aufwendungen für soziale Leistungen (Gesundheit, Bildung, Wohnungsbau und Sozialfürsorge) effektiv um 32 Prozent, und der Etat für 1994 verspricht einen weiteren Anstieg um effektiv 7 Prozent.³⁵

Zwei weitere Faktoren helfen zu erklären, warum es in Chile leichter als in Venezuela war, die Reform durchzuführen. Das chilenische Parteiensystem, ungeachtet all seiner Macht, kolonisierte den Staat nie in der gleichen Weise, wie es das venezolanische Parteiensystem nach 1958 tat. In Chile behielt die staatliche Verwaltung einen vergleichsweise höheren Grad an Autonomie gegenüber dem politischen Druck der Parteien; in Venezuela war diese Autonomie sehr gering. Dieser Grad an Autonomie kann die verhältnismäßig große Effizienz und Ehrlichkeit des chilenischen Systems erklären, während der Mangel an Autonomie die Ineffizienz und Korruption des venezolanischen Systems erklären hilft. In ähnlicher Weise besaßen die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor Chile, obwohl sie hoch entwickelt waren, nie eine so große Veto-Macht wie die venezolanischen, weil sie zu keinem Zeitpunkt so vollständig über die politischen Parteien in den Staatsapparat eingegliedert waren wie die Gewerkschaften in Venezuela.

Unterschiedliche Erfolge in Chile und Venezuela gab es auch bei der Einschätzung des Ernstes der Krise durch die Öffentlichkeit. Laurence Whitehead schreibt, daß „nachdem ein Land eine gewisse „Krisenschwelle“ passiert hat, es Politikern durchaus möglich sein kann, einen überraschend dramatischen Zuwachs an Glaubwürdigkeit und sogar an Wahlpopularität zu gewinnen, selbst wenn sie weit weniger als zuvor versprechen und unternehmen... Der Schlüssel zu diesem Mechanismus ist, daß die Krise auf drastische Weise die Erwartungen der Bevölkerung daran, was eine Regierung zu leisten vermag, senkt.“³⁶ Es ist unwahrscheinlich, daß die venezolanische Bevölkerung diese Krisenschwelle überschritten hatte –

die Inflation war nach lateinamerikanischen Maßstäben mäßig; aber Jahrzehnte der Versprechungen von Politikern hatten die Wählerschaft (wenigstens bis 1989) in dem Glauben an die Fähigkeit des Staates gelassen, die goldenen Jahre des Erdöl-Booms wiederherzustellen. In Chile dagegen waren die Unternehmer jene Schlüsselgruppe, die der Pinochet-Regierung nach dem Putsch 1973 Unterstützung sicherte. Sie besaßen die Überzeugung, daß die Krisenschwelle tatsächlich überschritten war, und waren bereit, eine Regierung zu unterstützen, die zumindest anfänglich Maßnahmen einleitete, die ihnen abträglich waren.

Die makroökonomischen Reformen in *Chile* haben international Interesse und Nachahmung gefunden. Chilenische Experimente bei Privatisierung, Wirtschafts-Deregulierung, Schaffung eines Kapitalmarktes, Währungspolitik und auf anderen Gebieten sind auf weitreichendes Interesse gestoßen. Die wirtschaftlichen Gesamtbilanzen seit der Rückkehr zur Demokratie sind beeindruckend. Eine Inflationsrate von 21,4 Prozent 1989 wurde auf 12 Prozent 1993 gesenkt: in der gleichen Zeit fiel die Arbeitslosenziffer von 12,2 Prozent auf 4,9 Prozent. Das Jahresmittel des Wirtschaftswachstums von 1990 bis 1993 betrug 6,3 Prozent; die Exporte stiegen im gleichen Zeitraum jährlich um 9,3 Prozent; die Investitionsrate in der Wirtschaft als prozentualer Anteil des Bruttoinlandsprodukts betrug 24 Prozent, weit mehr als der Durchschnitt während der Pinochet-Jahre. Inwieweit hat die Sozialreform die Erfolge der makroökonomischen Reformen wiederholen können?³⁷ Und inwieweit kann die Sozialreform in Chile als Modell für andere Länder angesehen werden?³⁸

Ungeachtet aller Rhetorik über Dezentralisierung und öffentliche Beteiligung bleibt Chile ein hochzentralisierter Staat; ein Merkmal, das bereits vor dem Pinochet-Regime existierte. Die Sozialpolitik wird im Zentrum entworfen. Das allgemeine Wirtschaftswachstum hat zu einem gewissen Grad die Mängel der Ministerien der sozialen Sektoren in Chile verdeckt, aber die Besorgnis der Öffentlichkeit wächst. In der ersten Meinungsumfrage nach dem Amtsantritt der Frei-Regierung war der Zustand des Gesundheitssystems die Frage, um die sich die Bevölkerung am meisten sorgte (55,8 Prozent), knapp gefolgt von Kriminalität und Raubüberfällen. Die Armut stand mit 41 Prozent an dritter Stelle, gefolgt vom Zustand des Bildungswesens mit 38,6 Prozent.³⁹ Es gibt ernsthafte Probleme auf lokaler Ebene im Hinblick auf Umsetzung, Koordination, Effizienz und Kontinuität in den sozialen Sektoren, und diese sind in der Administration der Bildungs- und Gesundheitsversorgung evident.

Das Bildungssystem wurde unter der Pinochet-Regierung zur

munizipalen Ebene hin dezentralisiert, und die Aylwin-Regierung hat dieses System beibehalten und gleichzeitig die Situation der Lehrer verbessert. Wie im Gesundheitswesen fanden sich die Munizipien in der Situation, mit geringer Vorbereitung oder Ausbildung neue Aufgabenbereiche übernehmen zu müssen. Um zu einem gewissen Grad Wettbewerbsfähigkeit in das System einzuführen, wurde die Finanzierung von Schulen von der Anzahl der dort pro Monat unterrichteten Schüler abhängig gemacht. Dieses System wurde mit der Begründung kritisiert, daß es eine Tendenz zur künstlichen Vergrößerung der Schülerzahlen nach sich zieht, und daß die monatlichen Veränderungen bei der Finanzierung eine langfristige Planung erschweren. Das zentrale finanzielle Problem für die Munizipien ist, daß der pro Schüler gezahlte Betrag so gering ist, daß das Geld gerade zur Abdeckung der Lehrergehälter ausreicht. Kommunale Schulen müssen mit privaten staatlich geförderten Schulen (*escuelas particulares subvencionadas*) konkurrieren, aber zu ungleichen Bedingungen. Kommunale Schulen müssen Schüler aufnehmen: die privaten Schulen können auswählen und nehmen daher die motivierteren, weniger problematischen Schüler auf. Private Schulen können auch mit „Copayment-Plänen“ arbeiten, bei denen die Eltern Gebühren bezahlen, um die finanziellen Mittel der Schule zu vergrößern, eine Möglichkeit, die kommunale Grundschulen nicht haben.

Ein weiteres Problem des Bildungssektors ist, daß ein großer Teil der Gelder für die Lehrergehälter ausgegeben wird. Die Aylwin-Regierung erhöhte die Reallöhne beträchtlich und verabschiedete 1992 das *Estatuto Docente* (Lehrerstatut), das allen Lehrern ein Mindestgehalt von 100.000 Pesos monatlich (basierend auf einer Fünfunddreißig-Stunden-Woche) zusicherte. Das sind immer noch nur etwa 250 US \$ pro Monat und damit weit weniger als zum Leben ausreicht, obgleich es gegenüber dem vorherigen Gehalt eine Verbesserung darstellt. Dennoch kostete diese bescheidene Verbesserung für den einzelnen Lehrer den Staat insgesamt 18 Millionen US \$ – und damit drei Millionen mehr als das zweijährige Programm zur Verbesserung des Bildungsniveaus an den 900 ärmsten Schulen Chiles. Das Lehrerstatut verringerte auch die Tendenz zur Dezentralisierung und setzte das Bildungsministerium wieder als Kontrollinstanz für die Lehrerschaft ein – eine schwerfällige Bürokratie, die durch schleppende Bearbeitungsprozeduren und eine konservative Haltung gekennzeichnet ist.

Die Lehrer werden schlecht bezahlt; sie sind oft mangelhaft ausgebildet und wenig motiviert. Dennoch genießen sie eine beträchtliche Arbeits-

platzsicherheit, sind nur unter Schwierigkeiten zu entlassen und in mächtigen Gewerkschaften organisiert. Das *Colegio de Profesores* ist die größte Gewerkschaft in Chile und eine gewichtige Macht in der nationalen Gewerkschaftsvereinigung, der CUT. Man wird kaum professionellere Leistungen in der Lehre erwarten können, wenn nicht die Löhne erheblich steigen. Dennoch würde eine einfache Erhöhung der Gehälter für die jetzt angestellten Lehrer das Niveau nicht verbessern. Die Regierung sieht sich vor die Notwendigkeit gestellt, Methoden zu entwickeln, die Arbeitskraft flexibler machen, Möglichkeiten zur Vergütung von Leistung anstatt von Dienstjahren und umfassendere Ausbildungsprogramme zu erarbeiten. Aber all das bringt erhebliche Kosten mit sich, und ein drastischer Anstieg der Ausgaben ist unvereinbar mit der Aufrechterhaltung einer finanziell konservativen, wachstumsorientierten makroökonomischen Politik.

Das Niveau der Bildungseinrichtungen in Chile wird häufig kritisiert. Trotz einer weitreichenden flächenmäßigen Abdeckung wird Besorgnis hinsichtlich der Qualität und Relevanz der Bildung geäußert. Es gibt hohe Wiederholungsraten ein und derselben Klassenstufe, und von der Regierung ausgegebene landesweite Prüfungen in Spanisch und Mathematik erzielen überall unbefriedigende Ergebnisse. Die Sekundarstufe ist auf eine anschließende Zulassung an einer Universität ausgerichtet, obwohl nur ein kleiner Teil der Sekundarschulabgänger seinen Bildungsweg an der Universität fortsetzt.

Warum bleibt die Bildungsreform hinter anderen Reformen in Chile zurück? Die Ursachen sind die gleichen, die auch die Bildungsreform in anderen lateinamerikanischen Ländern beeinträchtigen. Es ist natürlich richtig, daß das Niveau an den chilenischen Bildungseinrichtungen wesentlich höher ist als in vielen anderen Ländern der Region. Aber der springende Punkt ist weniger das Ausgangsniveau als die Fähigkeit der Regierungen, weitere Reformen durchzusetzen. Bildungsreformen sind enorm teuer, während die Erfordernisse der ökonomischen Stabilisierung finanzielle Einschränkungen verlangen.⁴⁰ Es bedingt die Reform eines der größten der bürokratischen Apparate der Regierung. Sie ist insofern unweigerlich Quelle erheblicher politischer Konflikte, als die Reform auf den Widerstand einer gutorganisierten Lehrerschaft trifft. Für ehrgeizige Politiker gibt es in diesem Bereich kaum politischen Ruhm zu ernten, da sich die positiven Ergebnisse erst langfristig (nicht innerhalb einer Wahlperiode) zeigen, während die Probleme oft einer unmittelbaren Lösung bedürfen.

Obwohl bereits die Reform des Bildungssystems kompliziert ist, bringt

die Reform des Gesundheitswesens noch größere Schwierigkeiten mit sich. Die staatliche Gesundheitsversorgung war während der Pinochet-Regierung in hohem Maß unterfinanziert. Die Ausgaben pro Leistungsempfänger sanken zwischen 1974 und 1987 um 13 Prozent. Die Aylwin-Regierung kehrte diese Tendenz um und erhöhte während ihrer vierjährigen Regierungszeit die Ausgaben beträchtlich. Die gesamten staatlichen Aufwendungen für das Gesundheitswesen stiegen zwischen 1989 und 1993 effektiv um 60 Prozent, obwohl das immer noch erst wenig mehr als zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts ausmacht. Ein großer Teil der Aufwendungen ist jedoch in den Bau von Krankenhäusern und in Lohnerhöhungen für die extrem unterbezahlten Angestellten im Gesundheitswesen geflossen. Keines von beiden wird in unmittelbaren Verbesserungen zugunsten der Öffentlichkeit sichtbar. In der Tat zweifeln viele Beobachter, ob es sinnvoll ist, große Geldbeträge für den Bau von Krankenhäusern zu verwenden, anstatt die Mittel z.B. für das dezentralisierte Grundversorgungs-System zu erhöhen.

Die Aufspaltung der Verantwortlichkeiten zwischen dem Staatsministerium, der regionalen Gesundheitsversorgung und dem municipalisierten System der gesundheitlichen Grundversorgung ist undurchsichtig und führt zu Konflikten. Außer dem Gesundheitsministerium sind auch das Innenministerium (das für den Dezentalisierungsprozeß verantwortlich ist) und das Finanzministerium (das die Aufsicht über die Finanzpläne hat) involviert. Eine mangelhafte Koordination zwischen den drei Ministerien ist oft Ursache von Problemen.

Mit der Dezentralisierung wurden die Municipien aufgefordert, neue Aufgaben zu übernehmen, auf die sie oft nicht vorbereitet, für die sie mangelhaft ausgebildet und zu wenig mit angrenzenden Municipien koordiniert waren, um durch eine sinnvolle Verteilung der Aufgaben Mittel einzusparen. Vor allem aber fehlen wie in der Bildung finanzielle Ressourcen. Die Regierung hat den Übergang zu einem Pro-Kopf-System der Finanzierung vorgeschlagen, aber dieser Vorschlag wird seit über zwei Jahren im Kongreß blockiert. Die Regierung praktiziert ein System des Mitteltransfers von reichen an arme Municipien, doch selbst auf diese Weise decken die Transfers der Regierung kaum die Personalkosten. Die Zahlungen an die kommunalen Zentren der gesundheitlichen Grundversorgung (*consultorios*) erfolgt auf der Basis der Anzahl der erfolgten Behandlungen. Das eröffnet Möglichkeiten des Mißbrauchs, angefangen bei falschen Angaben über die Anzahl von Behandlungen bis hin zur bevorzugten Behandlung leicht kurierbarer Krankheiten. Die jeweiligen

Munizipien müssen für das entstehende Defizit aufkommen, und sie können dies nur tun, indem sie wiederum andere Fonds anzapfen wie zum Beispiel die für Investitionen vorgesehenen Gelder.

Das Personal im Gesundheitswesen gehört zum bestorganisierten in Chile. Der Ärztestreik für höhere Gehälter im Oktober 1992 stürzte den damaligen Gesundheitsminister. Die Ärzte würden eine Kontrolle aller staatlichen Gesundheitseinrichtungen durch die Zentralregierung bevorzugen, da die Anstellung durch die Kommunalverwaltungen keine Arbeitsplatzsicherheit, beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten und angemessenen Löhne gewährleisten kann. Die Organisation der Krankenhausangestellten (FENATS) ist eine mächtige und kämpferische Gewerkschaft, die bereits zwei Streiks gegen die Regierung organisiert hat und die Forderungen der Krankenhausangestellten vertritt, die trotz Lohnerhöhungen in der Zeit der Aylwin-Regierung zu den am schlechtesten bezahlten Angestellten im gesamten öffentlichen Sektor gehören. Die Angestellten in den Munizipien dagegen sind nur schwach organisiert, und ihre Löhne und Arbeitsbedingungen bleiben unbefriedigend.

Sowohl das Gesundheits- als auch das Bildungswesen illustrieren die Ineffizienz bei der Gewährleistung der Grundversorgung und die Probleme der Reform. Die Wurzel dieser administrativen Unbeweglichkeit ist die Struktur des öffentlichen Dienstes in Chile, die durch Unflexibilität, eine übermäßige Aufsplitterung und ein starres Festhalten an übermäßig detaillierten Arbeitsvorschriften gekennzeichnet ist. Es gibt kaum Mobilität zwischen den einzelnen Instanzen, da das Personal meist in Anbindung an spezielle Posten eingestellt wird und nicht für den öffentlichen Dienst generell. Es gibt kein System der Leistungsvergütung, keine Möglichkeit, unzureichende Leistungen zu bestrafen, und kein effizientes System der Evaluierung des Personals.

Der chilenische öffentliche Dienst krankt nicht an einer zu großen Belegschaft wie viele andere staatliche Verwaltungen in Lateinamerika; das Pinochet-Regime reduzierte zwischen 1973 und 1989 die Zahl der Angestellten im öffentlichen Sektor um die Hälfte – zum großen Teil durch die Entlassung von Angestellten, die unter der Allende-Regierung hinzugekommen waren. Aber das Regime hinterließ übermäßig regulierte Mechanismen zur Festlegung und Kontrolle des Personalkostenetats sowie strenge Normen für die Einstellung von Arbeitskräften und die Festlegung ihrer Löhne. Der gesamte administrative Prozeß wird von der Schwerfälligkeit der *Contraloría General* behindert, die zwar die Korruption im öffentlichen Sektor verringert, dabei aber bewirkt, daß der öffent-

liche Sektor extrem legalistisch und übervorsichtig wird, zu stark geneigt ist, sich strikt an den Buchstaben des Gesetzes zu klammern.

Die sozialen Reformen der Pinochet-Periode waren darauf gerichtet, eine Versorgung durch den Privatsektor aufzubauen und die staatlichen Aufgaben den unteren Ebenen zu übertragen, wobei viele Aspekte der staatlichen Verwaltung unberührt blieben. Die schwierige Aufgabe, die Staatsministerien zu modernisieren und ein leistungsfähiges Sozialversorgungsnetz für den überwiegenden Teil der Bevölkerung aufzubauen, wurde der Aylwin-Regierung überlassen. Selbst in einem Fall, der – wie Chile – im allgemeinen als erfolgreich betrachtet wird, bleiben Fragen der Fairneß und der Effizienz ungeklärt und unterstreichen die Schwierigkeiten der Sozialreform.

Im Gegensatz zu Chile hat es in *Venezuela* kaum Maßnahmen im Sinne einer Sozialreform gegeben. Nach der weithin negativen Reaktion der Bevölkerung auf Stabilisierungsmaßnahmen am Beginn der Regierungszeit von Carlos Andrés Pérez war die Regierung nicht gewillt – und wohl auch nicht in der Lage – das politische Kapital aufzubringen, das für eine Sozialreform erforderlich ist. Im Fall Venezuelas wäre dies mit einem Angriff auf die hochorganisierten und mächtigen Gewerkschaften im öffentlichen Sektor verbunden.

Dennoch demonstrieren die sozialen Indikatoren in Venezuela deutlich die Notwendigkeit der Reform des sozialen Versorgungssystems. Die Armut wuchs in den achtziger Jahren erheblich an: die ärmsten 10 Prozent der Bevölkerung erfuhren ein Absinken ihrer realen Durchschnittseinkommen von 17 Prozent. 1982 wurden 10 Prozent der Bevölkerung als extrem arm eingestuft (definiert als Menschen, deren Einkommen zu Abdeckung ihrer Grundbedürfnisse nicht ausreicht) und 22 Prozent als kritisch arm (definiert als Menschen, deren Einkommen den doppelten Einkommensbetrag der extrem Armen unterschreitet). Bis 1989 waren diese Zahlen auf 22 Prozent bzw. 31 Prozent gestiegen.⁴¹ Trotz des langfristigen und stetigen Charakters der Verschlechterung grundlegender sozialer Leistungen wurde die Reform im öffentlichen Bewußtsein mit Strukturanpassung assoziiert und heizte die politische Gegenreaktion an, die schließlich 1993 zur Wahl des Antireform-Kandidaten Rafael Caldera führte.⁴²

Die Probleme in den sozialen Bereichen Venezuelas resultieren in höherem Maß aus einer jahrzehntelangen Fehlverteilung finanzieller Mittel als aus finanziellen Beschränkungen in Verbindung mit der Strukturanpassung. Im Bildungssystem wendet Venezuela z.B. pro Kopf eine durch-

schnittliche Summe auf, die zweimal so hoch ist wie die in Costa Rica und viermal so hoch wie die in Argentinien, Chile oder Jamaica verwendeten Gelder. Dennoch rangieren die Analphabeten-, Wiederholungs- und Einschulungsraten unter den schlechtesten in der Region. Eine Ursache liegt darin, daß Venezuela als einziges Land in der Region und vielleicht in der Welt mehr als die Hälfte seines jährlichen Bildungsetats auf die höhere Bildung verwendet. Und, wie oben bereits festgestellt wurde, fließen über 90 Prozent des Haushaltsetats des Ministeriums in Personalkosten. Die Situation im Gesundheitssystem ist analog, gekennzeichnet durch mangelnde Planung, fehlende Informationen, mangelhafte Koordinierung und eine verzerrte Anreiz-Struktur. Vielen Krankenhäusern fehlt es an elementaren Medikamenten und Grundausstattungen, während das System hohe Ausgaben für technologisch fortgeschrittene Behandlungsmethoden in urbanen Zentren fördert, eine Situation, die der in vielen der früheren sozialistischen Wirtschaftssysteme bemerkenswert ähnelt.⁴³ Im Ergebnis dessen war in Venezuela, wo mehr als dreimal so viel pro Kopf für das Gesundheitswesen ausgegeben wird wie in Chile, Jamaica oder Panama (und das damit die zweithöchsten Ausgaben in der Region auf diesem Sektor hat), die Kindersterblichkeit 1990 auf einem Stand von 36 Fällen pro 1000 geborener Kinder und damit um 200 Prozent höher als in Jamaica, 80 Prozent höher als in Chile und 30 Prozent höher als in Panama.⁴⁴ Der mangelhafte Zustand der Grundversorgung hat rückläufige Resultate, während die Armen von allen Schichten der Gesellschaft am meisten auf die staatlichen Sozialleistungen angewiesen sind.

Die Notwendigkeit einer umfassenden Sozialreform ist offensichtlich. Ihre Vernachlässigung hat bereits sowohl politisches als auch humanes Kapital gekostet. Dennoch hat die breite, aber diffuse Unterstützung der Reform bislang relativ wenig Gewicht gehabt bei einer Regierung, die durch den öffentlichen Widerstand gegen die von ihr eingeleiteten Stabilisierungsmaßnahmen enorm geschwächt ist. Trotz erheblicher Fortschritte im Bereich makroökonomischer Reformen unter der Regierung von Carlos Andrés Pérez ist praktisch kein Versuch einer Sozialreform unternommen worden. Einige gezielte Armutsbekämpfungsprogramme wurden durchgeführt, und ein Dezentalisierungsprozeß ist seit einigen Jahren im Gang. Jedoch vollzogen sich diese beiden Prozesse außerhalb und tatsächlich fast ungeachtet der Institutionen des sozialen Sektors.

Bald nach der Durchsetzung der Wirtschaftsreformen 1989 wurde eine Reihe gezielter Programme für die armen Bevölkerungsschichten mit dem Ziel gestartet, die Abschaffung allgemeiner Zuschüsse, die Preissteigerung

gen und andere Maßnahmen zu kompensieren, die Härten für die arme Bevölkerung darstellten. Diese Programme waren ein wichtiger Schritt vorwärts gegenüber traditionellen staatlichen Maßnahmen in Venezuela. Einerseits leiteten sie gezielt Zuschüsse an bedürftige und sensible Bevölkerungsgruppen, statt sie auf allgemeiner Basis zu verteilen oder die Bezuschussung auf der Basis von Patronage oder nach klientelistischen Kriterien zu verteilen. Andererseits versuchten sie – wenigstens theoretisch – ein integriertes Modell der Armutsbekämpfung durchzusetzen, das auf der Förderung von Selbsthilfemaßnahmen, wie etwa der Nutzung präventiver Gesundheitsfürsorge durch Empfänger von Ernährungsprogrammen der Regierung beruht, statt auf der Bereitstellung von Sozialfürsorgeleistungen von oben nach unten (*asistencialismo*). Erstmals wurden Programme entsprechend der nationalen *Mapa de Pobreza* (Armutskarte) und nicht allgemein umgesetzt, und in kurzer Zeit erreichte man damit über drei Millionen Menschen, entweder mit Mutter- und Kind-Lebensmittelzuschüssen oder über Schulspeisungsprogramme.⁴⁵

Diese Programme waren ein erster wichtiger Schritt bei der Einführung solcher Konzepte wie gezielter Mitteleinsatz, kommunale Beteiligung und Gesundheitsvorsorge in das Sozialleistungssystem und in Programme für die arme Bevölkerung. Aber in der Praxis waren sie gekennzeichnet durch eine unzureichende Umsetzung dieser innovativen Ideen und durch eine sehr mangelhafte Koordinierung mit den zuständigen Institutionen des öffentlichen Sektors, die teilweise auf Ineffizienz oder auf Arbeitskämpfe innerhalb der Ministerien zurückzuführen ist.⁴⁶ Während zielorientierte Programme zur Herstellung eines Netzes sozialer Sicherheit kurzfristig ein effizientes Mittel der Armutsbekämpfung sein mögen, sind ihre langfristigen Wirkungen geringfügig, wenn sie nicht Teil eines umfassenderen Prozesses der Sozialreform werden.

Eine Dezentralisierung, d.h. die Übergabe von Aufgaben an regionale und lokale Instanzen, wurde 1980 eingeführt. COPRE, die Präsidentschaftskommission für die Reform des Staates, wurde 1985 von der Lusinchi-Regierung bestellt und mit sowohl technischen als auch Lobby-Aufgaben bei der Reform der Regierung betraut. Die Kommission bestand u.a. aus Vertretern der verschiedenen politischen Parteien, Geschäftsorganisationen, Gewerkschaften und Universitäten. COPRE spielte eine wichtige Rolle bei der Einführung der Direktwahl von Gouverneuren und Bürgermeistern und im Prozeß der Dezentralisierung.⁴⁷ Dieser Prozeß ist seit der Einsetzung der Kommission entscheidend vorangekommen, nicht zuletzt aufgrund der Durchführung direkter Gouverneurs- und Bürgermeisterwahlen

im Jahr 1989.⁴⁸ Die Initiative zur Dezentralisierung muß von den Bundesstaaten kommen; bisher haben sechs Bundesstaaten diesen Prozeß in Gang gesetzt. Man hofft, daß das neue Regierungsmuster bürokratische Trägheit vermeiden kann, von der die Arbeit der Zentralregierung beeinträchtigt ist, daß sie die Macht der Gewerkschaften und Berufsvereinigungen beschränkt und die kommunale Partizipation befördert. Der Einfluß der Dezentralisierung auf den Personaltransfer könnte dramatisch sein. Die Regierung beschäftigt 1,1 Mio. staatliche Funktionäre, von denen 45.000 für die Staatsministerien arbeiten. Allein im Bildungs- und Gesundheitswesen könnten etwa 300.000 Angestellte innerhalb der nächsten Jahre in die Bundesstaaten versetzt werden. Schätzungsweise 70 Prozent aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst dürften in den nächsten zwei bis sechs Jahren in die Bundesstaaten versetzt werden.⁴⁹ Das könnte eine Gelegenheit sein, die Einstellungsmodalitäten zu modernisieren, indem man Auswahlverfahren vor der Einstellung einführt, die Autonomie der Personalabteilungen erhöht, die Gehälter von der Leistung abhängig macht usw. Mit dem Personaltransfer sind jedoch hohe Kosten verbunden, nicht zuletzt durch die anfallenden Entschädigungszahlungen (*prestaciones sociales*) an Beschäftigte, die von der Zentralregierung in die Bundesstaaten und Munizipien versetzt werden.

Es besteht die Gefahr, daß die Dezentralisierung zu einer Übertragung ungelöster Probleme der zentralen Ebene auf die lokale Ebene führt, wo es geringere humane und materielle Ressourcen für ihre Lösung gibt. Trotzdem könnten kommunale Beteiligung und Initiative bei der Armutsbekämpfung und der Gewährleistung sozialer Dienste die beste Möglichkeit darstellen, Jahrzehnte überzentralisierter, auf Patronage basierender Leistungsversorgung zu beenden, die zu einer regressiven Verteilung von Leistungen und Einkommen sowie zu einer im hohen Grad von staatlichen Problemlösungen abhängigen Bevölkerung geführt hat. Eine Schwierigkeit auf lokaler Ebene ist die Kluft zwischen dem oftmals geringen Entwicklungsstand der lokalen Institutionen und der Menge neuer Verantwortlichkeiten, die ihnen übertragen worden ist. Es besteht die ernste Gefahr einer starken Differenzierung der Ergebnisse zwischen den einzelnen Regionen in Abhängigkeit von ihrem jeweiligen Reichtum und dem Entwicklungsniveau ihrer Institutionen.

Unter dem Dezentralisierungsgesetz vom Januar 1990 (LODT) sind neugewählte Gouverneure gesetzlich ermächtigt, den Transfer von Personal, Mitteln, Ausrüstungen und Dienstleistungen für Sozialprogramme, Wirtschaftsentwicklungsprogramme, die Entwicklung der Infrastruktur

und bundesstaatliche Entwicklung und Forschung aus der Kontrolle der Staatsministerien in die der Bundesstaaten anzufordern. Um dies zu finanzieren, verfügt das Gesetz eine Erhöhung der Transferleistungen der Zentralregierung an die Bundesstaaten von 15 Prozent der durchschnittlichen öffentlichen Einnahmen 1989 auf 20 Prozent bis 1995. Jedoch ist bislang weder ein kohärenter Plan noch ein Minimaltransfer-Programm zur Durchführung eines tatsächlichen Transfers innerhalb der Sektorministerien abgestimmt worden. Statt dessen werden „stückweise“ *convenios* zwischen den Staatsministerien und den verschiedenen Bundesstaatsregierungen verhandelt.⁵⁰ Es ist wenig über die institutionelle oder finanzielle Kapazität von Bundesstaaten und Munizipien bekannt, solche Verantwortlichkeiten zu übernehmen, und ein entsprechendes Ausbildungsprogramm für lokale Bedienstete muß erst noch vollständig entwickelt werden. Obwohl Gesetze auf zentraler Ebene verabschiedet worden sind, werden sie auf lokaler Ebene nicht immer umgesetzt. Eine Munizipalreform verpflichtete 1978 alle Munizipien, Leistungskriterien für die Auswahl und Förderung von Personal und für die Sicherung von Arbeitsplätzen mit sozialer Sicherheit aufzustellen: in der Praxis haben nur wenige Munizipien diese Veränderungen auch vorgenommen.⁵¹

Die Durchführung der Dezentralisierung bringt ernste Probleme mit sich, nicht zuletzt das einer notwendigen Reform des Finanzsystems. Transferleistungen von der Staatsregierung an die Bundesstaaten und Munizipien könnten sich auf 60 Prozent der finanziellen öffentlichen Einkünfte belaufen, würden aber höchstens 45 Prozent der zusätzlichen Kosten der Munizipien abdecken. Die Staatsregierung wird sowohl größere Flexibilität als auch mehr Einfallsreichtum bei der Handhabung ihres reduzierten Anteils an den gesamten finanziellen Ressourcen als bisher an den Tag legen müssen, will sie ernste makroökonomische Probleme vermeiden. Die Bundesstaaten haben noch nicht die Kraft, Einkommen aus der Besteuerung zu erzielen – dieser Punkt wird in dem Ermächtigungsgesetz nicht behandelt – und die Munizipien haben als Steuerverwalter einen schlechten Ruf, da sie keine angemessenen Systeme der Rechnungslegung besitzen. Dies könnte dazu führen, daß die Munizipalregierungen noch stärker von Mitteltransfers der Staatsregierung abhängig sind als bisher.

Der Dezentralisierungsprozeß ist noch relativ unerprobt, und sein Erfolg wird von einem Mindestmaß fähiger Administration in Gebieten abhängen, die wenig Erfahrung mit der Verwaltung von Sozialprogrammen haben. Lokale Machtstrukturen können ebenso korrupt und undemo-

kratisch sein wie die im staatlichen Verwaltungsapparat. Die Hoffnung besteht darin, daß kommunale Beteiligung eine effektive Gegensteuerung gegen die Korruption darstellt. Das wird jedoch nur dann geschehen, wenn der Dezentralisierungsprozeß von einem allgemeinen Reformprozeß begleitet wird.

Venezuela ist ein gutes Beispiel für die gegenwärtige Entwicklung in Lateinamerika zu außerinstitutionellen Programmen und zur Dezentralisierung, die eher als de facto-Lösungen dienen denn als einander ergänzende Anstrengungen zugunsten eines breiteren und längerfristigen Sozialreformprozesses.

Dieser Artikel hat die Hindernisse aufgezeigt, die dem Prozeß der Sozialreform im Weg stehen. Selbst in Chile bleibt die Sozialreform trotz der Vorteile, die ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum, ein rechtmäßiges politisches System und eine vom Volk gewählte Regierung darstellen, hinter dem Reformprozeß in anderen Gebieten zurück. Die Reform, die in Chile am weitesten fortgeschritten ist, ist die Rentenreform. Sie war aus einer Reihe von Gründen einfacher zu bewältigen als die Gesundheits- und die Bildungsreform: das Rentensystem war wohl in einer tieferen Krise als die anderen Bereiche; es gab genügend Anreize für die Beitragszahler, das staatliche System aufzugeben; anders als im Gesundheits- und im Bildungswesen gab es keine mächtigen Gewerkschaften, die sich den Veränderungen widersetzen; und im Fall der Renten konnte der Staat seine Beteiligung auf eine Weise minimieren, wie das im Gesundheits- und Bildungswesen nicht möglich ist. Die allgemeine Kritik an den chilenischen Reformen richtet sich gegen den Mangel an gerechter Verteilung. Die Reformen im Gesundheits- und im Bildungswesen und die Rentenreform haben die wohlhabenderen Schichten der Gesellschaft unverhältnismäßig stark begünstigt.

Die Probleme in Venezuela haben ein wesentlich größeres Ausmaß, denn dort hat die Art von Reformen, die man in Chile durchgeführt hat, einfach nicht stattgefunden. Das hat zu ernststen negativen politischen Konsequenzen geführt. Die allgemeine Rechtmäßigkeit und Stabilität des politischen Systems war bedroht, als ein makroökonomisches Reformpaket durchgesetzt wurde, ohne daß man politischen Details und den sozialen Folgen die gebührende Aufmerksamkeit zollte. Es existieren politische Kosten und Gefahren, die jede Gesellschaft bedrohen, wenn die Gewährleistung angemessener Sozialleistungen versäumt wird. Die Ironie in Venezuela besteht – anders als in vielen anderen Ländern – darin, daß

Jahrzehnte des Erdölreichtums jegliche finanzielle Beschränkungen für die Schaffung angemessener Sozialleistungen beseitigt hatten.

Die allgemeine Schlußfolgerung, die aus diesen beiden Fällen (und ebenso aus anderen) gezogen werden kann, ist die Bedeutsamkeit der Sozialreform – oder aber zumindest der negativen Folgen, die aus ihrer Vernachlässigung entstehen. Es scheint auch klar zu sein, daß die Sozialreform von Beginn an in den umfassenderen Reformprozeß eingebunden sein muß, um politisch günstige Bedingungen für den Fortgang der Reform zu schaffen. Das ist besonders wichtig unter demokratischen Regierungen, die im allgemeinen aus jener Zeit Kapital schlagen müssen, in denen sie so viel Popularität und Autorität besitzen, daß sie fast jede Art größerer politischer Initiativen durchsetzen können. Als die makroökonomischen Reformen in Venezuela erst einmal auf den Widerstand massiver Volksdemonstrationen gestoßen waren, mangelte es der Regierung für die Durchsetzung substantieller Sozialreformen an politischer Willenskraft, und sie machte sich statt dessen zur Gefangenen der Partei, der Gewerkschaften und der bürokratischen Apparate im öffentlichen Sektor, die sie eigentlich reformieren wollte. Ein analoger Fall ist Polen, wo eine Reihe der mit Solidarnosc verbundenen Regierungen erfolgreich schwierige Stabilisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen über einen Zeitraum von zwei Jahren durchführte, was dann aber in eine politische Sackgasse geriet, da man den Sozialleistungen zuwenig Aufmerksamkeit geschenkt hatte.

Ein weiterer, der Ablehnung der Reform durch die Bevölkerung in Venezuela und in Polen zugrundeliegender Faktor war das Unvermögen aufeinanderfolgender Regierungen, einen wirksamen Dialog mit der Öffentlichkeit aufzubauen, insbesondere im Hinblick auf Fragen der Sozialfürsorge. In Venezuela erfuhren die zielgerichteten Programme für die Armen relativ wenig öffentliche Aufmerksamkeit. Auf diese Weise erweckte die Regierung den Eindruck, den sozialen Kosten ihrer Politik gleichgültig gegenüberzustehen, und die Bevölkerung wurde nicht darüber informiert, daß es notwendig war, die knappen Mittel gezielt für die ärmsten Schichten einzusetzen. In Polen gab es zwar in Regierungskreisen zahlreiche Vorschläge für Programme zur sozialen Sicherheit wie auch für Sozialreformen, aber sie wurden selten, wenn überhaupt jemals, in der Öffentlichkeit zur Diskussion gestellt. Im Ergebnis dessen hatte die Bevölkerung kaum Kenntnis davon, daß die Regierung auf dem Gebiet der Sozialfürsorge etwas unternahm, und es herrschte allgemein eine große Besorgnis darüber, in welche Richtung sich das System entwickeln würde.

Die öffentliche Besorgnis über Fragen der Sozialfürsorge zu einer Zeit extremer ökonomischer Ungewißheit spielte in beiden Fällen direkt in die Hände antireformerischer Populisten. Im Gegensatz dazu wurde in Chile selbst unter der autoritären Pinochet-Regierung eine aktive Public-Relations-Kampagne in der zweiten Phase der Wirtschaftsreformen genutzt, um in der Öffentlichkeit für das Konzept der Rentenreform zu werben.⁵² In Bolivien spielte der Ausnahme-Sozialfonds eine wesentliche Rolle bei der Eindämmung des Widerstandes der Bevölkerung gegen die Wirtschaftsreformen der Regierung. Der Eindruck, daß die Regierung etwas unternimmt, um die sozialen Kosten der Strukturanpassung zu mildern, kann die Unterstützung der Öffentlichkeit für die Regierung – wenn schon nicht für die Strukturanpassung selbst – zu einem kritischen Zeitpunkt herstellen und schafft damit die politische Unterstützung oder aber jedenfalls den Spielraum, der für eine umfassendere Sozialreform notwendig ist.⁵³

Die Verbindung zwischen der Sozialreform und der Stabilität und Legitimität der Demokratie wird durch die Analyse dieser beiden Fälle ebenfalls hergestellt. Die Aylwin-Regierung in Chile war aus einer Reihe von Gründen legitim, aber nicht zuletzt deshalb, weil sie sich ernsthaft um Fragen der Sozialreform und der Armutsbekämpfung bemühte. In Venezuela stellen der Volksaufuhr, versuchte Militärputsche, eine Wahl (1993), an der sich im Gegensatz zur normalerweise hohen Wahlbeteiligung ca. 45 Prozent der Stimmberechtigten nicht beteiligten, und eine Regierung ohne Mehrheit im Kongreß einen starken Kontrast zur früheren politischen Stabilität dieses Landes dar. Die weitgehende Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Ineffizienz und Korruption der öffentlichen Dienste ist einer der wichtigsten Faktoren bei der Erosion der Legitimität des politischen Systems.

Es besteht ebenfalls eine enge Beziehung zwischen Sozialreform und Armutsbekämpfung. Heute widmet man kurzfristigen Maßnahmen zur Herstellung eines sozialen Sicherheitsnetzes und längerfristigen Investitionen in humanes Kapital mehr Aufmerksamkeit als in der Vergangenheit. Dennoch sind erfolgreiche und dauerhafte Versuche zur Bewältigung dieser Probleme letztendlich von der Reformierung der wichtigsten Organe des Staates, die für die Gewährleistung der Sozialleistungen zuständig sind, genauso abhängig wie von nachhaltigem Wirtschaftswachstum. Eine breite Übereinstimmung existiert heute über die Hauptlinien der makroökonomischen Politik. Die nächste Aufgabe, vor der die Strategen überall in Lateinamerika stehen, ist, eine ähnliche Übereinstimmung über die

Wege zur Sozialreform herzustellen. Da es keine theoretische Diskussion über die politische Ökonomie der Sozialreform gibt, besteht ein notwendiger erster Schritt darin, Lehren aus den zahlreichen Beispielen des Scheiterns und aus den wenigen Fällen des Erfolges zu ziehen.

- 1 Zu einem komparativen Überblick der Maßnahmen zur Armutsbekämpfung im Zuge der ökonomischen Reformen in sechs Ländern vgl. C. Graham, *Safety Nets, Politics and the Poor: Transitions to Market Economies*, Washington D. C. 1994.
- 2 Zur kritischen Einschätzung des Washingtoner Konsenses vgl. L. C. Bresser Pereira, *Economic reforms and economic growth: efficiency and politics in Latin America*, in: *Economic Reform in New Democracies: a Social-Democratic Approach*, hrsg. von L. C. Bresser Pereira/J. M. Maravall/A. Przeworski, Cambridge 1993. Bresser Pereira kritisiert den Konsens, weil dieser die Folgen der Schuldenkrise und das Problem des öffentlichen Sparens ignoriert und eine inadäquate historische Sicht auf das Problem des Populismus und der Staatsintervention aufweist.
- 3 From The World Bank, *Latin America and the Caribbean: a decade after the debt crisis*, Washington D.C. 1993, S. 118. Die erste Angabe wurde übernommen von: J. Sheahan, *Patterns of Development in Latin America*, Princeton 1987.
- 4 Ebenda, S. 122f. Zur Beschreibung des Schicksals der Armen in Peru unter García vgl. zum Beispiel: C. Graham, *Safety Nets*, Kapitel 4 sowie P. Glewwe/G. Hall, *Unorthodox Adjustment and Poverty in Peru, Finance and Development*, Bd. 29, Dezember 1992. Zur Situation der Armen in Lateinamerika im allgemeinen vgl. E. Cardoso und A. Hewledge, *Below the Line: Poverty in Latin America*, in: *World Development*, 20 (1992) 1, S. 19-37.
- 5 Zwei jüngste Beispiele dafür, daß eine solche Reform aufgrund des Fehlens dieser Bedingungen gescheitert ist, sind Venezuela, wo der „Populist“ Rafael Caldera im Dezember 1993 mit einer Gegenreform-Plattform gewählt wurde, und Polen, wo eine Gegenreform-Koalition von ehemaligen Kommunisten und Bauern der amtierenden reformerischen Suchocka-Regierung im September 1993 eine Niederlage zugefügt hatte. Zu Details über Venezuela vgl. A. Angell/C. Graham, *Adjustment in Venezuela: The Political Costs of Neglecting Social Sector Reform*, Manuskript 1994; zu Polen: *Safety Nets and Market Transitions: What Poland Can Learn from Latin America*, *The Brookings Review*, 12 (1994) 1.
- 6 Zu einer detaillierten Analyse dieser Bedingungen wie auch zu einer Reihe von überregionalen Fallstudien vgl. S. Haggard/S. B. Webb, *Voting for Reform: The Politics of Adjustment in New Democracies*, New York 1994.
- 7 Wir untersuchen ausführlich den venezolanischen Fall in: *Adjustment in Venezuela* (Anm 5). Maravall unterstreicht die Notwendigkeit, Reformen einzuführen, wenn eine Regierung nach einem Wahlsieg eine anfängliche Legitimität besitzt. „The Spanish reform of the industrial sector, social security, and education would have been much more difficult, even for a majority government, had measures not been taken in the first two years of the mandate“. *Economic Reform in New Democracies* (Anm. 2), S. 116.
- 8 Ausführlicher zum Bolivianischen Programm und zur Rolle des Sozialen Ausnahmefonds vgl. C. Graham, *The Politics of Protecting the Poor During Adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund*, in: *World Development*, 20 (1992) 9.
- 9 Zu Details vgl. *Safety Nets* (Anm. 1), Kapitel 4 und 6.

- 10 Przeworski schreibt zu Recht: „Market-oriented reforms are inevitably a protracted process – the period from stabilisation, trade liberalisation, and privatisation to resumption of growth is long. Political support for market-oriented reforms erodes to the point of threatening their continuation unless these reforms are accompanied by a social policy. The policy style typical of market-oriented reforms tends to debilitate nascent democratic institutions.“ Economic Reform in New Democracies (Anm. 2), S. 132.
- 11 Eine solche Machtkonzentration und das Fehlen von „*checks and balances*“ gegenüber der Exekutive können den Mißbrauch der Macht des Präsidenten befördern. Zwei dieser Präsidenten, Collor und Pérez, wurden der Korruption angeklagt, und Menem steht eine wachsende Opposition gegenüber, die sich auf Korruptionsbeschuldigungen stützt.
- 12 Das Argument von Bresser Pereira u.a. ist in diesem Punkt überzeugend: „If democracy is not to be undermined as a consequence of economic reform, the representative organisations and institutions must participate actively in the formulation and implementation of the reform programme, even if this participation weakens the logic of the economic program or increases its costs. And it is precisely the strength of democratic institutions, not exhortations by technocrats, that reduces the political space for the pursuit of immediate particularistic interests: that is for populism. Populism is an endogenous product of technocratic policy styles.“ Economic Reform (Anm. 2) S. 10.
- 13 Dies ist dem Argument von Laurence Whitehead ähnlich: „Durable legitimacy will have to be founded on concretely negotiated social agreements, constructed with extensive participation by a variety of self-conscious and representative collective actors. Undoubtedly traditional liberal freedoms will have to figure prominently in such ... social contracts, but they will surely have to coexist with other more interventionist, redistributivist and collectivist commitments.“ L. Whitehead: On „Reforms of the State“ and „Regulation of the Market“, in: World Development, 21 (1993) 8, S. 1383.
- 14 Ähnliche Überlegungen stellt Przeworski in seiner Analyse über Polen an: „Radical reform was a project initiated from above and launched by surprise, independently of public opinion and without the participation of organised political forces ... it was rammed through the legislature without modifications that would have reflected divergences of interests and opinions. The parliament’s repeated response to any doubts about the reform process has been to propose decree powers for the government... As a result citizens were taught that they could vote but not choose, the legislature was trained to think that it had no role to play in the elaboration of policy, and the nascent political parties and trade unions were taught that their voices did not count. ... The policy style with which reforms were introduced and continued had the effect of weakening democratic institutions.“ Economic Reform (Anm. 2), S. 180.
- 15 Noch immer wird die Debatte über die Angemessenheit von universellen gegenüber aufgabenorientierten Sozialfürsorge-Ausgaben geführt. Zu einer ausgezeichneten kritischen Sicht auf die Ausgabenorientierung vgl. G. A. Cornia/F. Stewart, Two Errors of Targeting. Paper, vorgestellt auf der: World Bank Conference on Public Expenditures and the Poor: Incidence and Targeting, Washington D.C., 17.-19. Juni 1992.
- 16 Joan Nelson diskutiert dieses Problem im einzelnen in: J. Nelson, Poverty, Equity, and the Politics of Adjustment, in: The Politics of Economic Adjustment, hrsg. von S. Haggard/R. Kaufman, Princeton 1992. Die oben beschriebenen Fälle Polen und Venezuela sind jüngste Beispiele solcher Szenarien.
- 17 P. Peterson, How to eliminate the deficit, in: The New York Review of Books, XLI (1994) 7, S. 39.

Strukturanpassung durch eine Sozialreform? Chile und Venezuela

- 18 Die Zahlen sind von: R. Infante (Hrsg.), *Deuda Social: Desafio de la Equidad*, Santiago 1993, S. 145.
- 19 N. Birdsall/E. James, *Efficiency and Equity in Social Spending: How and Why Governments Misbehave*, The World Bank, Working Papers WPS 274, May 1990, S. 13. In diesem Paper wird stark dafür eingetreten, Fairneß und Effizienz bei der Sicherstellung von sozialer Wohlfahrt nicht als Alternativen, sondern als Komplemente anzusehen.
- 20 Ebenda, S. 127, zitiert einen Bericht von W. McGreevey, *Social Security in Latin America*, World Bank Discussion Paper 110, 1990.
- 21 Eine ausgezeichnete Beschreibung der politischen und sozialen Folgen von Hyper-Inflation bietet: S. B. Webb, *Inflation and Stabilization in Weimar Germany*, New York 1989; zu einer Darstellung der zweifelhaften „demokratischen“ Taktik des Fujimori-Regimes vgl. C. Graham, *Economic Austerity and the Peruvian Crisis: The Social Costs of Autocracy*, in: *SAIS Review*, 13 (1993) 1.
- 22 Drei Beispiele des Widerstandes gegen eine radikale Bildungsreform werden von A. Knight beschrieben: Vgl. A. Knight, *Mexico 1930-1946*, in: *The Cambridge History of Latin America*, hrsg. von L. Bethell, Cambridge 1990; A. Angell, *Classroom Maoists: the Politics of Peruvian Schoolteachers under Military Government*, in: *The Bulletin of Latin American Research*, 1 (1982) 2; J. Farrell, *The National Unified School in Allende's Chile*, Vancouver 1986.
- 23 Relativ wenig ist beispielweise zu diesem Thema in der umfassenden Darstellung der Linken nach dem Zusammenbruch des Kommunismus bei J. Castañeda zu finden. Vgl. J. Castañeda, *Utopia Unarmed: the Latin American Left after the Cold War*, New York 1993.
- 24 Maravall führt einen Teil des Erfolges bei der demokratischen Konsolidierung in Spanien auf die steigenden Sozialausgaben zurück. Er schätzt, daß die realen öffentlichen Ausgaben auf dem Arbeitsmarkt von 1982 bis 1989 um 43 Prozent gestiegen sind und 9,1 Prozent der Gesamtausgaben der zentralen und regionalen Verwaltungen und 1988 3,2 Prozent des BIP erreicht hatten. Diese policies beinhalteten Maßnahmen zur Einkommenssicherung, Arbeitsbeschaffung und Berufsausbildung. Vgl. *Economic Reform* (Anm. 2), S. 96. Es ist zweifelhaft, ob viele Arbeitsministerien in Lateinamerika in der Lage sein werden, ein solches Programm durchzuführen. Selbst das chilenische Arbeitsministerium, das dies könnte, ist so dem marktorientierten Entwicklungsmodell unterworfen, daß seine Bemühungen in diesem Bereich bescheiden waren. Und es ist sogar noch zweifelhafter, daß sich irgendein anderes Land in Lateinamerika Ausgaben in solchen Größenordnungen leisten kann. Die Sozialministerien in Spanien waren weitaus weniger entwickelt als die in Lateinamerika, was der Regierung in Spanien bei der Ausarbeitung adäquater Sozialpolitiken eine größere Freiheit und Flexibilität gestattete.
- 25 Wie P. Diamond und S. Valdes Prieto schreiben, war dies ein Merkmal der chilenischen Reformen: „Chile chose to retire the pension debt associated with the preexisting pension system, which requires a large primary fiscal surplus for forty or more years. The surplus has been used to finance the pensions of the old system and the promises associated with the transition. ... Such a fiscal effort can be avoided, but then there is no increase in national saving: there can even be a fall in national saving if high interest rates imply a larger pension after privatisation and the government simply increases its debt to accommodate.“ *Social Security Reforms*, in: B. P. Bosworth u.a., *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Washington D.C. 1994, S. 257.
- 26 Die Tatsache, daß es der neugewählte Präsident Frei mit einer Gesundheitsreform in Chile ernst meint, wurde mit der stark kommentierten Entscheidung signalisiert, erstmals in vielen

- Jahren als Gesundheitsminister keinen Arzt, sondern einen Ökonomen zu berufen. Daß zwei führende Politiker das Bildungsministerium ablehnten, das dann in die Hände eines Pädagogen von geringem politischen Gewicht übergang, zeigt die geringe Bedeutung dieser Ministerien in den Augen von ambitionierten Politikern.
- 27 M. Olson beschreibt die dem kollektiven Handeln zugrundeliegenden Ursachen und deren Folgen für ökonomisches Wachstum. Vgl. M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Boston 1965; ders., *The Rise and Decline of Nations*, New Haven 1982.
 - 28 Zur Beschreibung des Sozialfond-*approaches* vgl.: C. Graham, *Mexico's Solidarity Program in Comparative Context: Demand-Based Poverty Alleviation Programs in Latin America, Africa, and Eastern Europe*, in: *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, hrsg. von C. Wayne u.a., San Diego 1994.
 - 29 Tatsächlich wird die chilenische Rentenreform in einer Weise gelobt, daß ein Artikel in *The Financial Times* die Lehren untersucht, die Entwicklungsländer aus der chilenischen Erfahrung ziehen können. Vgl. *The Financial Times* vom 11. April 1994 S. VII.
 - 30 S. Haggard und S. Webb führen zwei falsche theoretische Annahmen zur Effizienz autoritärer Regierungen an; erstens die falsche Annahme, autoritäre Regierungen verfügten über aufgeklärte Führungskräfte, und zweitens diese Regierungen seien gegenüber den Interessen von *Pressure*-Gruppen immun. Vgl. *What do we know about the political economy of economic policy reform*, in: *The World Bank Observer*, 8 (1993) 2, S. 146. Die Pinochet-Diktatur war eher darin ungewöhnlich, wenn schon nicht aufgeklärt, doch zumindest bemerkenswert konsequent in ihrem Streben nach einer makroökonomischen Reform und ihrer Unterstützung durch die Unternehmergruppen gewesen zu sein.
 - 31 Während eine halbe Millionen Arbeiter durch die Beschäftigungsprogramme der Regierung staatliche Zuschüsse von insgesamt 1,5 Prozent des BIP erhielten, kostete die Regierung die an die Banker zu stellende Kautions 3 Prozent des BIP. Zu Details vgl. P. Meller, *Adjustment and Social Costs in Chile During the 1980s*, in: *World Development*, 19 (1991) 11, S. 1545-61.
 - 32 Vgl. im einzelnen: C. Graham, *Safety Nets* (Anm. 1).
 - 33 Eine bemerkenswerte Rolle bei der Bekämpfung der Armut in Chile haben auch Nichtregierungsorganisationen und die Kirche gespielt, die beträchtliche Geldsummen von internationalen Sympathisanten bekam. Ein solches zusätzliches Polster gegen die sozialen Stabilisierungskosten wie in Chile gab es in Venezuela nicht, wo die lange Tradition eines Wohlfahrtsstaates lokale Gemeinschaften viel weniger notwendig gemacht hatte.
 - 34 Zahlen von der Chilenischen Zentralbank und von Mideplan CASEN Surveys für 1987, 1990 und 1992.
 - 35 Vgl. *El Mercurio*, Santiago 17. März 1994.
 - 36 L. Whitehead, *On „Reform of the State“ and „Regulation of the Market“*, in: *World Development*, 21 (1993) 8, S. 1382.
 - 37 Es kann sein, daß die Privatisierung des Rentensystems zum ökonomischen Wachstum beigetragen hat, doch ist weniger klar, ob dies auch kurzfristig im Gesundheits- und Bildungswesen der Fall gewesen ist, welcher Art auch immer die Langzeiteffekte dieser zusätzlichen Ausgaben für Gesundheit und Bildung und das Wachstum des Humankapitals gewesen sein mögen.
 - 38 Die folgende Diskussion basiert stark auf persönlichen Interviews einer der beiden Autoren, die Ende 1993 in Chile geführt worden sind. Zu einer grundsätzlichen Betrachtung der chilenischen Reformen vgl. P. Vergara, *Ruptura y Continuidad en la Política Social del Gobierno Democrático*, *Estudios Sociales* 44 (1993); D. Raczynski, *Políticas Sociales en*

Strukturanpassung durch eine Sozialreform? Chile und Venezuela

Chile: Origen, Transformaciones y Perspectivas, Santiago 1993.

- 39 Vgl. Adimark Survey, in: El Mercurio 26. März 1994.
- 40 Es hat bemerkenswerte Finanzierungen zur Verbesserung der Bildung in den Grundschulen der armen Regionen gegeben, doch der größte Teil des Geldes war ein Darlehen der Weltbank.
- 41 Über die Armut in Venezuela vgl. auch: Venezuela Poverty Study: From Generalized Subsidies to Targeted Programs, hrsg. von World Bank, Latin America and Caribbean Division, Washington D.C. Juni 1991.
- 42 Vgl. die gute Darstellung der Reformpolitiken in Venezuela bei: M. Naím, Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms, Washington D.C. 1993.
- 43 Zu den Details vgl. den polnischen Fall. Vgl. Safety Nets (Anm. 1), Kapitel 7.
- 44 Venezuela Poverty Study (Anm. 41).
- 45 So fordert das PAMI (Ernährungsprogramm für Mutter und Kind) Besuche von Personal des Gesundheitswesens im Vorfeld der Übergabe von Nahrungsmitteln. Es sollte bis 1995 mehr als zwei Millionen Mütter und Kinder erreichen. Nur 3 Prozent der Ausgaben galten der Verwaltung. (Boliviens außerordentlich erfolgreicher sozialer Ausnahmefond gab annähernd 5 Prozent seines Budgets für die Verwaltung aus.) Das HCD-Programm (Kindertagesstätten), das 1993 im kleinen Maßstab begonnen worden war und auf einer lokalen Selbstbeteiligung beim Aufbau und Betreiben der Kindertagesstätten beruhte, ist 1989 durch die Regierung wesentlich erweitert worden. Ein weitreichendes Schulspeisungsprogramm für Kinder im Grund- und Vorschulalter war ebenfalls eingeführt worden (Becca Alimentaria). Vgl. Anm. 41 und Interviews der Autoren mit Verantwortlichen des Programms in Caracas im August 1993.
- 46 So verzichtete das PAMI-Programm oft auf die Besuche von Personal des Gesundheitswesens bei den Begünstigten, weil dieses Personal aufgrund der ministeriellen Ebene der Arbeitsstreitigkeiten nicht immer operativ einsetzbar war.
- 47 Ausführlicher vgl.: R. de la Cruz, La Reforma del Estado: Democracia y Gobernabilidad, América Latina Hoy (1992) 5, S. 21-30.
- 48 S. Ellner schreibt zu Venezuela: „Although decentralization has encountered major stumbling blocks and made very uneven geographical and sectoral progress, the very fact of its initiation has served to transform the Venezuelan political scene. Citizens are encouraged to speak up and raise demands by the prospect that those who have both the resources and power to resolve pressing problems are closer at hand than they used to be. Furthermore, since elected officials, both local and regional, are now invested with greater authority, they are no longer so apt to be governed by the dictates of the small clique that dominates the national leadership of their respective parties.“ S. Ellner, The Deepening of Democracy in a Crisis Setting: Political Reform and the Electoral Process in Venezuela, in: Journal of Inter-American Studies and World Affairs, 35 (1993/4) 4, S. 20.
- 49 Die Zahlen wurden entnommen bei: R. de la Cruz, La Reforma del Estado: democracia y gobernabilidad, América Latina Hoy (Anm. 47), S. 28. Zur allgemeinen Analyse des Dezentralisierungsprozesses vgl. R. de la Cruz (Hrsg.), Decentralización, Gobernabilidad, Democracia, Caracas 1992.
- 50 Ausführlicher bei: A. Nickson, The Potential Contribution of Local Government to the Delivery of Social Services in Venezuela, Paper (unveröff.), School of Public Policy, University of Birmingham, July 1992.
- 51 Ebenda, S. 3.
- 52 Nach der ersten Privatisierungswelle und ihrem Scheitern zu Beginn der achtziger Jahre,

als Büchi dies in seine Hand nahm, hat die Regierung aktiver und regulierend in den Privatisierungsprozeß eingegriffen. Insonderheit die Reform des Rentensystems implizierte eine aktive Regierungskampagne, um die Reformen der Öffentlichkeit nahezubringen und die Werktätigen zu ermutigen, sich an den privaten Programmen zu beteiligen. Zu den Einzelheiten vgl. R. J. Luders, Massive Divestiture and Privatization: Lessons from Chile, in: Contemporary Policy Issues, IX, October, 1991.

- 53 Diese Frage wird bei C. Graham detailliert am Beispiel mehrerer Fälle analysiert. Vgl. C. Graham, Safety Nets (Anm. 1) Die Autorin ist J. Nelson dafür dankbar, daß sie diese Frage in der Anfangsphase der Erarbeitung ihrer Studie aufgeworfen hat.

Zentralamerika als Gegenstand vergleichender Transitionsforschung – Ansätze, Probleme, Hypothesen

Zentralamerika¹ bietet als „defined sub-region“² die scheinbar günstigsten Voraussetzungen für die Anwendung vergleichender Analysen und Methoden. Die gemeinsamen historischen Wurzeln sowie die engen politischen, ökonomischen und kulturellen Bande zwischen den fünf Ländern legen ein hohes Maß an Gemeinsamkeiten nahe. Zugleich kann jedes Land für sich in Anspruch nehmen, gegenüber den anderen die berühmte Ausnahme von der Regel zu sein: Costa Rica wird aufgrund seiner politischen wie ökonomischen und kulturellen Eigenentwicklung schon fast automatisch als der ewige Sonderfall innerhalb der Subregion gehandelt; Honduras weist eine ähnlich hohe Stabilität wie Costa Rica auf, ohne daß es demokratische Verhältnisse wie sein südlichster Nachbar vorzuweisen hätte; Guatemala kommt schon aufgrund seines regionalen Gewichts und seiner indianischen Bevölkerungsmehrheit eine Sonderrolle zu, ein Anspruch, den aufgrund anderer Eigenheiten auch El Salvador und Nicaragua jeweils für sich einklagen können.³ Angesichts der für einen Vergleich geradezu optimalen Kombination von Gemeinsamkeiten und Vielfalt auf so engem Raum kann die Feststellung, daß der Mittelamerika-Vergleichsboom der achtziger Jahre „Züge komparativer ‘Inzucht’“ trage (vgl. hierzu den Beitrag von H. Zinecker in diesem Heft), zunächst nur erstaunen. Auf jeden Fall fordert dieses harsche Urteil zu einer eingehenderen Zustandsanalyse der Zentralamerika-Komparatistik heraus.

Unbestritten ist, daß im Ergebnis der Sandinistischen Revolution 1979 und des nachfolgenden Aufschwungs sozialrevolutionärer Massenbewegungen in El Salvador und Guatemala eine wahre Flut von Literatur zum Thema „Revolution-Bürgerkrieg-Mittelamerikakonflikt“ aufkam. Sieht man sich die Arbeiten mit komparativen Anspruch näher an, so handelt es sich fast ausschließlich um solche, die den Vergleich entweder additiv oder summarisch praktizieren. Im ersten Fall geht er über eine

Aneinanderreihung von Fallstudien – bestenfalls noch mit einem einleitenden oder resümierenden Abschnitt versehen – kaum hinaus; im zweiten Fall steht weniger der Ländervergleich als vielmehr die Subregion als Ganzes im Mittelpunkt der Untersuchung, wobei bei der Behandlung verschiedener Teilaspekte in der Regel auf einzelne Länder verwiesen wird. Dies hat dann seine unbestrittene Berechtigung, wenn solche Themen wie Einwirkung äußerer Faktoren oder zentralamerikanischer Integrationsprozeß ein ganzheitliches (regionales) Herangehen erfordern.

Auch wenn der revolutionszentrierte Boom inzwischen der Vergangenheit angehört, so hat sich doch an der Gesamtsituation wenig verändert: theoriegeleitete und langfristig angelegte Vergleiche sind nach wie vor rar gesät. Dies hängt wohl auch damit zusammen, daß die regionale Zugehörigkeit und die daraus resultierenden Gemeinsamkeiten eine Begründung und Formulierung der Ziele des Vergleichs für die zentralamerikanischen Länder scheinbar überflüssig machen. Interessanterweise gilt hierbei für Zentralamerika die Umkehrung der sonst für Lateinamerika als gültig angesehenen Regel, daß primär nordamerikanischen Politikwissenschaftlern das Verdienst der theoretischen Fundierung der Forschung anzurechnen sei. Mit Edelberto Torres-Rivas ist ein Zentralamerikaner führend auf dem Gebiet des theoriegeleiteten und historisch begründeten Zentralamerika-Vergleichs.⁴ Ihm gebührt in erster Linie das Verdienst, entscheidende methodologische und theoretische Grundlagen für diese Art des Vergleichs gelegt zu haben⁵ Neben den von Torres-Rivas vorgelegten Arbeiten kann noch „Power in the Isthmus“ von J. Dunkerley (London/New York 1988) als einer der wenigen gelungenen Versuche gelten, die zentralamerikanischen Länder anhand eines einheitlichen theoretischen Rasters über einen längeren historischen Zeitraum miteinander zu vergleichen. Aber auch Dunkerley stellt lediglich im ersten Drittel seines Buches den Zeitraum bis Ende der fünfziger Jahre (für die politische Entwicklung) bzw. bis Ende der siebziger Jahre (für die sozioökonomische Entwicklung) durchgängig vergleichend dar, während der Rest von den fünf Länderstudien ausgefüllt wird. Dies kann als Indiz dafür gelten, daß ein theoretisch anspruchsvoller Vergleich für Zentralamerika gerade wegen seiner hohen komparativen Dichte einerseits und der Vielfalt der länderspezifischen Entwicklungen andererseits ein schwieriges Unterfangen bleibt.⁶ Das komparatistische Versprechen, das Zentralamerika bereitwillig zu geben scheint, ist bisher weitgehend uneingelöst geblieben. Hinter der Flut der Zentralamerika-Literatur der achtziger Jahre verbergen sich enorme Defizite der Komparatistik. Für diese Situation ist neben den

angeführten Gründen besonders der unausgewogene Stand der Länderstudien, die einem Vergleich zugrunde gelegt werden müssen, verantwortlich. Während Guatemala in den letzten drei Jahrzehnten kontinuierlich und in notwendiger Breite erforscht worden ist und Costa Rica diesem Stand wenigstens nahe kommt, haben Nicaragua und El Salvador erst im Zuge der Revolutionseuphorie Anfang der achtziger Jahre konjunkturell bedingte Aufmerksamkeit gefunden, ohne daß aber der Abstand zu den Spitzenreitern überwunden werden konnte. Honduras rangiert in der Skala des (politik-)wissenschaftlichen Interesses wie eh und je am untersten Ende. Für einen komplexen Vergleich sind die fünf Länder aufgrund des unterschiedlichen Standes der „case-studies“ untereinander zu wenig paßfähig. Jeder Vergleich hat zunächst die Aufarbeitung der entsprechenden länderspezifischen Desiderate zur Voraussetzung. Daß die vergleichsweise beachtlichen Ergebnisse der komparativen Revolutions- und Konfliktforschung für die Transitionsforschung kaum Beachtung fanden, verweist auf den fatalen Umstand, daß die verschiedenen thematischen und theoretischen Diskurse oftmals nur nebeneinander herlaufen und unvermittelt abgebrochen werden. In dieser Hinsicht hat der Begriff der „komparativen Inzucht“ durchaus seine Berechtigung. „Nicht zuletzt durch die Konzentration auf den Zentralamerika-Konflikt in den achtziger Jahren ist das Thema der Demokratisierung in der Forschungsliteratur zwar für einzelne Länder häufig behandelt, gerade aus vergleichender Perspektive aber bislang nur noch wenig fruchtbar gemacht worden.“⁷ Auch wenn es hoffnungsvolle Anfänge gibt, diesen Zustand zu überwinden, bleiben die vergleichenden Arbeiten jüngerer Datums vorerst auf Teilaspekte der Transitionsforschung wie Wahlen⁸, Parteien und Parteiensysteme⁹ begrenzt. Diese vor allem auf institutionelle und Verfahrensaspekte begrenzte Sicht greift aber gerade in Zentralamerika zu kurz. Die dortigen Transitionsprozesse erweisen sich als besonders langwierig und zäh. Transitions- und Konsolidierungsphase der Demokratisierung sind aufs engste miteinander verzahnt. Ohne daß die Transition schon abgeschlossen wäre, treten bereits Probleme der Konsolidierung auf die Tagesordnung. All dies verlängert die Transition in den meisten zentralamerikanischen Ländern und verleiht ihr einen ausgesprochen komplexen Charakter.¹⁰ Nicht zuletzt handelt es sich in Zentralamerika – von Costa Rica einmal abgesehen – nicht um die Wiederherstellung schon vorher existierender demokratischer Verhältnisse wie in den meisten südamerikanischen Ländern (Re-Demokratisierung), sondern um deren erstmalige Durchsetzung in einer Gesellschaft, deren politische Strukturen und Kul-

tur über Jahrzehnte hinweg durch besonders repressive Formen des Autoritarismus geprägt waren.¹¹

Die Transitionsprozesse der zentralamerikanischen Länder weisen Besonderheiten auf, die sie nicht nur in Hinblick auf den bisher einmaligen Übergang von der erfolgreichen Revolution zur repräsentativen Demokratie (Nicaragua) in den Rang eines „historischen Novums“¹² heben. Diese Charakterisierung gilt zumindest ebenso für El Salvador, wo sich der Übergang zur Demokratie inmitten des blutigsten Bürgerkrieges (1980-92) in Lateinamerika seit der mexikanischen Revolution¹³ vollzogen hat und wo Demokratie ebenso zum Selbstverständnis der „verhandelten Revolution“¹⁴ gehört wie die im Friedensabkommen von Chapultepec verankerten Reformen.¹⁵ Wenn sich Transition in Zentralamerika in der bisher umfassendsten gesellschaftlichen Krise der Subregion und bei Fortexistenz tiefgreifender sozialer Konflikte durchzusetzen hat,¹⁶ dann stellt sich die Frage, ob und wie Demokratie dauerhaft sein kann und welchen Beitrag sie zur Überwindung der zentralamerikanischen Krise zu leisten vermag. Demokratisierung steht hier deshalb vor größeren Aufgaben und weist Dimensionen auf, die über einen einfachen Regimewechsel hinausweisen. Auch die Tatsache, daß die Transitionsprozesse ihre Anfänge in einer revolutionären Situation (Guatemala, El Salvador) bzw. einer siegreichen Revolution (Nicaragua) hatten,¹⁷ unterscheidet die Transition in diesen Ländern qualitativ vom Muster des evolutionären Regimewandels in Südamerika.

Um so mehr muß es erstaunen, daß Zentralamerika in der Transitionsliteratur einen eher marginalen Stellenwert besitzt. Zwischen Mexiko und Südamerika prägen weiße Flecken die Landkarte der Transition. In den als Standardwerke geltenden Arbeiten kommt Zentralamerika in der langen Reihe der *case studies* zur Demokratisierung kaum vor: bei Diamond/Linz/Lipset nur einmal (Costa Rica),¹⁸ bei Baloyra¹⁹ und O'Donnell/Schmitter/Whitehead²⁰ gar nicht, bei Malloy/Seligson²¹ immerhin zweimal. Selbst auf dem erst im September 1992 abgehaltenen internationalen Kolloquium zum Thema „Democracia y Democratización en Centroamérica“²² gibt es nur drei vergleichende Beiträge zur Transition in Zentralamerika – ein Anteil, der auch von Booth/Seligson²³ und Vilas²⁴ nicht überschritten wird. Nur bei Goodman u.a.²⁵ zeichnet sich ein Trend zum Besseren ab (neun von 20 Beiträgen).

Dabei bietet gerade ein Vergleich der Transitionen in den drei zentralamerikanischen Ländern El Salvador, Guatemala und Nicaragua die Möglichkeit, gleich in mehrfacher Hinsicht über den herkömmlichen

Erkenntnisstand der südamerikazentrierten Transitionsforschung hinauszu-
gehen.

Die enge zeitliche, räumliche und inhaltliche Verknüpfung von gescheiterter (Guatemala), versuchter (El Salvador) und zunächst erfolgreicher Revolution (Nicaragua) mit dem Beginn der Transition gestattet es, die vergleichende Transitionsanalyse in neue Richtungen voranzutreiben und bislang vernachlässigte Fragestellungen ins Visier der Forschung zu nehmen. Dies gilt besonders für die schon frühzeitig geforderte,²⁶ bisher aber kaum realisierte Verbindung von makrosoziologischem und mikropolitischem, von struktur- und akteursbezogenem Erklärungsansatz. Für die politikwissenschaftliche Zentralamerika-Komparatistik eröffnet sich die Chance, den in komparativer Hinsicht relativ weit gediehenen, aber unvermittelt abgebrochenen revolutions- und konflikttheoretischen Forschungsdiskurs mit dem transitions- und demokratietheoretischen Analysestrang zu verbinden. Damit wird zugleich der bisherigen Verengung der lateinamerikanischen Transitionsdebatte auf evolutionäre Varianten begegnet und das Spektrum um die Untersuchung revolutionär initiiert Transition erweitert. Vor dem Hintergrund der salvadorianischen und nicaraguanischen Transitionserfahrungen müssen gängige Postulate der Transitionsforschung in Frage gestellt werden. Politische Demokratie ist eben nicht (mehr) „nur möglich auf Kosten der Begrenzung sozialer und ökonomischer Transformationen“,²⁷ sondern erfordert – wie es zumindest die drei genannten zentralamerikanischen Fälle belegen – sogar ein Mindestmaß an Umverteilungsreformen zugunsten größerer sozialer Gerechtigkeit. Auch die Feststellung, daß Privateigentum und die Armee als Institution außerhalb der Eingriffe des Demokratisierungsprozesses liegen sollten,²⁸ muß nunmehr überdacht und ggf. korrigiert werden. Gleiches gilt auch für Stephens Zurückweisung „exzessiver Volksmobilisierung“ als kontraproduktiv für eine erfolgreiche Demokratisierung.²⁹ Vielmehr bietet Zentralamerika die Chance, den elitelastigen Transitionsanalysen der Vergangenheit einen Ansatz entgegenzusetzen, der die Massen als gleichgewichtige Akteure der Transition einbezieht und das Verhältnis von Elite(n) und Masse(n) auf der Akteurebene genauer ausleuchtet. Hier hat der Druck einer sozialrevolutionären Massenbewegung die Transition geradezu erzwungen und die Opposition gegenüber dem autoritären Regime wurde – im Unterschied zu Südamerika – hauptsächlich durch das Bündnis von Guerrilla und Volksbewegung, von Revolutionären und Reformisten bestimmt.³⁰ Eine vergleichende Analyse der zentralamerikanischen Transitionsprozesse, die die genannten Probleme und

Besonderheiten zum Ausgangspunkt macht, würde die Subregion nicht nur vom „Makel“ eines wenig beachteten Ausnahmefalls („deviant case“) befreien, sondern böte zugleich die Möglichkeit, die zentralamerikanischen Transitionsprozesse zu einem wichtigen Bezugspunkt der Transitionsforschung in und zu Lateinamerika mit Vorbildcharakter zu machen. Dies stellt jedoch Ansprüche und Herausforderungen an einen Vergleich, denen bisher weder auf intra-zentralamerikanischer noch auf inter(sub)regionaler Ebene (zwischen Zentral- und Südamerika) entsprochen werden konnte.

Die entscheidende Frage, der sich ein Vergleich der zentralamerikanischen Transitionsprozesse zu stellen hat, ist die nach der Durchsetzbarkeit demokratischer Verhältnisse. Inwiefern ist Demokratie in einer Region dauerhaft durchsetzbar,

- a) die auf eine langjährige und tiefverwurzelte Tradition des Autoritarismus zurückblickt und in der demokratische Traditionen und Erfahrungen kaum vorhanden sind;
- b) die sich in der tiefsten Krise ihrer Geschichte befindet und
- c) wo die Polarisierung zwischen Revolution und Konterrevolution in drei Ländern zum Bürgerkrieg geführt und einen regionalen Konflikt ausgelöst hat?

Zentraler Ausgangspunkt und Kriterium für die Fallauswahl ist zunächst der Bezug der Transition zur Auseinandersetzung um die sozialrevolutionäre Transformation der Gesellschaft. Dieser Bezug zur Revolution – im Fall von Honduras und Costa Rica vermittelt über den Zentralamerika-Konflikt und den Krieg in und gegen Nicaragua – unterscheidet einerseits die zentralamerikanischen Transitionsprozesse gegenüber den südamerikanischen Fällen qualitativ und liefert andererseits das wichtigste Differenzierungskriterium für den intra-zentralamerikanischen Vergleich.

Vorhandensein und Tiefe der revolutionären Situation sowie Erfolg bzw. Mißerfolg der revolutionären Machteroberung setzten zeitlich wie inhaltlich die politischen Ausgangsbedingungen für Beginn und Verlauf der Transition. Der Sieg der Sandinisten im Juli 1979 vollzieht den revolutionären Bruch mit der autoritären Somoza-Diktatur und setzt in Nicaragua eine Transition vom Typ „ruptura“ mit dem Ziel der Errichtung einer revolutionären bzw. sozialen Demokratie in Gang.³¹ In El Salvador und Guatemala scheitern die Versuche revolutionärer Machtergreifung Anfang der achtziger Jahre jedoch, und es beginnt die „transicion a la democracia por la vía autoritaria“.³² Damit etablieren sich in Zentralamerika zwei unterschiedliche Transitionstypen, die sich ihrerseits beide

von den südamerikanischen Varianten unterscheiden. In der regionalen und innergesellschaftlichen Konfrontation zwischen Revolution und Konterrevolution stehen sie auf entgegengesetzten Seiten. Typ I (revolutionäre Demokratie in Nicaragua) ist das Ergebnis des revolutionären Sturzes des „ancien régime“ durch eine Koalition von Sozialrevolutionären, die die Hegemonie im Transitionsprozeß innehaben, und Sozialreformisten, die aufgrund ihres Ausschlusses aus der politischen Arena und der auch gegen sie gerichteten Repression keine Möglichkeit mehr sahen, eine reformistische Transitionsalternative durchzusetzen und sich deshalb der „ruptura“-Strategie der Sandinisten anschlossen. Dieser Transitionstyp basiert auf der Massenmobilisierung der Bevölkerung und schließt zunächst nur die aktiven Somozisten, später auch die „Contra“ vom politischen Leben aus. Entsprechend dem Demokratieverständnis der Sandinisten stehen partizipative Formen der Demokratie und Verteilungsgerechtigkeit im Zentrum des Umgestaltungsprozesses. Die politische Transition ist hier Beginn und integraler Bestandteil einer gesamtgesellschaftlichen Transformation³³.

Die Transition auf „autoritärem Weg“ mündet in ein Transitionsregime (Typ II), das wohl am besten mit dem Begriff der „Counterinsurgency-Demokratie“³⁴ bestimmt werden kann. Dieser Begriff drückt den widersprüchlichen und hybriden Charakter des Transitionsregimes in Guatemala und El Salvador aus. Die Transition steht einerseits in der Tradition der „Aufstandsbekämpfung“ und des konterrevolutionären Gründungsauftrags der „ancien régime“. Die Demokratisierung wurde in beiden Ländern mit der Maßgabe eingeleitet, die sozialrevolutionäre Bewegung im Rahmen der Counterinsurgency-Strategie mit politischen Mitteln zu bekämpfen,³⁵ und die Institution Armee büßte nichts von ihrer Machtfülle³⁶ ein. Andererseits verschafft sich ein Politikverständnis immer mehr Geltung, wonach „Politik nicht die Fortsetzung des Krieges (ist), sondern dessen radikale Verneinung“.³⁷ Der deklarierte Übergang zur Demokratie konnte auch in diesem Falle ohne das Öffnen politischer Freiräume weder nach innen noch nach außen glaubwürdig vermittelt werden und die Transition selbst kennt eben mehr Akteure als nur Militär und Regierung. Die Initiative für den Regimewandel ging jedoch von oben, von führenden Anhängern des Regimes aus, die damit zugleich die Hegemonie im Transitionsprozeß sichern konnten. Dem eigentlichen Transitionsbeginn unmittelbar vorgelagert war eine Phase, in der mittels einer Kombination von Terror und Reformismus den sozialrevolutionären Kräften der Boden entzogen werden sollte (Guatemala 1982-84; El Salvador 1979-82). Der

Repressionswelle, die in Guatemala im Genozid an der indianischen Bevölkerungsmehrheit gipfelte, fiel vor allem die von Gewerkschaften, Bauern-, Studenten- und Menschenrechtsorganisationen getragene Massenbewegung, die zum großen Teil die sozialrevolutionäre Transitionsalternative unterstützte, zum Opfer. Die Guerrilla hingegen konnte ihre militärische Schlagkraft – wenn auch nur durch den erzwungenen Rückzug in ihre Kerngebiete wie in Guatemala – bewahren. Politisch war sie in zweifacher Hinsicht geschwächt: zum einen durch die Zerschlagung ihrer Massenbasis und zum zweiten durch den Legitimationsgewinn, den das gewandelte Regime durch den eingeleiteten Wahlprozeß für sich verbuchen konnte. Obwohl in beiden Ländern die Christdemokraten die erste Transitions-Regierung stellten (Guatemala 1986-90, El Salvador 1984-89) und sich damit ihr politisches Gewicht deutlich erhöhte, blieb das politische Spektrum im wesentlichen auf Mitte-Rechts-Parteien beschränkt. Erst die Wahlen in El Salvador vom März/April 1994 umfaßten die gesamte politische Bandbreite unter Einschluß der 1992 als legale Partei zugelassenen FMLN. Bis dahin waren die Linkskräfte – wie bis heute noch in Guatemala – als gleichberechtigte Akteure aus dem Transitionsprozeß ausgeschlossen. Dieser Typ II der zentralamerikanischen Transition ist ein ausschließender Regimewandel von oben unter Hegemonie der Regimeanhänger unter Verzicht auf (El Salvador) oder zur Blockade von Struktur-reformen (Guatemala) mit dem Ziel, eine sozialrevolutionäre Transitionsalternative zu verhindern. Regimewandel zu mehr Demokratie ist zugleich begleitet von Terror, Gewalt und Exklusion. Diese „Counterinsurgency-Demokratie“ ist das legitime Kind des Bürgerkriegs zwischen Revolution und Konterrevolution. Es trägt in sich den innerhalb dieses Typs nicht lösbaren Widerspruch zwischen Demokratie und Krieg.

Bis dahin belegen die zentralamerikanischen Transitionsprozesse lediglich, daß sich die Typenbreite des Regimewechsels nicht auf die evolutionären Varianten Südamerikas beschränkt. Was sie aus der Menge der „gewöhnlichen“ Transitionen heraushebt, ist der Typenwandel im Verlauf der Transition – gewissermaßen eine Transition der Transition, wie er sich bisher in zwei (El Salvador, Nicaragua) der vier zentralamerikanischen Transitionsfälle vollzogen hat. Dieser Typenwandel verläuft – ausgehend von zwei entgegengesetzten Standorten des regionalen und innergesellschaftlichen Konflikts, Revolution (Typ I – Nicaragua) und Konterrevolution (Typ II – El Salvador) – in Richtung eines neuen Transitionstyps, bei dem die für Typ I und II charakteristische Polarisierung aufgebrochen und überwunden wird. Ein Vergleich des Annäherungs-

prozesses an diesen neuen Typ III ermöglicht Aufschlüsse über einen Veränderungs- und Lernprozeß, in dem die tiefe Kluft zwischen einst unversöhnlich gegenüberstehenden, unbesiegt gebliebenen Bürgerkriegsparteien schrittweise überwunden wird und sich Feindschaft in Partnerschaft – und Konkurrenz – bei der gemeinsamen Suche nach stabiler und dauerhafter Demokratie in einer typischen Krisenregion wandelt. Dies kann wohl – bei aller Vorsicht gegenüber vorschnellen Verallgemeinerungen – als die über Lateinamerika hinausgehende Bedeutung zentral-amerikanischer Transition angesehen werden. Zugleich belegen das hartnäckige Verweilen Guatemalas bei Typ II und das hohe Maß an Instabilität, durch den der Typenwandel besonders in Nicaragua begleitet ist, daß es sich um unvollendete, widersprüchliche und reversible Prozesse handelt.³⁸

Dennoch bleibt es eine beachtenswerte Tatsache, daß sich in Nicaragua mit den Wahlen vom Februar 1990 endgültig der Übergang von der revolutionären zur parlamentarischen Demokratie vollzogen hat³⁹ und in El Salvador sich mit dem Friedensabkommen von Chapultepec 1992 beide Bürgerkriegsparteien bereit gefunden haben, im Rahmen der weiter auf- und auszubauenden Demokratie politisch um die Macht zu kämpfen.⁴⁰ Die wichtigsten Eckpunkte der „neuen“ Demokratie sind:

- a) Überwindung der bewaffneten Konfrontation zwischen Revolution und Konterrevolution, Beendigung des Bürgerkrieges;
- b) Einbeziehung aller politischen Kräfte in den Demokratisierungsprozeß und Überwindung des ausschließenden Charakters der vorhergehenden Transitions-Regime (Typ I und II);
- c) Beibehaltung der bereits durchgesetzten (Nicaragua) und Akzeptanz der anvisierten Agrarreform (El Salvador) mit dem Ziel einer größeren Verteilungsgerechtigkeit;
- d) Neuregelung der militärisch-zivilen Beziehungen mit dem Ziel der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte.

Der gefundene Kompromiß zwischen beiden Seiten bestimmt einerseits die Grundzüge des neuen politischen Systems und steckt damit auch den Rahmen für künftige Veränderungen der Gesellschaft ab, läßt andererseits jedoch die Frage nach der konkreten Ausgestaltung dieses Rahmens offen. Richtung, Umfang und Tiefe von Demokratisierung (Transition) und Reformierung (Transformation) der Gesellschaft werden nunmehr im politischen Kräftemessen beider Seiten auf demokratischer Grundlage entschieden. Diese Entscheidung fällt im Ringen um die Hegemonie im Demokratisierungsprozeß.

Auch wenn vieles offen und unsicher bleibt und erst die Zukunft zeigen kann, ob das abgegebene Versprechen der Demokratisierung auch tatsächlich eingelöst wird, stellt schon der von beiden Seiten getragene Übergang von der siegreichen Revolution (Nicaragua) bzw. dem bewaffneten Kampf um Revolution (El Salvador) zur Demokratie ein politikgeschichtliches und demokratietheoretisches Unikat dar. Zieht man zudem noch in Betracht, daß beide Länder mit dieser bislang umfassendsten Demokratisierung historisches Neuland betreten, dann wird man sich vielleicht der Tragweite des Geschehens bewußt. Angesichts der Neuartigkeit und Komplexität des Prozesses kann die Frage nach den Ursachen und Bedingungen dieser „doppelten Transition“ zunächst nur hypothetisch beantwortet werden. Dabei muß vor allem Antwort auf folgende Fragen gefunden werden:

Erstens. Welche neuen „strukturellen Möglichkeiten“ für politische Demokratie haben sich im Gefolge von Veränderungen der Produktionsweise und der ökonomischen Strukturen ergeben?⁴¹ Historisch wurzeln die autoritären Regime Zentralamerikas in einem repressiven, um den Agrarexportsektor zentrierten Entwicklungsmodell,⁴² dessen Aufrechterhaltung und Absicherung bestenfalls „Fassadendemokratie“⁴³ zuließ. Wenn nunmehr ein politisches Regime mit einem deutlichen Mehr an Demokratie möglich ist, dann ergibt sich daraus die Frage, ob Veränderungen im Entwicklungsmodell entsprechende Freiräume erst eröffnet haben oder ob dieser Regimewechsel gegen die Logik des herrschenden Entwicklungsmodells durch politische Eingriffe erzwungen werden mußte. Die Antwort darauf läßt Rückschlüsse auf die Stabilität des Demokratisierungsprozesses und die Notwendigkeit sozio-ökonomischer Strukturreformen zu dessen Absicherung zu. Im Vergleich Nicaragua (siegreiche Revolution) und El Salvador (abgebrochene Revolution) muß ferner der Frage nachgegangen werden, welche gesellschaftlichen (Sozialstruktur etc.) und politischen Strukturen (Komplexität des Staates, Block an der Macht etc.) den Sieg der Revolution behindert oder befördert haben. Bei El Salvador wäre im Vergleich zu Nicaragua der Nachweis zu führen, daß die politische Macht nicht – wie in Nicaragua. – durch einen „Bewegungskrieg“ zu erobern war. Das Scheitern der Strategie der bewaffneten Machteroberung in El Salvador verweist auf die Möglichkeit, daß hier der Staat weitaus stärker in der Zivilgesellschaft verankert ist und deshalb die Eroberung der politischen Macht auf anderem Weg als in Nicaragua erfolgen muß.

Daß Guatemala im Unterschied zu den beiden anderen Ländern bisher lediglich die „einfache“ Transition zur „Counterinsurgency-Demokratie“

vollzogen hat, liegt offensichtlich auch darin begründet, daß sich dem Übergang zu Typ III („doppelte“ Transition) mehr „strukturelle Hindernisse“ in den Weg legen. Hier ist der Prozeß des „nation-building“ im Unterschied zu El Salvador noch nicht abgeschlossen⁴⁴ und die Integration der indianischen Bevölkerungsmehrheit auf demokratischer(!) Grundlage hätte einschneidende Konsequenzen für die politischen Machtverhältnisse, was die Repressions- und Blockadepolitik der herrschenden Elite gegenüber einem solchen Schritt erklärt. Ohne diesen ist aber in Guatemala der Übergang zu Typ III nicht zu haben.

Zweitens. Welche Kräfteverhältnisse zwischen den sozialen und politischen Akteuren des Transitionsprozesses liegen der „einfachen“ bzw. „doppelten Transition“ jeweils zugrunde? Bisher beschränkt sich die Analyse der Akteure der Transition zumeist auf die legalen politischen Parteien. Obgleich die revolutionären Massenbewegungen durch politischen Druck auf die autoritären Regime maßgeblich zum Regimewandel (El Salvador, Guatemala) bzw. Regimesturz (Nicaragua) mitgewirkt haben, finden sie als Akteure des Demokratisierungsprozesses wenig Beachtung. Auch die Streitkräfte und Unternehmerverbände, die in ihrer Bedeutung – zumindest in Guatemala – noch vor den herkömmlichen Parteien rangieren, bleiben, gemessen an dieser Bedeutung, analytisch unterbelichtet.

Für die zentralamerikanischen Transitionsprozesse sind drei Akteursgruppen von Bedeutung, deren Verhältnis zum autoritären Regime auffällig mit ihrem Verhältnis zu gesellschaftlichen Reformen korrespondiert.⁴⁵ Dies sind in der Phase der „einfachen“ Transition:

- a) die Anhänger des „ancien régime“, die sich in „hard-“ und „soft-liner“ unterteilen und die entsprechend der Zuordnung zur entsprechenden Gruppe den Reformgegnern oder der kleineren Schar der Befürworter von Teilreformen zuzurechnen sind;
- b) die gemäßigte Opposition, die mehrheitlich das Lager der Sozialreformisten bilden, und
- c) die radikale (System-) Opposition, die zugleich den Kern der sozialrevolutionären Bewegung bildet.

Das Scheitern eines demokratisch-reformistischen Regimewechsels und die Orientierung der anti-autoritären Bewegung auf den revolutionären Bruch (Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre) sind nach Coleman (vgl. Anm. 45) primär auf den Ausschluß (*exclusion*) der Sozialreformisten durch das alte Regime zurückzuführen: je umfassender deren

Ausschluß vom Zugang zu den politischen Institutionen und Verfahren war, desto größeren Erfolg hatten die Sozialrevolutionäre im Kampf um die Durchsetzung einer revolutionären Transitionsalternative, und zwar in der Reihenfolge Nicaragua, El Salvador, Guatemala und Honduras.

Krumwiede⁴⁶ schließt an diesen Gedanken an, indem er Aufkommen und Stärke der „sozialrevolutionären Flutwelle“ aus dem Scheitern der „demokratischen Flutwelle“ ableitet, die dann ihrerseits von der sozialrevolutionären Welle teilweise aufgenommen wurde. In Nicaragua konnte so der Sturz des autoritären Regimes erreicht und die Macht von den Sozialrevolutionären erobert werden, was in El Salvador und Guatemala jedoch mißlang. Für den Übergang zum Typ III („doppelte Transition“) läßt sich im Umkehrschluß folgende Hypothese formulieren: Die Sozialrevolutionäre erweisen sich nun ihrerseits als zu schwach, die Macht zu erobern (El Salvador, Guatemala) bzw. zu behalten (Nicaragua). Die zurückflutende revolutionäre Welle wird von einer neu entstehenden demokratischen Welle aufgenommen, was allerdings zwei Dinge voraussetzt: a) den Wandel (Strategie, Organisation, Programmatik) der sozialrevolutionären Kräfte und ihre Umorientierung auf einen schrittweisen Regimewandel sowie b) die Öffnung des Spielraums für eine neue Demokratiebewegung von unten und die schrittweise Eingliederung der zuvor ausgeschlossenen Kräfte in das politische System. In Nicaragua schließt die Akzeptanz des Übergangs zu einer repräsentativen Demokratie durch die Sandinisten sogar deren Abwahl im Februar 1990 ein.

Auf der Grundlage der Vereinigung beider Wellen unter demokratischen Vorzeichen wird es möglich, in den Transitionsprozeß einen transformatorischen Impuls (Agrarreform, Entmilitarisierung) einzubringen und der Demokratisierung eine breitere Basis und größere Pluralität zu geben. Wo dies im Ergebnis eines gewissen Kräftegleichgewichts, (partieller) Massenmobilisierung und äußeren Drucks gelingt, beginnt sich der Charakter der Transition zu wandeln: in Nicaragua vollzieht sich der Übergang von der revolutionären zur repräsentativen Demokratie bei Fortbestand wichtiger Errungenschaften der Revolutionszeit (Agrarreform, Pluralität der Wirtschaft); in El Salvador wird mit dem Friedensabkommen von Chapultepec 1992 aus dem von oben initiierten und kontrollierten „autoritären Übergang zur Demokratie mit niederer Intensität“⁴⁷ ein offener demokratischer Prozeß. Guatemala liefert hierzu das Gegenbeispiel. Dort gelang trotz eines Aufschwungs der Demokratiebewegung der Übergang zu einer neuen Phase der Transition bisher nicht.

Diesem gerade für El Salvador und Nicaragua charakteristischen

„Wandel der Prozeßmuster“⁴⁸ liegt also ein bestimmtes Kräfteverhältnis zugrunde: „ein stabiles ‘negatives’ politisch-militärisches Gleichgewicht zwischen Guerrilla ... und regulärer Armee“, das es keinem der kriegsführenden Seiten gestattet, „definitiv (zu) siegen bzw. besiegt (zu) werden“.⁴⁹ Die hier für El Salvador getroffene Einschätzung gilt ebenso wie der Verweis auf die zunehmende Kriegsmüdigkeit mit Modifikationen auch für Nicaragua (Ausgleich der relativen militärischen Schwäche der Contras durch die direkte Einflußnahme der USA) und Guatemala (geringeres Gewicht der Guerrilla). Auf der Grundlage dieses negativen, stabilen Gleichgewichts entscheidet dann also die Kompromißbereitschaft und die Lernfähigkeit beider Seiten über den Fortgang der Transition zu Typ III, der im Falle El Salvador auf stabilerer Basis im Gange ist als in Nicaragua, während er in Guatemala nach wie vor blockiert ist. Im Vergleich El Salvador – Guatemala stößt man damit aber auf die wichtige und interessante Frage, wie stark die Guerrilla sein muß, um von ihrer Seite aus den Übergang zu Typ III (mit) zu bewirken und ob bei einer zu schwachen Guerrilla (Guatemala) eine Volksbewegung das Kräftedefizit auf der Oppositionsseite aufzufüllen imstande ist.

Drittens. Welche Bedeutung kommt den politischen Lernprozessen der Akteure auf beiden Seiten für Beginn, Verlauf und Ergebnisse der Transition zu und über welche Einsichten und Verhaltensänderungen verlaufen diese Prozesse? Diese Frage führt zum Kern der Erklärung der „doppelten Transition“. Vom Beginn des Bürgerkriegs zwischen Revolution und Konterrevolution bis zum Friedensschluß (immerhin mehr als zehn Jahre) hat die Transition dieselben Hauptakteure. Die Transition vollzieht sich also nicht – wie in den meisten anderen Fällen – über die Ausschaltung oder Marginalisierung der Radikalen auf (einer der) beiden Seiten, sondern der Übergang von Revolution und Bürgerkrieg zur Demokratisierung – ungleich schwieriger und komplexer als die evolutionären Varianten – hat die Kontinuität der Akteure bei gleichzeitigem Wandel ihrer Ziele, Strategien und organisatorischen Verfaßtheit geradezu zur Voraussetzung. Es hängt entscheidend von der Lern- und Kompromißfähigkeit beider Seiten ab, ob sich das negative Gleichgewicht in eine Falle für die Demokratisierung verwandelt oder ob aus diesem Gleichgewicht ein neuer Demokratisierungsimpuls erwächst.

El Salvador liefert für letzteres das bislang hoffnungsvollste Beispiel, das zugleich über den unmittelbar zentralamerikanischen Rahmen hinausweist. Die „rechte“ Seite kann von der beruhigenden Tatsache ausgehen, daß die „Counterinsurgency-Demokratie“ ihr ursprüngliches Ziel, die

bedingungslose Kapitulation oder Vernichtung der Guerrilla zwar nicht erreicht hat, aber im entscheidenden Punkt – der Verhinderung einer sozialrevolutionären Transitionsalternative – erfolgreich war. Die weniger beruhigende Kehrseite der Medaille besteht für sie allerdings darin, daß der „linken“ Gegenseite im Rahmen der Transition die Möglichkeit der gleichberechtigten Teilnahme am politischen Wettbewerb um die Gestaltung des Demokratisierungsprozesses eingeräumt werden muß. Dies wiederum hat seitens der Guerrilla den Verzicht auf die militärische Eroberung der Macht und die Anerkennung des legalen politischen Rahmens zur Voraussetzung. Dafür kann sie bei entsprechender militärischer und politischer Stärke eine Erweiterung der politischen Spielräume für die linke Opposition und die Akzeptanz von Reformen auf strategisch wichtigen Feldern (Agrarreform, Entmilitarisierung, Erweiterung der Partizipationsmöglichkeiten für die Subalternen und Stärkung der Zivilgesellschaft) durch das Regime einfordern.⁵⁰ Das negative militärische Patt kann dann zur Ausgangsbasis für eine weitere Demokratisierung werden, wenn sich auf beiden Seiten die Einsicht herausbildet und durchsetzt, daß die Kosten der Aufrechterhaltung des als stabil bewerteten Gleichgewichts für die eigene Seite zu hoch sind und die verabredete Gestaltung des politischen Wettbewerbs beiden die Hoffnung läßt, ihre Ziele und Forderungen in einer erweiterten und vertieften Demokratie zumindest perspektivisch durchzusetzen. Neben dem Erkennen der „Gleichgewichtsfalle“ und der damit verbundenen Kostenfrage sind – wie der Vergleich El Salvador-Guatemala zeigt – die jeweiligen historischen Erfahrungen der Herrschenden mit vorangegangenen Reformversuchen und ihr Reformverhalten sowie ihre Fähigkeit, auf die neue Situation parteipolitisch und -organisatorisch zu reagieren. Hierfür liefern die Entstehung und der Wandlungsprozeß der einst faschistoiden ARENA zu einer modernen rechten Partei ein höchst interessantes Beispiel.⁵¹ Anders als in Guatemala (nach wie vor weitgehende Exklusion der linken Kräfte und fragmentiertes Parteienspektrum) und Nicaragua (parteipolitische Zersplitterung des rechten Spektrums) gibt es damit auf beiden Seiten gleichgewichtige Parteien, die in ihrem Lager die Hegemonie ausüben (FMLN bzw. ARENA) und die fähig sind, in der polarisierten salvadorianischen Gesellschaft die Zustimmung für die notwendigen Demokratisierungsschritte von weit rechts bis weit links zu sichern. Die parteipolitische Mitte (Christdemokratie) konnte nur vorübergehend (in El Salvador bis 1989; in Guatemala bis 1990) die Rolle als (eine) zentrale Kraft des Parteiensystems ausfüllen. Die salvadorianische Entwicklung seit dem

Sieg der ARENA bei den Präsidentschaftswahlen (1989) und der Eingliederung der FMLN in das legale Parteienspektrum (1992) hat den Blick für die bisher negierte Möglichkeit geöffnet, daß eine starke Mitte nicht immer der beste Garant politischer Demokratisierung ist, sondern unter bestimmten Bedingungen (hoher Polarisierungsgrad, hoher Reformbedarf) der machtpolitische Wettbewerb zwischen einer starken rechten und einer starken linken Partei der bessere Weg sein kann.

Trotz aller Fortschritte und hoffnungsvollen Anfänge ist dieser Weg jedoch nach wie vor durch das schwere und zähleibige Erbe des Autoritarismus gefährdet.⁵² Die weitere Entwicklung wird zeigen müssen, ob auf dem Weg einer „Reformdemokratie“ (Typ III) ein dauerhafter Durchbruch zu einer demokratischen Gesellschaft in Zentralamerika gelingen kann. Ob die erst neu gewonnene Möglichkeit zur Realität werden kann, wird in entscheidendem Maße von der Antwort auf die oben aufgeworfenen Fragen abhängen.

- 1 Hier im engeren Sinne verstanden als die historisch definierte Region zwischen Mexiko und Panama, die die Nachfolgestaaten der 1838 endgültig auseinandergebrochenen Zentralamerikanischen Föderation umfaßt: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua und Costa Rica. Belize wird zur Karibik gezählt.
- 2 J. D. Martz, Electoral Campaigning and Latin American Democracy in Grancolumbia, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 21 (1990) 1, S. 35.
- 3 Vgl. dazu P. Bendel/D. Nohlen, Struktur- und Entwicklungsprobleme Zentralamerikas sowie die entsprechenden Länderanalysen in: *Handbuch der Dritten Welt*, Bd. 3: Mittelamerika und Karibik, hrsg. von D. Nohlen und F. Nuscheler, Bonn 1992.
- 4 Vgl. R. Trudeau, Central America, in: *Handbook of political science research on Latin America: trends from the 1960s to the 1990s*, hrsg. von W. Dent, Westport 1990, S. 61.
- 5 Vgl. E. Torres-Rivas, *Interpretación del desarrollo social centroamericano*, San José 1971; ders., *Crisis del poder en Centroamérica*, San José 1981. In Hinblick auf die Transitions- und Demokratisierungsforschung sei auf folgende Arbeiten von ihm verwiesen: *Centroamérica: La democracia posible*, San José 1987; *El tamaño de nuestra democracia*, San Salvador 1992.
- 6 Vgl. R. Trudeau, Central America (Anm. 4), S. 64.
- 7 P. Bendel/D. Nohlen, *Demokratisierung in Zentralamerika – wie weit trägt der Wandel?*, in: *Zentralamerika: Frieden-Demokratie-Entwicklung*, hrsg. von P. Bendel, Frankfurt a. M. 1993, S. 11. Dieser Band kann insgesamt im deutschsprachigen Raum als gelungener Anfang gelten, für die jüngste Entwicklung das hier beschriebene Defizit aufzufüllen.
- 8 Vgl. J. A. Booth/M. A. Seligson, *Elections and Democracy in Central America*, Chapel Hill/London 1989.
- 9 Vgl. L. W. Goodman/W. M. LeoGrande/J. Mendelson Forman (Hrsg.), *Political Parties and Democracy in Central America*, Boulder u.a. 1992.; R. Cerdas Cruz, *El desencanto democrático. Crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panama*, San José 1992.; P. Bendel, *Partidos políticos y sistemas de partidos en Centroamérica*, in:

- Elecciones y sistemas de partidos en América Latina, hrsg. von D. Nohlen, San José 1993, S. 315-353.
- 10 Vgl. P. Bendel/D. Nohlen, Demokratisierung (Anm. 7), S. 12, 23. Dies gilt besonders für die Länder El Salvador, Guatemala und Nicaragua.
 - 11 Vgl. E. Torres-Rivas, La democracia posible, San José 1987, bes. S. 72/73.
 - 12 Vgl. H.-W. Krumwiede, Wahlen als Mittel der Konfliktregulierung: die Wahlen vom 25. Februar 1990 in Nicaragua, in: Lateinamerika im Umbruch?, hrsg. von D. Nolte, Hamburg 1991, S. 113.
 - 13 Vgl. E. Torres-Rivas, Escenarios y lecciones de las elecciones centroamericanas (1980-1991), in: Revista Mexicana de Sociología (RMS), Mexico D.F., 54 (1992) H. 3, S. 56.
 - 14 Vgl. T. L. Karl, El Salvador's Negotiated Revolution, in: Foreign Affairs, 71 (1992) 2, S. 147-162.
 - 15 Vgl. H. Zinecker, Frieden & Demokratie – die besondere Chance El Salvadors, in: Quetzal – Magazin für Politik und Kultur in Lateinamerika, Leipzig, 1993/94, H. 4/5, S. 2-7.
 - 16 Vgl. E. Torres-Rivas, Escenarios (Anm. 12), S. 45, 47.
 - 17 Vgl. H.-W. Krumwiede, Zur vergleichenden Analyse sozialrevolutionärer Prozesse: Zentralamerika, in: Iberoamerikanisches Archiv, Berlin (W), N.F. 10 (1984) 4, S. 449-512.
 - 18 Democracy in Developing Countries, Bd. 4: Latin America, Boulder/London 1989.
 - 19 Comparing New Democracies, Boulder 1987.
 - 20 Transitions from Authoritarian Rule. Latin America, Baltimore/London 1986.
 - 21 Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America, Pittsburgh 1987.
 - 22 Vgl. Democracia, hrsg. von R. Steichen, San José 1993.
 - 23 Vgl. Anm. 8.
 - 24 Democracia emergente en Centoamérica, hrsg. von C. Vilas, Mexico D.F.: 1993.
 - 25 Vgl. Anm. 9.
 - 26 Vgl. D. Nohlen, Regimewechsel in Lateinamerika, in: Lateinamerika – Herrschaft, Gewalt und internationale Abhängigkeit, hrsg. von K. Lindenberg, Bonn 1982.
 - 27 A. Przeworski, La democracia como resultado contingente de los conflictos, in: Zona Abierta, Nr. 39/40, 1986, S. 13/14.
 - 28 Vgl. G. O'Donnell/Ph. Schmitter, Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, Baltimore/London 1986, S. 69.
 - 29 E. Huber Stephens, Democracy in Latin America: Recent Developments in Comparative Historical Perspective, in: Latin American Research Review (LARR), 25 (1990) 1: S. 162.
 - 30 Vgl. D. Camacho/R. Menjivar (Hrsg.), Movimientos populares en Centroamérica, San José 1985; J. Dunkerley, Power in the Isthmus: A Political History of Modern Central America, London 1988; C. Vilas, Popular Insurgency and Social revolution in Central America, in: Latin American Perspectives, 15 (1988) 1 (56), S. 55-77.
 - 31 Der Erfolg der Revolution hängt – andere Faktoren wie soziale Basis und militärische Stärke der Guerrilla einmal vorausgesetzt – ganz entscheidend vom Subtyp des autoritären Regimes ab. Nach T. P. Wickham-Crowley (Guerrillas and Revolution in Latin America. A Comparative Study of Insurgents and Regimes since 1956, Princeton 1992, S. 269ff.) haben in Lateinamerika Revolutionen nur dort gesiegt, wo ein „patrimonial police state“ (M. Falcoff; von A. Rouquié als „patrimonial praetorianism“ bezeichnet); der sich besonders durch eine starke Personalisierung der Macht auszeichnet, die Herrschaft ausgeübt hat (Kuba, Nicaragua). Auf diesen Zusammenhang von Regimetypp und Revolutionserfolg, der die Frage nach den Ursachen der Transition berührt, kann hier aus Platzgründen nicht näher eingegangen werden.

Zentralamerika als Gegenstand vergleichender Transitionsforschung

- 32 Vgl. E. Torres-Rivas, *El tamaño* (Anm. 5) S. 42ff., S. 51-69.
- 33 Vgl. bes. Th. W. Walker (Hrsg.), *Revolution and Counterrevolution in Nicaragua*, Boulder u.a. 1991.
- 34 Dieser Begriff wird von R. Trudeau (Guatemala: Sozio-ökonomische und politische Entwicklung 1989/1990, in: *Guatemala: Gesellschaftssystem im Umbruch, Lateinamerika – Analysen, Daten, Dokumentation*, Hamburg 1990, Nr. 14, S. 16) zur Bezeichnung des politischen Regimes der Transitionsphase ab 1984/85 in Guatemala verwendet. Der zentralen Bedeutung der „Aufstandsbekämpfung“ für die Bestimmung des guatemalteckischen Staates und des politischen Systems tragen auch die meisten anderen Autoren begrifflich Rechnung, indem sie von „Counterinsurgency State“ sprechen, wobei in Hinblick auf die Transition noch das Adjektiv „civilian“ hinzugefügt wird. Vgl. dazu S. Jonas, *The Battle for Guatemala. Rebels, Death Squads, and U.S. Power*, Boulder u.a. 1991, S. 171ff.
- 35 Einer der „Architekten“ der demokratischen Öffnung in Guatemala, Ex-Verteidigungsminister Victor Gramajo, äußerte sich dazu wie folgt: „Our goal has been to reverse the logic of the military strategist von Clausewitz, that is, in Guatemala, politics should be the continuation of war.“ Zitiert bei R. Trudeau, *Guatemalan Politics: the popular struggle for democracy*, Boulder/London 1993, S. 53.
- 36 Vgl. G. Marcella, *The Latin American Military, Low Intensity Conflict, and Democracy*, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 32 (1990) 1, S. 55-60; für El Salvador, Guatemala und Honduras im lateinamerikanischen Kontext vgl. B. Loveman, „Protected Democracies“ and Military Guardianship: Political transitions in Latin America, 1978-1993, in: ebenda, 36 (1994) 2, S. 105-189.
- 37 E. Torres-Rivas, *Escenarios* (Anm. 12), S. 46.
- 38 Vgl. E. Torres-Rivas, *La gobernalidad centroamericana en los noventa* (Consideraciones sobre las posibilidades democráticas en la postguerra), in: *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción 30 (1993) 88, S. 94ff.
- 39 Vgl. dazu die verschiedenen Wertungen bei: W. M. LeoGrande, *Political Parties and Postrevolutionary Politics in Nicaragua*, in: Goodman u.a. (Hrsg.), *Political Parties* (Anm. 9), S. 187-201; J. Petras, *The Electoral Defeat of the Sandinistas: Critical Reflections*, in: ders., *Latin America in the Time of Cholera: Electoral Politics, Market Economics, and Permanent Crisis*, New York 1992, S. 128-144; H. Teucher, *Vom Bürgerkrieg zur Aussöhnung. Chancen und Probleme der Demokratie in Nicaragua*, St. Augustin 1992; C. Vilas, *Especulaciones sobre una sorpresa: las elecciones en Nicaragua*, in: *Secuencia*, México D.F. Nr. 17/1990, S. 119-148; Ph. J. Williams, *Elections and Democratization in Nicaragua: The 1990 Elections in Perspective*, in: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 32 (1990) 1, S. 13-34.
- 40 Vgl. *Acuerdo de paz*, in: *Estudios Centroamericanos* (ECA), San Salvador 47 (1992) 519-520, S. 103ff.; R. Cardenal, *Los cien primeros días del acuerdo de paz*, in: ebenda, Nr. 523-524, S. 441-460; H. Zinecker, *Frieden* (Anm. 15).
- 41 Vgl. Ph. J. Williams, *Dual Transitions from Authoritarian Rule: Popular and Electoral Democracy in Nicaragua*, in: *Comparative Politics*, 26 (1994) 2, S. 170f.
- 42 Vgl. Ch. Brockett, *Land, Power and Poverty*, Boston 1990, S. 191.
- 43 Vgl. M. Solórzano M., *Democracias de fachada*, in: *Polémica*, San José, primera época, Nr. 12/1983, S. 41-55.
- 44 Vgl. P. Bendel/D. Nohlen, *Demokratisierung* (Anm. 7), S. 31.
- 45 Vgl. K. M. Coleman, *The Consequences of Excluding Reformists from Power: The View from 1990*, in: *Understanding the Central American Crisis: Sources of Conflict*, hrsg. von

- K. M. Coleman und G. C. Herring, Wilmington 1991. S. 33-54.
- 46 Vgl. H.-W. Krumwiede, Zur vergleichenden Analyse (Anm. 17), S. 478.
- 47 E. Torres-Rivas, El tamaño (Anm. 5), S. 33ff.
- 48 D. Nohlen/B. Thibaut, Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen, Heidelberg 1993, S. 13.
- 49 H. Zinecker, Frieden (Anm. 15), S. 3.
- 50 Vgl. für El Salvador und Guatemala J. J. Ryan. The Impact of Democratization on Revolutionary Movements, in: Comparative Politics, New York, 27 (1994) 1, S. 27-44.
- 51 Vgl. M. Lungo Uclés, El Salvador en los 80: Contrainsurgencia y revolución, San José 1990; D. H. Wolf. ARENA in the arena: Factors in the Accommodation of the Salvadoran Right to Pluralism and the Broadening of the Political System, in: LASA-forum, 23 (1992) 1, S. 10-18.
- 52 Vgl. E. Torres-Rivas, La gobernabilidad (Anm. 38), S. 95f.

Die Fallstudie als komparative Methode – Entscheidungsfindung in der lokalen Verwaltung von Pereira (Kolumbien)*

Die Fallstudie ist keine Methodologie im typischen Wortsinn, sondern eher ein Forschungsdesign oder Bezugspunkt für eine Analyse, mit dem die Grenzen markiert werden, in denen eine konkrete Information untersucht und damit zugleich die Struktur einer konkreten Gruppe, Situation oder Periode näher bestimmt wird.¹ Es handelt sich dabei auch nicht um eine neue Disziplin; vielmehr gehen die Wurzeln der Methode einschließlich der retardierenden Momente bei ihrer Anwendung bis in das Jahr 1920 zurück. Heute ist bei der Anwendung der Fallstudie als komparativer Methode in den Sozialwissenschaften wieder ein neuer Enthusiasmus zu verspüren.² Das Grundcharakteristikum der Methode besteht darin, Merkmale aufzufinden, die sowohl spezifisch für den Einzelfall als auch repräsentativ für ein universales Phänomen sind,³ um damit gleichzeitig die Voraussetzung für eine komparative Analyse zu schaffen.⁴

Dieser Artikel untersucht unter der Anwendung des methodologischen Instrumentariums einer Fallstudie die dominierenden Mechanismen bei Entscheidungsfindungen und deren Konsequenzen für die Praxis lokaler Demokratie. Die Schlußfolgerungen leiten sich aus Beobachtungen ab, die in Pereira, einer Stadt in Kolumbien, gemacht wurden, das heißt in einem Land, das den Regeln einer liberalen Demokratie – wie zum Beispiel der Meinungsfreiheit, der regelmäßigen Durchführung von Wahlen und der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz – unterliegt. Die Stadt Pereira wird als eine Stadt mittlerer Größe mit rund 500.000 Einwohnern klassifiziert. Es ist eine relativ junge Stadt, die 1873 gegründet wurde. Obwohl sie in der Kaffeezone liegt, ist der Handel ihre wirtschaftliche Hauptquelle. Dies ist ihrer geographischen Lage an einer Wegekreuzung im Westen des Landes geschuldet, welche die Region mit dem übrigen Land verbindet. Deshalb

* Aus dem Spanischen von Heidrun Zinecker

haben seit ihrer Gründung Kaffeepflanzer, Händler und Finanziere einen besonderen Platz in der sozialökonomischen Struktur der Stadt eingenommen. Einer der wichtigsten Beweggründe dafür, gerade die Stadt Pereira auszuwählen, um den Prozeß von Entscheidungsfindungen zu analysieren, ist ihr besonderer Ruf, daß das Verhältnis zwischen ihren Bürgern von einer ungewöhnlichen Vertrautheit und Solidarität geprägt sei, und die Bürger schnell ihre Bereitschaft zeigten, sich in einem notwendigen Moment und einer wichtigen Angelegenheit zum Wohle der Stadt in Bewegung zu setzen. Abgesehen von dieser Besonderheit unterliegt Pereira denselben Regeln wie auch alle anderen Städte des Landes, so daß die Ergebnisse dieser Untersuchung auch für die Fälle der Entscheidungsfindung in anderen Städten von Bedeutung sind. Der lokale demokratische Prozeß erfordert von politischen Institutionen und Politikern der Stadt einen hohen Grad an Verantwortlichkeit und Sensibilität gegenüber den Forderungen der Bürger. Dabei geht es darum, den an der lokalen Macht Interessierten die bekannte Sorge zu nehmen, die sich oft hinter der Frage verbirgt, wer eigentlich regiert.⁵ Das Interesse des Artikels gilt dabei insbesondere der Frage: Wie wird regiert? Darüber hinaus soll untersucht werden, ob die Eliten⁶ gezwungen sind, untereinander grundsätzlich um die Loyalität der Bürger in einem Sinne zu konkurrieren, daß die Verbindlichkeit ihrer Politiken mit den Erwartungen und Forderungen der Bevölkerung im großen und ganzen korrespondieren. Die Untersuchung von Prozessen der Entscheidungsfindung bringt eine wichtige Dimension für die Antwort auf diese Fragen ein, nicht nur für das Verständnis von der Demokratie in der Praxis, sondern auch weil sie auf jene soziologischen Mechanismen abhebt, von denen die lokalen politischen Aktivitäten geprägt sind. Schließlich steht die Untersuchung der Erfüllung demokratischer Forderungen in einer kleinen administrativen Einheit innerhalb eines nationalen Regierungssystems im Mittelpunkt des theoretischen Interesses dieses Beitrags.

Die folgende Untersuchung beruht auf vier Prämissen: Erstens, in den letzten Jahrzehnten war in den Sozialwissenschaften ein bemerkenswerter Aufschwung von Studien zur lokalen Demokratie zu verzeichnen, während gleichzeitig die Relevanz des komparativen Aspektes für solche soziologischen Analysen vergessen wurde. Zweitens, durch eine vergleichende Untersuchung können gleichermaßen der Prozeß der Entscheidungsfindung und die Interaktionen der an diesem Prozeß beteiligten Akteure betrachtet werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß die übliche Perzeption des Verhaltens der Akteure nie alle Hintergründe und

Widersprüche offenlegt, so daß dem Betrachter vieles verborgen bleibt. Drittens, bei den ausgewählten Beispielen spielen lokale Pressure-Gruppen eine sehr wichtige Rolle. Beurteilt man letztere ausgehend von ihrer Position innerhalb der sozialen Struktur der Stadt, gewinnt man einen Eindruck über diese Gruppen und ihre Beteiligung am lokalen demokratischen Prozeß in der Stadt. Dank dem doppelten Vorteil der komparativen Methode, Varianzen auf der makrosozialen Ebene erklären und interpretieren zu können, ist es auch möglich, den „verborgenen“ Phänomenen und Rückwirkungen auf die lokale Demokratie-Praxis nachzuspüren.⁷ Mit den Worten von C. Ragin gesagt, heißt das: „The study of diversity is the study of patterns of similarities and differences within the given set of cases.“⁸ Viertens, überraschenderweise ist bei den bisherigen Analysen eine große Ignoranz solcher Aspekte wie das politische Handeln von Pressure-Gruppen und die Partizipation von Massen innerhalb der lokalen Politik festzustellen, was für die Analyse moderner Politik zweifellos ein gewichtiges Defizit darstellt.

In der hier vorgelegten Studie wird deshalb davon ausgegangen, daß eine der wichtigsten Vorbedingungen für einen demokratischen Prozeß die Verantwortlichkeit und Sensibilität des Systems gegenüber den Bedürfnissen der Mehrheit der Stadtbevölkerung ist. Diese Hypothese wird anhand des Handelns der mächtigsten Pressure-Gruppen der Stadt im Prozeß der Entscheidungsfindung zu drei wichtigen Projekten der Stadt überprüft. Das heißt, aus analytischen Gründen wurden für die Untersuchung drei spezifische „Unter-Fälle“, die aber auch bestimmte Gemeinsamkeiten aufweisen, ausgewählt. Diese drei „Unter-Fälle“ sind erstens in der Stadt gemeinhin als die im lokalen politischen Leben wichtigsten Fälle angesehen. Zweitens, den drei Projekten ist der letztliche Erfolg gemeinsam, der eng mit der Partizipation der mächtigsten Pressure-Gruppen der Stadt zusammenhängt. Drittens, zwei der drei Fälle unterscheiden sich durch eine bemerkenswerte gemeinschaftliche Partizipation, die der Stadt zum dem Ruf verhalfen, durch einen besonderen Gemeinschaftssinn und eine herausragende Solidarität gekennzeichnet zu sein. Wenn diese Studie zur Entscheidungsfindung in drei kleinere „Unter-Fälle“ unterteilt wird, so ist dies deshalb für die soziale Analyse grundlegend, weil so die Vorteile der komparativen Methode besser genutzt werden können.⁹

Im ersten Fall wird das Programm zur Bildung des Departements Risaralda analysiert. Diese Episode wird für die Politik in der Stadt als deshalb so wichtig erachtet, weil sich das politische Leben mit ihr völlig wandelte, da Risaralda von der im Departement ihrer Bedeutung nach

zweiten Stadt zur Departementshauptstadt avancierte.¹⁰ Das zweite Projekt, das mit dem ersten eng verbunden war, bezieht sich auf den Bau der Zuckerfabrik von Risaralda. Das dritte Projekt, das unter anderen Bedingungen als die beiden zuerst genannten durchgeführt wurde, bildet der Bau eines Sportkomplexes, der den Namen Olympisches Dorf von Pereira erhielt. Alle drei Projekte zeichneten sich durch die Partizipation der Pressure-Gruppen und einen letztlich erfolgreichen Abschluß aus.

1. Die Bildung des Departements von Risaralda

Pereira war 1873 als Teil des Souveränen Staates von Cauca gegründet worden.¹¹ Jedoch schon seit 1905, dem Gründungsjahr des Departements von Caldas mit seiner Hauptstadt Manizales, galt Pereira als eine der wichtigsten Städte des Departements. Das vielleicht wichtigste Merkmal des Departements bestand in der Rivalität, die es nicht nur zwischen Pereira und Manizales, sondern auch zwischen diesen zwei Städten und Armenia gab. Alle drei Städte hatten ihre eigenen ökonomischen Spezifika¹² und gehörten zu den mittleren Städten des Landes. Angesichts dieser Ausgangssituation beabsichtigte sowohl Pereira als auch Armenia, Departementshauptstadt zu werden.

Obwohl Manizales bis 1920 die Hauptstadt des Departements blieb und sowohl im regionalen als auch im nationalen Maßstab eine herausgehobene Position besaß, war es also immer der Rivalität Pereiras und Armenias ausgesetzt, zweier Städte, die sich gleichfalls kontinuierlich entwickelten. Die lokalen Führungsschichten beider Städte rangen weiter darum, Manizales als Hauptstadt jeweils durch diejenige Stadt zu ersetzen, der sie angehörten. Sowohl Armenia als auch Pereira beschuldigten Manizales ernsthaft, seine Rolle als Departementshauptstadt schlecht auszufüllen und sich selbst zuungunsten des übrigen Teils des Departements in den Bereichen von Verwaltung, Gesundheits- und Bildungswesen zu begünstigen.¹³

Spätestens in den dreißiger Jahren waren die Pereiraner von den äußerst geringen Chancen überzeugt, die sie dafür besaßen, Pereira zur Departementshauptstadt von Caldas zu machen. Diese Überzeugung führte dazu, daß die Entscheidung getroffen wurde, ein neues Departement zu schaffen. Unter den Plänen war auch der, sich mit Armenia zu vereinigen und zusammen das Departement von El Quindío mit der Hauptstadt Pereira zu bilden. Dieser Vorschlag wurde von den Armeniern emphatisch zurück-

gewiesen. Sie selbst wollten das nur akzeptieren, wenn Armenia Hauptstadt würde, was wiederum die Pereiraner total ablehnten. Angesichts dieser zwei konträren Positionen fällt es nicht schwer, sich vorzustellen, daß die Verhandlungen zu keinem Ergebnis führten, bis schließlich die Absicht, ein neues Departement zu bilden, zumindest zeitweise aufgegeben wurde.

Doch Armenia stellte 1965 einen neuen Plan vor, der zu einem guten Ergebnis führen sollte. Die Armenier waren bereit, mit der Bildung eines Departements El Quindío mit Armenia als Hauptstadt zu beginnen, und diesmal konnte Armenia triumphieren.¹⁴ Der Sieg der Quayabros¹⁵ stimulierte nun seinerseits die Pereiraner, ihre Absicht, Pereira zur Hauptstadt eines neuen Departements werden zu lassen, wiederaufzunehmen.

Die Initiative dazu ergriff Don Pedro Gómez, ein Industrieller, der in der Stadt wegen seiner sozialen und ökonomischen Stellung hohes Ansehen genoß.¹⁶ Als erstes suchte Don Pedro die Vertreter von Industrie und Handel in der Stadt auf, die seine Freunde waren. Als zweites gelang es ihm mit dieser Gruppe andere Pressure-Gruppen vornehmlich aus Industrie, Handel und Finanzwesen dafür zu gewinnen, sich für dieses Programm verantwortlich zu fühlen.

Ganz anders dagegen El Quindío, wo die Bildung des Departements von Risaralda auf eine gewaltsame Opposition von seiten der Behörden und der Pressure-Gruppen von Manizales und den Manizales ergebenden Munizipien stieß. Manizales seinerseits war gut organisiert und begann im Rahmen des Planes *Pro-Unidad de Caldas* eine vehemente Gegenkampagne. Auch die nationale Regierung weigerte sich, einer weiteren administrativen Untergliederung des Departements zuzustimmen. Nach zwei Jahren konnte Pereira schließlich seine Anstrengungen mit der Bildung des Departements von Risaralda und mit Pereira als dessen Hauptstadt krönen. Doch bis dahin hatte die Gewalt zwischen beiden Städten dominiert. Die Opposition der Gruppe *Pro-Unidad de Caldas* war recht stark und bemühte verschiedene Strategien, jegliche Zersplitterung des Departements zu vermeiden. Viele Politiker, die für die Schaffung eines neuen Departements Sympathie zeigten, wurden abgesetzt.¹⁷ Physische Gewaltanwendung zwischen den Bürgern beider Lager war normal. Beide Seiten nutzen jeden Vorwand, sie zu rechtfertigen, einschließlich sportlicher Wettkämpfe wie zum Beispiel Fußballspiele auf nationaler Ebene, in denen die Mannschaften beider Lager gegeneinander spielten. Die Kampagne wurde recht intensiv geführt, und die nationale Regierung mußte direkt einschreiten, um Unruhen, die aus dem Konflikt zwischen

Bewohnern beider Städte entstanden, zu beenden.¹⁸ Die Presse spielte eine wichtige Rolle bei der Propagierung der Aktionen beider Seiten.

Die Kampagne *Pro-Risaralda*¹⁹ hatte ausreichende Fonds zur Verfügung, um die Kosten einer guten Organisation zu decken, deren Rückgrat eine Junta war, die sich aus den mächtigsten Pressure-Gruppen der Stadt – vornehmlich der Vertreter aus Handel, Industrie, Banken und der Kaffeezüchter – zusammensetzte.²⁰ Es existierten außerdem verschiedene Subkommissionen, und diese hingen ihrerseits direkt von der Junta ab, die wiederum beauftragt war, die Vertreter der verschiedenen Subkommissionen zu wählen. Als die wahrscheinlich wichtigste aller Subkommissionen erwies sich das Frauen-Komitee „*Pro-Risaralda*“, das von den Damen der Oberschicht der Stadt gebildet wurde, von denen viele die Ehefrauen der Organisatoren der Kampagne waren. Eine der Aktivitäten dieses Komitees bestand darin, die Leute nach Bogotá zusammenzurufen, damit sie an dem Tag, als der Kongreß über das Projekt debattierte, die Kampagne lautstark unterstützten. Etwa 10.000 Personen wohnten der Debatte bei.²¹ Die Rolle der Frauen war wichtig, denn dank der persönlichen Verbindungen, die das Frauen-Komitee mit Kongreßabgeordneten hatte, konnten auf der Grundlage des offiziellen Rückhalts durch diese legislative Kammer einige Erfolge erreicht werden. Das Komitee spielte nicht nur bei der Unterstützung der Kampagne eine große Rolle, sondern auch bei der Anwerbung finanzieller Mittel. Unter den Strategien zur Geldbeschaffung ist vor allem der „*Peso Risaraldense*“ bekannt geworden, eine Kampagne von Haus-zu-Haus-Sammlungen, die sowohl in Pereira als auch in anderen Munizipien, die dem Departement beitreten wollten, durchgeführt wurde.²² Doch die Krise, die die Region durchlebte, erreichte für die nationale Regierung bald besorgniserregende Ausmaße. Eine kritische Situation entstand, als sich die Pereiraner mit den Nachbarn aus den angrenzenden Munizipien, die zum neuen Departement gehören wollten, in ihrer Absicht zusammaten, auch Straftaten als Mittel zum Zweck nicht mehr auszuschließen. Daraufhin beauftragte die Regierung Don Pedro persönlich, den Streik, der eine wichtige Region des Landes zu paralysieren drohte, auszusetzen. Doch die einzige Konzession, die Don Pedro zu machen sich bereit erklärte, war die Verringerung der Anzahl der Munizipien, die das Departement bilden sollten, von ursprünglich 20 auf 13. Man spielte niemals mit dem Gedanken, sich aus dem Kampf zurückzuziehen. Der Streik wurde schließlich nur angesichts des persönlichen Versprechens des Präsidenten suspendiert, daß das Departement Realität würde.²³

2. Der Bau der Zuckerfabrik von Risaralda

Das Ziel dieses Programmes bestand in der Errichtung der Zuckerfabrik von Risaralda,²⁴ womit – wenn auch auf indirekte Weise – die Bildung des Departements von Risaralda verbunden sein sollte. Der Prozeß verlief in zwei Etappen und dauerte etwa sieben Jahre.

In der ersten Etappe lancierten Viehzüchter einer anderen Region Kolumbiens, des Departements Valle del Cauca, die Initiative, eine Zuckerfabrik auf der Basis von Fonds zu errichten, die von der nationalen Regierung und der Nationalen Finanz-Korporation²⁵ bereitgestellt werden sollten. Zwei andere Korporationen der Departements Valle del Cauca (*Corporación Financiera del Valle del Cauca*) und Caldas (*Corporación Financiera de Caldas*) bildeten die Gesellschaft zur Entwicklung der Zuckerverarbeitung (*Sociedad para el Desarrollo Azucarero Ltd.*), die im Risaralda-Tal ansässig werden sollte.²⁶

Die Analysen, in denen die Durchführbarkeit dieses Planes überprüft wurde, hatten sehr positive Resultate. Das Risaralda-Tal (eine Verlängerung des Cauca-Tales) verfügte über ideale Voraussetzungen für den Anbau von Zuckerrohr: so zum Beispiel das Klima, das beeinflußt wurde durch die Nähe zu den drei wichtigsten schneebedeckten Bergen Kolumbiens (Ruíz, Santa Isabel und Tolima) und den frischen Wind, der von dort herüberwehte und der eine günstige Durchschnittstemperatur von 20 Grad Celsius am Tag und 16 Grad Celsius in der Nacht hervorrief. Die Gesellschaft machte den pereiranischen Besitzern dieser Ländereien und den etwa hundert Viehzüchtern entsprechende Offerten, und diese akzeptierten die Einladung, sich dem Programm anzuschließen. Entsprechend dem Vertrag garantierte die Gesellschaft immer dann den Aufkauf der gesamten Zuckerrohrproduktion in diesem Gebiet, wenn sein Anbau unter der Leitung von technischen Kräften von Valle stand, die in der Zuckerfabrik von Valle schon ausreichend Erfahrung gesammelt hatten.

Nach vier Jahren der Vorbereitung – von 1963 bis 1967 – löste sich die Gesellschaft am 2. Oktober 1967 auf, u.a. wegen der Absatzkrise von Zucker auf dem internationalen Markt im Jahre 1969. Interne Streitigkeiten beschleunigten den Zerfall der Gesellschaft. Für die Pereiraner hatte der Rückzug der Korporationen eine zweifache Bedeutung. Da war zunächst der wirtschaftliche Faktor, der besagte, daß die eigenen Finanzen nicht ausreichen würden, um jene 25 Millionen Peso aufzubringen, die für den Baubeginn der Zuckerfabrik nötig gewesen wären. Das zweite Problem hatte mit der Stellung der Stadt gegenüber den nationalen Gremien

zu tun. Der Platz Pereiras innerhalb der nationalen politischen Struktur war nicht bedeutsam genug, um die Regierung von der Durchführbarkeit des Planes zu überzeugen. Doch diese erste Niederlage stimulierte die Organisatoren des Pro-Unabhängigkeitsprogrammes, nun erst recht für ihren Erfolg zu kämpfen. Denn sollte das Departement Risaralda einmal gebildet sein, so würde Pereira auch mit der Unterstützung der neuen lokalen Verwaltung rechnen und somit auch seine Verhandlungsposition gegenüber der Landesregierung verbessern können. Somit hatten die Pereiraner, die sich für die Bildung des neuen Departements aussprachen, ein doppeltes Interesse an der Umsetzung des Planes. Obgleich die Initiative zu diesem Projekt ursprünglich nicht von der Pro-Unabhängigkeitsbewegung ausgegangen war, hatten viele ihrer Führungskräfte wesentlich an der Kampagne mitgewirkt.

So unternahmen die Pereiraner 1970 neue Anstrengungen, den Plan zugunsten der Zuckerfabrik wiederzubeleben.²⁷ Die Umstände unterschieden sich wesentlich von denen der ersten Etappe, vor allem deshalb, weil man nun die Unterstützung des Departements Risaralda genoß, das schon drei Monate existierte. Dessen Beziehungen zur Regierung des Landes waren recht eng. Viele der Persönlichkeiten des Departements hatten wichtige Positionen in der öffentlichen nationalen Verwaltung inne.²⁸ Zudem besaß das Departement eine eigene Korporation, die *Corporación Financiera de Occidente*,²⁹ und auch eine eigene Föderation der Kaffeepflanzer.³⁰

Die Pereiraner nahmen ihre Anstrengungen zum Bau der Zuckerfabrik wieder auf, gaben eine Studie über die Durchführbarkeit des Planes in Auftrag, die diesmal von der englischen Firma Tate and Lyle aus London erstellt wurde und die ein positives Ergebnis erbrachte, das mit den Ergebnissen der im Vorfeld der Bildung der Gesellschaft für die Entwicklung der Zuckerproduktion durchgeführten Untersuchung übereinstimmte. Nach einer Reihe von Kompromissen waren die formalen Bedingungen schnell erreicht. Der erste Schritt entsprach den Anforderungen der Departementsverwaltung, nach denen das Dokument durch den Chef des Planungsbüros des Departements angenommen sein muß. Der Petition wurde nahezu unverzüglich entsprochen. Es wäre auch unbegreiflich gewesen, wenn das Planungsbüro das Dokument abgelehnt hätte, zumal die Petition die Unterschrift von vielen Gründern des Departements trug. Die zweite Vorbedingung war die Unterschrift des Agrarministers. Hinsichtlich der gesetzlichen Vorschriften handelte es sich dabei um eine mehr oder weniger leichte Aufgabe, um so mehr, da die erste gesetzliche

Verpflichtung bereits erfüllt war. Außerdem gab es in diesem Ministerium auch viele Eigeninteressen, denn sowohl der Minister als auch viele Beamte waren Pereiraner, die dem Plan einen positiven Ausgang wünschten. Angesichts dieser Lage würde der Präsident der Republik den Plan schnell befürworten. Beim näheren Betrachten des Prozesses wird klar, daß die Annahme des Planes durch den Präsidenten indirekt von der Befürwortung des Departementsbüros von Risaralda abhing, da der Annahme durch den Präsidenten der Republik die Akzeptanz durch den Agrarminister und der Planungsabteilung vorausgehen mußte.

Auch im Hinblick auf seine finanzielle Lage war Pereira nunmehr günstiger gestellt. Selbst wenn sich die mit der Durchführung des Planes verbundenen Kosten inzwischen auf 59 Millionen kolumbianische Pesos erhöht hatten, konnte die Finanzierung ohne Schwierigkeiten durch die regionalen Filialen bestimmter Interessengruppen wie der COFIAGRO (*Corporación Financiera de Agricultura*), die 44 Prozent der Summe beitrug, der FEDECAFE (*Federación Nacional de Cafeteros*), die 29 Prozent bereitstellte, des IFI (*Instituto de Fomento Industrial*), das 11 Prozent zur Verfügung stellte, und durch private Aktionäre abgesichert werden, die den Rest von etwa fünf Prozent beglichen.³¹

3. Der Bau des Olympischen Dorfes

Der Fall der Neubildung eines Departements illustriert optimal den Prozeß der Entscheidungsfindung in einer Stadt. Seine Relevanz erstreckt sich auf viele lokale Gebiete und Ereignisse. Natürlich ist damit nicht alles ausgeschöpft, was die Komplexität von Entscheidungsfindungen ausmacht. Vereinbarungen, die unter bestimmten Bedingungen geschlossen werden, bestätigen Beobachtungen aus anderen Fällen, andererseits ergeben sich auch neue Erkenntnisse. Das alles verweist auf die Notwendigkeit einer sehr flexiblen Analyse. In diesen Zusammenhang ist die Errichtung des Olympischen Dorfes von Pereira einzuordnen.³² Jenes Programm wurde unter ganz anderen Bedingungen umgesetzt, als sie den zuvor analysierten Fällen zugrundelagen, denn die Tatsache, daß dieser dritte Fall nichts mit einer Pro-Unabhängigkeitsbewegung zu tun hatte, änderte den Hintergrund der Entscheidungsfindung beträchtlich.

Im Unterschied zum Pro-Unabhängigkeitsprogramm ging die Initiative in diesem Fall von einer Persönlichkeit aus, die bis dahin in der Stadt unbekannt war und auch noch nicht lange in dieser Stadt lebte. Don

Fernando Angel³³ begann seine Kampagne 1961, als Pereira gerade eine Niederlage bei der Entscheidung über den Austragungsort der IX. Nationalen Olympischen Spiele erlitten hatte. Die Abstimmung darüber fand 1960 in der Stadt Cartagena statt, und gesiegt hatte die Stadt Ibagué.

Schon seit einiger Zeit hatte Don Fernando den Wunsch, eine Gesellschaft für Sport in der Stadt zu gründen. Er war der Meinung, daß die Abstimmungsniederlage Pereiras in Cartagena in einem idealen Moment stattgefunden hatte. Er drückte dies mit den folgenden Worten aus: „Diese Niederlage hat in Pereira die Bürger aller Schichten bewegt. Es war ein harter Schlag, und diesen Umstand habe ich genutzt, um im ‘Klub der Löwen’ meine Idee vorzustellen, eine Gesellschaft für Sport zu konstituieren, die das Programm zur baulichen Rahmengestaltung fortführen würde – auch gegen die Gleichgültigkeit der Regierung – und sogar, indem sie sich über die in Cartagena erlittene Niederlage hinwegsetzt.“³⁴

Unter den von Don Fernando verfolgten Strategien war auch die der Bildung einer Korporation für Sport aus Anlaß des hundertsten Geburtstages von Pereira, die mit der Organisation aller mit dem Programm verbundenen Veranstaltungen beauftragt wurde und deren Hauptaufgabe es war, zu beweisen, daß Pereira über eine ausreichende Ausstattung verfügte, um Austragungsort der Spiele 1974 werden zu können. Ähnlich wie Don Pedro in seinem Pro-Unabhängigkeitsplan hat sich auch Don Fernando mit Gesinnungsgenossen und dabei vor allem mit Mitgliedern des ‘Klubs der Löwen’ getroffen, um ihnen den Plan vorzustellen. Auf dieser Versammlung wurden die Strategien für die Umsetzung des Planes konzipiert. Dem schlossen sich ihrerseits andere Gruppen an, unter ihnen die Gesellschaft der Architekten (*Sociedad de Arquitectos*), die Gesellschaft zur Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen (*Sociedad de Mejores Públicas*) und der Rotary-Klub, deren Direktoren in der Mehrzahl gleichzeitig dem Exekutivkomitee des ‘Klubs der Löwen’ angehörten.³⁵ In der Kampagne zugunsten des Olympischen Dorfes wurde als wichtigste Maßnahme ein Tag des Olympischen Dorfes ausgerufen, eine kommunale Aktion, an der sich alle Bürger durch entsprechende Tätigkeiten oder Geldzuwendungen beteiligen konnten. Die Medien übernahmen die Verantwortung, das Ereignis stark zu propagieren. Die Pereiraner reagierten äußerst positiv – die Mehrheit der Bürger beteiligte sich durch Arbeitsleistungen, Geldsammlungen, den Verkauf von Speisen, Tombolas und Schenkungen. Am Ende dieses Tages war die finanzielle Grundlage für das Olympische Dorf in ihren Anfängen gelegt.³⁶ Die Regierung des Landes, die bis dahin ihre Unterstützung verweigert hatte,

offerierte angesichts des Ergebnisses dieses Tages eine Million Pesos, eine Summe, die die Kosten für das Stadion im Olympischen Dorf decken sollte.³⁷

So wie auch bei den bereits genannten Projekten war die Kampagne zugunsten dieses Programmes gut organisiert und durch Komitees geführt. Eines der wichtigsten war das Komitee der Damen Pereiras, das aus Damen der Mittel- und Oberschicht bestand. Das Komitee arbeitete Hand in Hand mit der Kirche, vor allem mit Pater Valencia. Pater Valencia nutzte die Sonntagsmesse in der Kathedrale dazu, die Vetreter der (oberen) Mittelklasse und dabei vornehmlich die Jugendlichen aus dieser sozialen Schicht für das Olympische Dorf zu gewinnen. Die Sonntagsmesse um zwölf Uhr war traditionell sehr populär: junge Paare gingen dorthin, auch um den Tag danach bei einigen Erfrischungen und Mittagessen gemeinsam zu verbringen. Zudem befindet sich die Kathedrale im Stadtzentrum und ist Treffpunkt für die Angehörigen jeglichen Alters vor allem dieser sozialen Gruppe. Der Pfarrer hatte ein doppeltes Interesse: Zum einen war er selbst sehr sportlich, zum anderen besaß er eine enge persönliche Beziehung zu den Organisatoren der Kampagne. Don Fernando verwies darauf, daß die Leute von Pereira nicht nur wegen der Propaganda im Umkreis, sondern auch aufgrund der Aufforderung, die von der Kanzel ausging, in Ibagué, wo neben den Spielen selbst auch die Wahl des nächsten Austragungsortes stattfand, dabei waren.³⁸ Das Komitee der Damen von Pereira wurde in der Kampagne sehr aktiv, indem es Flugblätter verteilte, in denen es um die Unterstützung Pereiras in Ibagué bat und somit schon dafür zu werben begann, als Austragungsort der nächsten Nationalen Olympischen Spiele die Stadt Pereira zu wählen. Die Presse und der Rundfunk verbreiteten jeden mit dieser Kampagne verbundenen Plan, so daß in der Folge etwa 15.000 Pereiraner in Ibagué präsent waren und, versammelt auf dem zentralen Platz, eine gute Nachricht erhielten.³⁹ Don Pedro sagte, daß die Menschen „auf dem Platz Murillo Toro in Ibagué ihre Anwesenheit demonstrierten und schrien ... Pereira, Pereira. Wir, die Delegierten aus verschiedenen Städten des Landes, die wir uns im Salon der Handelskammer versammelt hatten, haben uns nicht vorstellen können, daß sich ein Volk so begeistern kann ... die übrigen Städte waren dagegen nur durch ein Komitee und sonst nichts vertreten.“⁴⁰ Im Kontrast zur Niederlage von 1960 errang Pereira diesmal drei Viertel aller von den Delegierten der anderen Städte abgegebenen Stimmen.

Die bisherige Darstellung demonstriert die Relevanz von Fallstudien für die soziologische Analyse des politischen Lebens in einer Stadt, insbesondere wenn es sich um eine Untersuchung von Mechanismen von erfolgreichen lokalen Projekten handelt. Es bleibt hinzuzufügen, daß in diesem Artikel die Stadt als solche nur als *eine* Untersuchungseinheit angesehen wird und auch ihre Komponenten im einzelnen analysiert werden müssen. Obwohl sich die obengenannten drei Fälle hinsichtlich der Umstände, unter denen sie stattfanden, unterscheiden, sind sie doch Teil desselben Systems, und wenn man die Fälle untereinander vergleicht, zeigen sie gleichzeitig, wie das gesamte System auf unterschiedliche Bedingungen und Interessen reagiert, was u. a. von den Umständen und der Kraft des geführten Kampfes abhängt. Dank der Genauigkeit, wie sie der Fallstudie eigen ist, war es auch möglich, verborgene, vergessene, ja bisher ignorierte Aspekte des Verhaltens jener politischen Kräfte zu erhellen, die für den Erfolg der drei Projekte verantwortlich zeichneten.

Auf den ersten Blick hinterläßt die Wahrnehmung den Eindruck einer Stadt mit einer großen organisatorischen Fähigkeit und mit einem ausgeprägten Gemeinschaftsgeist. In allen drei Fällen ist die Popularität und die Bewunderung offensichtlich, mit der die Organisatoren der einzelnen Kampagnen bestimmte Triumphe für die Stadt erlangten, so wie beispielsweise die Umwandlung einer Stadt in die Departementshauptstadt – mit allen Vorteilen, die das für eine Stadt mit sich bringt – oder den Bau einer Zuckerfabrik oder die Austragung nationaler Olympischer Spiele. Dennoch gehören zum 'verborgenen' Hintergrund Faktoren, die in eine ganz andere Richtung weisen. Der Dualismus dieser zwei Welten – der sichtbaren und der verborgenen – ist partiell auch der Tendenz geschuldet, daß über die sichtbaren Aspekte weitaus mehr publiziert wird. Das ist logischerweise auch deshalb so, weil die verborgenen Aspekte gewissermaßen in der Stille wirken: Doch in dieser Welt werden Ideen ausgetauscht, Gespräche mit der örtlichen Verwaltungsbürokratie geführt, Versammlungen und Vorstände der wichtigsten Institutionen besucht – mit einem Wort, gerade in dieser 'verborgenen' Welt konnten die Organisatoren der Projekte ihre Positionen konsolidieren und eine vor dem Durchschnittsbürger verhüllte Taktik und Raffinesse in die Magie der Macht verwandeln. Das Verhalten der Pressure-Gruppen in diesen Projekten widerspiegelt, daß sie lediglich dann tätig werden, wenn ihre Interessen unmittelbar auf dem Spiel stehen, anderenfalls bleiben sie relativ inaktiv.

Die Theorie über die pluralistische Demokratie gerät in die sich genau daraus ergebende Falle, weil sie zu der Annahme neigt, daß jedes Interesse

gleichermaßen fähig sei, sich zu organisieren und zu verteidigen. Eine solche Argumentationslinie würde implizieren, daß Pereira, allein weil es mit einer großen Zahl mächtiger Pressure-Gruppen ausgestattet ist, welche die Fähigkeit zur Organisation und zum Sieg bewiesen haben, die Möglichkeit habe, auch die Bedürfnisse und Probleme der übrigen Gemeinschaft zu erfüllen bzw. zu lösen. Das Problem einer solchen Sichtweise besteht darin, daß sie das Bestehen von mehr als nur einer Öffentlichkeit in dieser Gemeinschaft ignoriert. In ihr gibt es unterschiedliche Interessen, Gruppen, soziale Strukturen, mit verschiedenen Problemen und Bedürfnissen, und die Realität zeigt, daß das System unterschiedlich auf die einzelnen Forderungen reagiert und dabei fast gänzlich ohne Strafe andere Kämpfe und Petitionen ignorieren kann. Die drei genannten Fälle verweisen desgleichen darauf, wie wichtig der Moment ist, in dem eine Entscheidung getroffen wird.

Im Fall des Pro-Unabhängigkeitsprogrammes ergab sich dieser günstige Moment aus der gerade vollzogenen Bildung des Departements El Quindío. Auch im Rahmen des Projektes der Zuckerfabrik Risaralda mußten die lokalen Gruppen, um die zweite und letzte Etappe ihres Programmes in Angriff nehmen zu können, den Moment abwarten, da sich ihre Position innerhalb der politischen Struktur des Landes konsolidiert hatte. Dies wiederum war in vielen Aspekten an den glücklichen Ausgang des Pro-Unabhängigkeitsprojektes gebunden. Auch im dritten Fall wurde der Vorschlag in einem adäquaten Moment lanciert, als die Bürger gerade aufgewühlt und bereit waren, etwas gegen die Niederlage der Stadt in den Wahlen des Austragungsortes für die nationalen Olympischen Spiele zu unternehmen.

Dieser Artikel stellt sich auch die Frage nach der Attitüde der Eliten gegenüber den Bedürfnissen der übrigen Gemeinschaft. Die genannten Beispiele bezeugen die Spontaneität im Handeln in der politischen Geschichte des Ortes. Die Interessen sowie die sozialen und politischen Forderungen der Eliten haben sich allmählich als Resultat ihrer verborgenen, im Hintergrund wirkenden Taktik entwickelt. Dabei impliziert der aus ihrer ökonomischen und sozialen Stellung erwachsende Druck auch allseits bekannte und akzeptierte Forderungen, die sich aus der Kenntnis und Vertrautheit mit den in der Tiefe des Systems funktionierenden Mechanismen ergeben. Die Hauptakteure sind jeweils Gruppen, die die mächtigsten und bestorganisierten Sektoren der Stadt repräsentieren. Angesichts eines solchen Hintergrundes ist es wenig wahrscheinlich, daß sich die Eliten für Themen engagieren würden, die die soziale und

politische Ordnung in Frage stellten, es sei denn, ihre Interessen wären permanent bedroht, wie im Falle der Departementsbildung durch die Elite aus Manizales, die die Mehrzahl der wichtigsten öffentlichen Posten in der gesamten Region besetzt hatte. Als jedoch das Departement gebildet war, hatten die Pereiraner auch ihre lokale, regionale und nationale politische Position konsolidiert.⁴¹ In ihrem Handeln identifizierten sie sich weiterhin mit jenen Projekten, die – wie im Falle der Zuckerfabrik Risaralda – ihren Interessen entsprachen, und andere Interessen ignorierten sie.

In ähnlichen Konturen ist auch die Position der Führungspersonlichkeit des jeweiligen Projektes nachzuzeichnen. Die drei Fälle kontrastieren mit dem in der lateinamerikanischen Literatur vielbeschworenen Persönlichkeits-Mythos des *cacique* und des *gamonal*.⁴² Die dieses Thema betreffenden Studien heben in der Regel die sozioökonomischen Charakteristika der Führungspersonlichkeit hervor und erkennen ihr quasi die politische Allmacht in der Stadt zu.⁴³ Doch die oben beschriebenen Erfahrungen zeigen vielmehr, daß – obwohl solche Persönlichkeiten für die Entscheidungsfindung in einer Stadt wichtig sind – sie jedoch ihre Macht nur eingebunden in komplexe Mechanismen ausüben können, und daß die Form ihrer Machtausübung ein viel komplizierteres Phänomen darstellt, das von vielen Faktoren beeinflußt wird, darunter auch vom Typ der Pressure-Gruppe, mit der sich die Machtausübenden in ihrem Handeln assoziieren.

Angesichts differierender Problemstellungen ist das jeweilige System auch gehalten, unterschiedlich zu agieren. Zwei der angeführten Themen waren für die Mehrheit der Bevölkerung attraktiv: die Themen 'Vaterlandsliebe' und 'Sportbegeisterung', wobei das erste Thema nicht nur generell attraktiv war, sondern auch ein Ergebnis jener spontanen Entwicklung, von der zuvor die Rede war. Es gab einen historisch gewachsenen Antagonismus zwischen beiden Städten, der auch durch die Unzufriedenheit der Elite Pereiras mit den Nachteilen, die sie im Vergleich zu der Elite Manizales' hatte, und den Ungerechtigkeiten, die ihnen von dort zugefügt wurden, Nahrung fand. Gleichzeitig widerspiegelt die Geschichte der Stadt den scharfen Kontrast zwischen den beschriebenen erfolgreichen Projekten einerseits und den sehr seltenen Projekten zur Verbesserung der Wohnungssituation, Gesundheit, Bildung oder der Beschäftigung der marginalen Sektoren in der Stadt andererseits.

Ungeachtet der Vielfalt der an den wichtigen Entscheidungen in der Stadt beteiligten Gruppen und ihrer unterschiedlichen Organisationsfähigkeit müssen die folgenden allgemeinen Feststellungen in Betracht

gezogen werden: Erstens, bei der Mehrzahl der Gruppen überwiegt der Einfluß der 'verborgenen Welt', die in der 'Stille' und aufgrund einer intimen Systemkenntnis 'operiert', ausgenommen die Situationen, in denen konkrete Interessen bedroht werden. Zweitens, im allgemeinen haben die Interessengruppen jeweils dieselben Sorgen und Interessen, sind demselben Druck der Autoritäten ausgesetzt, was dazu führt, daß die Gruppen sich auch nur für bestimmte Themen einsetzen und anderen gegenüber gleichgültig bleiben. Drittens, nicht alle Themen sind für alle Gruppen gleichermaßen attraktiv, und in vielen Fällen ist das Gelingen eines Projektes vom Grad der Anziehungskraft des Themas auf die mächtigen Interessen-Gruppen abhängig. Viertens, die Ressourcen, die den verschiedenen Gruppen und Organisationen zur Verfügung stehen, wie zum Beispiel Geld, Anzahl der Mitglieder und lohnabhängigen Angestellten und die Stabilität einer Gruppe, sind völlig ungleich verteilt, so daß kleine Gruppen damit nur sehr viel bescheidener ausgestattet sind als jene, die dem Handels- und Finanzwesen oder den Kreisen der Kaffeepflanzer entstammen. Diese Bemerkungen stellen keine erschöpfende Aufzählung aller mit dem Prozeß von Entscheidungsfindungen in einer Stadt verknüpften Faktoren dar, doch da sie zumindest auf die wichtigsten abheben, illustrieren sie die Notwendigkeit einer flexiblen Analyse, bevor Schlußfolgerungen über den Grad der Verantwortlichkeit und Sensibilität eines Teils des Systems gegenüber den Bürgern eines Ortes gezogen werden können. Das gilt insbesondere dann, wenn Demokratie in einer Minimaldefinition als ein politisches System gefaßt wird, in dem die gesamte Bevölkerung, ob in positiver oder negativer Hinsicht, das Recht hat, die grundlegenden Entscheidungen über die Angelegenheiten von allgemeinem Interesse zu treffen.

- 1 Vgl. R. Stoecker, Evaluating and Rethinking the Case Study, in: *Sociological Review*, 39 (1991) 1, S. 88-112, S. 98. Ragin ist der Meinung, daß jede Analyse der Sozialwissenschaften als Fallstudie angesehen werden kann, weil sie ein spezifisches soziales Phänomen in einer bestimmten Zeit und an einem bestimmten Ort untersucht. Vgl. C. Ragin, Introduction: Cases of 'What is a Case?' in: C. Ragin/H. S. Becker, *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Cambridge 1992, S. 1-5, S. 2. Vgl. auch M. Wiewiorka, *Case Studies: History or Sociology?* in: ebenda, S. 159-172, S. 170.
- 2 Die Methodologie der Fallstudien erlebte in den Sozialwissenschaften, insbesondere in der Soziologie, von 1920 bis 1930 einen Aufschwung. Die Vertreter der Chicagoer Schule galten als führend auf diesem Gebiet. Doch seit den fünfziger Jahren ging der Enthusiasmus für die Anwendung dieser Methode Schritt für Schritt verloren, so daß sie in den sechziger Jahren

fast vergessen war. Nach 1970 waren methodologische Arbeiten zur Fallstudie selten. – Die vielleicht einzigen Vertreter der Soziologie, die sich noch auf diese Weise den Fallstudien widmeten, waren die 'symbolischen Interaktionisten', geführt von Howard Becker. Heute sind neue entscheidende Bemühungen zur Anwendung dieser Methode erkennbar. Die Liste dieser Autoren ist lang. Hier können nur einige von ihnen genannt werden: E. Amenta, *Making the Most of a Case Study: Theories of the Welfare State and the American Experience*, in: *International Journal of Comparative Sociology*, 32 (1991) 1-2, S. 172-194; J. Hamel, *On the Singularity in Sociology*, in: *Current Sociology*, 40 (1992) 1, S. 99-119; J. Hamel/D. Fortin, *Case Study Methods*, London 1993; J. Platt, 'Case Study' in *American Methodological Thought*, in: *Current Sociology*, 40 (1992) 1, S. 17-48; C. Ragin/H. S. Becker, *What is a Case?* in: C. Ragin, *Constructing Social Research*, California 1994; R. Stoecker, *Evaluating and Rethinking the Case Study* (Anm. 1); H. C. White, *Cases are for Identity, for Explanation, or for Control*, in: C. Ragin/H. S. Becker, *What is a Case?*, S. 83-104; M. Wieviorka, *Case Studies* (Anm. 1); R. K. Yin, *Case Study Research – Design and Methods*, California 1989; F. Zonabend, *The Monograph in European Ethnology*, in: *Current Sociology*, 40 (1992) 1, S. 49-54. Die Spezialisten auf diesem Gebiet unterstreichen einhellig die Rückwirkungen, die sich aus der zunehmenden Bedeutung der quantitativen Studien für die (qualitativen) Fallstudien ergaben, sowie die Zweifel, die viele Wissenschaftler hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von Schlußfolgerungen hatten, die aus der Betrachtung eines Einzelfalles gezogen wurden. Vgl. J. C. Mitchell, *Case and Situation Analysis*, *Sociological Review*, 31 (1983) 2, S. 187-211; C. Ragin, *The Comparative Method – Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, London 1989, S. 2. R. Stoecker, *Evaluating and Rethinking the Case Study* (Anm. 1), S. 90.

- 3 Vgl. M. Wieviorka, *Case Studies* (Anm. 1), S. 170. Auch andere Wissenschaftler betonen die Nützlichkeit von Systemen für Schlußfolgerungen mit allgemeinem Charakter. Vgl. H. Eckstein, *Pressure Groups*, London, 1960; R. K. Yin, *Case Study Research* (Anm. 2); J. Hamel, *On the Singularity in Sociology* (Anm. 2), S. 99-119.
- 4 Vgl. M. Wieviorka, *Case Studies* (Anm. 1), S. 160. Eckstein unterscheidet fünf Klassen von Fallstudien: a) die konfiguratив-ideologische, b) die konfiguratив-disziplinäre, c) die heuristische, d) die plausible und e) die Schlüssel-Fallstudie (*crucial*). Vgl. E. Eckstein, *Case Study and Theory in Political Science*, in: *Handbook of Political Science Strategies of Enquiry*, Bd. 7, hrsg. von F. I. Greenstein/N. W. Polsby, Reading 1976, S. 79-137, 100-110. Stoecker führt eine ganze Reihe von Fallstudien einschließlich ihrer vielfältigen Anwendungen in den Sozialwissenschaften an. Vgl. R. Stoecker, *Evaluating and Rethinking the Case Study* (Anm. 1). Für J. C. Mitchell dagegen hat die Fallstudie vor allem einen heuristischen Wert. Vgl. J. C. Mitchell, *Case and Situation Analysis*, in: *Sociological Review*, 31 (1983) 2, S. 192.
- 5 Die Reihe der Arbeiten zur Machtfrage in kommunalen Verwaltungseinheiten ist lang. Hier seien nur einige angeführt: R. Dahl, *Who Governs?* New Haven 1973; F. Hunter, *Community Power Structure*, Durham N.C. 1963; H. Haralambos, *Sociology: Themes and Perspectives*, Slough 1980; M. Young/P. Willmott, *Family and Kinship in East London*, London 1957.
- 6 Elite wird hier als Führungsklasse verstanden, obwohl in diesem besonderen Fall anerkannt werden muß, daß es sich um eine Situation handelt, in der sich politische und soziale Elite miteinander vermischen.
- 7 Vgl. C. Ragin, *The Comparative Method* (Anm. 2), S. 5-6.
- 8 C. Ragin, *Constructing Social Research* (Anm. 2), S. 106.
- 9 Zu den Vorzügen der komparativen Methode insbesondere im Transitionsvergleich vgl. den

Die Fallstudie als komparative Methode

Beitrag von H. Zinecker in diesem Heft.

- 10 Das Departement (*Departamento*) ist eine Form der Klassifizierung von Regionen in Kolumbien. Die politische Landkarte Kolumbiens ist durch Departements strukturiert, von denen es im hier analysierten Zeitraum 23 gab. In der Reihenfolge ihrer Relevanz folgen die – jeweils fünf – *Intendencias* und *Comiseras*. Außerdem lassen sich die Regionen in Städte unterteilen, von denen es in dieser Zeit etwa 1 200 gab. Es werden noch andere Untergliederungen der Departements vorgenommen, die aber von geringerer Relevanz sind: Dörfer, Straßenzüge (*veredas*) und Gehöfte (*caseríos*). Die Städte werden entsprechend ihrer Einwohnerzahl folgendermaßen klassifiziert:
Großstädte = 500.000 und mehr Einwohner.
Mittlere Städte = 100.000 bis 500.000 Einwohner,
Kleinstädte = weniger als 100.000 Einwohner.
- 11 In jener Zeit bestand Kolumbien aus Souveränen Staaten – eine administrative Gliederung, die viel weitläufiger war als die gegenwärtige in Departements, *Intendencias* und *Comiseras*.
- 12 Manizales konzentrierte sich auf den Import von Konsumgütern und exportierte Kakao, Gold und Kaffee. Armenia war zuvorderst ein Kaffeeanbaugebiet, und Pereira hing vom Handel, von der Viehzucht und Agrarproduktion – darunter dem Kaffee – ab. Eine detaillierte Analyse zur Wirtschaft in der Region zu dieser Zeit ist zu finden bei A. García, *Geografía Económica de Caldas*, Bogotá 1978. Vgl. auch R. Brew, *El Desarrollo Económico de Antioquia desde la Independencia hasta 1920*, Bogotá 1977; K. Christie, *Oligarchy and Society in Caldas – Colombia* (Diss.), Oxford University 1977; M. Palacios, *Coffee in Colombia, 1850-1970*, Cambridge 1980.
- 13 So behaupteten beispielsweise Pereira und Armenia, daß das Krankenhaus in Caldas vor allem von den Manizalitem genutzt würde, und 80 Prozent der Ressourcen von Caldas in dieser Stadt ausgegeben würden. Sie beklagten sich auch darüber, daß die Schnapsfabrik *La Licorera de Caldas* durch Departementsgelder – eine Summe von 25 Millionen Pesos – finanziert worden sei. Sie protestierten auch gegen die Gründung eines Theaters (*Teatro de los Fundadores*). Das Geld dafür – 15 Millionen Pesos – entsprang einer Lotterie aus Caldas, die Eigentum des Departements war. Die Pereiraaner beschuldigten Manizales, die Fonds so zu nutzen, als ob es ihre eigenen wären, und wichtige Projekte in anderen Städten des Departements nicht zu unterstützen.
- 14 Auf die Einzelheiten der Bildung des Departement von El Quindío wird hier nicht eingegangen. Es soll nur Erwähnung finden, daß dessen Bildung auf weniger Hindernisse stieß, zum Teil weil es ein Territorium betraf, daß weder für Manizales noch für andere Teile des Departements eine besondere Bedrohung darstellte.
- 15 Name, der die Bewohner der Region El Quindío bezeichnet.
- 16 Sein richtiger Name ist hier durch einen fiktiven ersetzt worden. Daten zur Departementsbildung finden sich bei: G. Vallejo, *Así se creó Risaralda*, Pereira 1992. F. G. Alzate, *Desmembración de la Mariposa Verde*, Pereira 1984.
- 17 Die Lokalzeitung *El Diario* vom 30. Mai, 12. Juni, 13. Juli und 20. August 1966 berichtete über einige Fälle der Absetzung von Angestellten im öffentlichen Dienst aus dem einzigen Grund, daß sie Pereiraaner waren und das Unabhängigkeitsprojekt unterstützten.
- 18 Zu diesem Dialog vgl. *El Diario* vom 5. Juli 1966, S. 5 und die persönlichen Interviews der Autorin mit Don Pedro Gómez in Pereira am 14.08.1985 und 17.08.1985.
- 19 Name, mit dem die Kampagne oder die Gruppe für die Bildung eines Departements Risaralda bezeichnet wurde. Dieser Artikel bezieht sich auf die Pro-Unabhängigkeits- bzw. Pro-Risaraldabewegung, ohne zwischen beiden einen Unterschied zu machen.

- 20 Unter ihnen waren lokale Repräsentanten von FENALCO, (*Federación Nacional de Comerciales*), die *Cámara de Comercio* als Vertreterin der Handelsleute, die *Sociedad de Mejoras Públicas*, die für die Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen verantwortlich zeichnete, die *Junta de Fomento y Turismo*, die örtlichen Vertreter von ACOPI (*Asociación Colombiana de Pequeños Industriales*) und von der *Asociación Nacional de Industriales*.
- 21 Vgl. *El Diario*, Pereira, vom 18. Juni 1966, S. 1 und 8. Diese Zahl schließt jene Risaraldenser ein, die zu dieser Zeit in Bogotá wohnten.
- 22 Vgl. *El Diario*, Pereira, vom 30. Juni 1966, S. 1-5.
- 23 Persönliches Interview der Autorin mit Don Pedro Gómez in Pereira, 14.08.1985.
- 24 Vgl. H. J. Angel, Pereira, Bd. 11, Pereira 1982.
- 25 Geldinstitut, das auf die Finanzierung von Handels- und Industrieprojekten spezialisiert war.
- 26 Diese Region umfaßte die Munizipien von Belén de Umbria, Santuario, Viterbo, Balboa, Belalcázar, La Virginia, Anserma und Risaralda. Sie alle wurden Teil des neuen Departements.
- 27 Auf dem Weltmarkt wurde zu dieser Zeit das Pfund Zucker zu einem Wert von 0.15 US Dollar gehandelt. Doch die lokalen Zeitungen kommentierten auch die niedrige Kapitalisierung als einen weiteren Grund für den Rückzug der Körperschaften aus der neuen Gesellschaft. Vgl. *El Diario*, Pereira, 19. April 1967, S. 1 und 5; 16. Juni 1967, S. 1 und 8; 19. August 1967, S. 1 und 2; *La Tarde*, Pereira, 25. Juli 1978, S. 7.
- 28 Der Agrarminister war Pereiraner, und andere Pereiraner arbeiteten ebenfalls in diesem Ministerium. Zudem hatten der Gouverneur von Risaralda, der Ex-Bürgermeister von Pereira und andere Persönlichkeiten enge Verbindungen zur nationalen Regierung, ein Umstand, der eine Vertrauensbasis schuf und die Interaktionen mit der Regierung beträchtlich erleichterte.
- 29 Die Bildung dieser Körperschaft ist ebenfalls ein gutes Beispiel, um die verschiedenen Mechanismen bei Entscheidungsfindungen zu illustrieren. Aus Platzgründen kann das hier nicht geschehen; so beschränken wir uns hier auf den Verweis darauf, daß es sich dabei um ein Projekt handelte, bei dem viele der Verantwortlichen auch bei den beiden schon zuvor genannten Projekten mitgearbeitet hatten.
- 30 Die Gründer des Departements hatten auch die *Federación de Cafeteros* stark im Blick. Normalerweise operieren die Föderationen auf der regionalen Ebene und sind in der Regionalpolitik sehr aktiv. Es ist anzunehmen, daß dies ein weiteres Motiv für die Bildung des Departements Risaralda war. Einer der Gründer des Departements bemerkte gegenüber der Autorin, daß allein die Tatsache einer Unterstützung durch die *Federación de Cafeteros* Grund genug für die Bildung des Departements gewesen wäre. Interview der Autorin mit Don Pedro Gómez, Pereira, 14.08.1985.
- 31 Die privaten Aktionäre repräsentierten zugleich wichtige Persönlichkeiten der relevantesten Interessengruppen in der Stadt. Vgl. M. Rodríguez, *El Empresario Industrial del Viejo Caldas*, Bogotá 1983, S. 108. Vgl. auch *La Tarde*, Pereira, 28. Juli 1978, S. 9.
- 32 Sportkomplex, der für fast alle Sportarten bei den Nationalen Olympischen Spielen geeignet sein sollte.
- 33 Sein wirklicher Name ist hier durch einen fiktiven ersetzt worden.
- 34 Persönliches Interview der Autorin mit Don Fernando Angel, Pereira, 24. 07. 1987.
- 35 Diese Strategie würde den Pereiranern schon deshalb gefallen, weil 1972 Pereira seinen hundertsten Geburtstag begehen sollte, und seine Bewohner für jedes Programm, das damit

Die Fallstudie als komparative Methode

im Zusammenhang steht, sehr motiviert sein würden.

- 36 Persönliches Interview der Autorin mit Don Fernando Angel, Pereira, 24.07.1987.
- 37 Über die Beteiligung an diesem Tag existiert keine Statistik, wenn auch eine große Anerkennung der Partizipation der Bürger. Don Fernando schätzte die Beteiligung auf etwa 50.000 Personen, d.h. auf zwei Drittel der Einwohnerzahl. 1962 hatte Pereira etwa 200.000 Einwohner.
- 38 Persönliches Interview der Autorin mit Don Fernando Angel, Pereira, 11.07.1985.
- 39 Ebenda.
- 40 Ebenda.
- 41 Viele der Angehörige dieser Junten zur Organisierung der Projekte erhielten später Posten in der politischen Bürokratie. Fast alle wurden Gouverneure im neuen Departement Risaralda.
- 42 Wir verweisen hier auf nur einige der an diesem Problem interessierten Autoren: R. Glick, *Urban Planning as a Cultural Process. A Study of Armenia, Colombia* (Diss.), University of Florida 1980; M. S. Grindale, *Patrons and Clients in the Bureaucracy: Career Networks in Mexico*, in: *Latin American Research Review*, XII (1977) 1; *Friends, Followers and Factions. A Reader in Political Clientelism*, hrsg. von S. Schmidt et al., Berkeley 1977; C. Legrand, *Perspectives for the Historical Study of Rural Politics and the Colombian Case: An Overview*, in: *Latin American Research Review*, XII (1977) 1; A.I. Rivera Ortíz, *The Politics of Development Planning in Colombia* (Diss.), State University of New York, 1976. Glick gelangt dabei in seiner Studie über Armenia sogar zu der Behauptung, die Stadt würde bis zu dem Punkt vom Kaziken regiert, daß sogar die Wahl des Gouverneurs und aller anderen lokalen Autoritäten vom Kaziken abhängen.
- 43 Der Terminus 'Politik' wird in diesem Artikel in einem sehr allgemeinen Sinn gebraucht und bezieht sich auf jegliche Aktivität, die mit öffentlicher Entscheidung und Verwaltung verbunden ist.

Mitteilungen und Berichte

Eine vergleichende Untersuchung des Partizipationsverhaltens in vier Armenviertelssektoren Santiagos de Chile

Im März 1994 wurde in vier Armenvierteln der chilenischen Hauptstadt Santiago eine vergleichende Untersuchung durchgeführt, über die im folgenden berichtet werden soll. Die Untersuchung hatte die Aufgabe, der Frage nachzugehen, ob entwicklungspolitische Bildungsarbeit in marginalisierten Vierteln chilenischer Großstädte für die emanzipatorische Entwicklung ihrer Bewohner förderlich ist und, wenn ja, in welcher Weise. Zu diesem Zweck wurden vier *poblaciones*¹ ausgewählt, die dem Autor durch seine einjährige Tätigkeit bei der chilenischen Nichtregierungsorganisation (NGO) „Kairós“ bekannt waren. Die *poblaciones* weisen etwa gleiche sozio-ökonomische Bedingungen auf. Alle vier haben jedoch unterschiedlich langen und intensiven Kontakt zu NGO's.

In *Renca I*, einem Teil des Santiagoer Stadtteils Renca, hat bisher keine entwicklungspolitische Gruppe Kontakt zu den Bewohnern aufgenommen. Diese verfü-

gen nicht über Erfahrungen in der entwicklungspädagogischen Ausbildung. Die Siedlung *Lo Boza* am Nordrand der Kommune Renca, in der fast ausschließlich Müllsammelfamilien leben, befindet sich in der ersten Phase der Zusammenarbeit mit „Kairós“. Über die Ausbildung von Frauen im Bereich der Gesundheitsversorgung, der Ersten Hilfe, der Vorbeugung von Infektionskrankheiten etc., über kulturelle und ökologische Ausbildung ist es gelungen, ihre starke Isolierung teilweise zu überwinden, so daß sie Selbsthilfegruppen organisiert haben. Die *Coordinadora Parcela Cuatro*, in der Kommune Peñalolén, mußte nach einer Erdbeerkatastrophe diese erste Phase überspringen und sich zur Überlebenssicherung ihrer Familien sofort in Selbsthilfegruppen mit produktivem Charakter organisieren. Dazu gehören Volksküchenorganisationen, Einkaufskooperativen, Brotbackgemeinschaften, aber auch stoff- und lederverarbeitende Frauenwerkstätten. In *Hirmas II*, das ebenfalls zur Kommune Renca gehört, haben die organisierten Frauen bereits die dritte Phase in ihrer Zusammenarbeit mit „Kairós“ erreicht. Aus ihren Volksküchen und

Einkaufskooperativen hat sich ein wöchentlicher Unterricht zu politischen, menschenrechtlichen, rechtlichen, entwicklungspädagogischen etc. Fragestellungen entwickelt.

In diesen hier nur sehr kurz beschriebenen Armenviertelsektoren wurde gemeinsam mit Mitarbeiterinnen von „Kairós“ und Mitgliedern der Selbsthilfegruppen die Umfrage in persönlichen Gesprächen mit allen Angehörigen der aufgesuchten Familien realisiert. Die Umfrage trägt stichprobenartigen Charakter und die Auswahl der Befragten innerhalb der jeweiligen *población* unterlag infolge des Mangels an Informationen über die Sozialstrukturen der Viertel dem Zufall.

Im folgenden werden konkret die untersuchte Fragestellung formuliert und die Variablen benannt: Ausgangspunkt ist die Frage nach dem Zusammenhang zwischen dem Grad der realen politischen Partizipation der Armenviertelbewohner und ihrer Beteiligung an entwicklungspolitischer Bildungsarbeit. Besondere Bedeutung gewinnt diese Frage vor dem Hintergrund folgender Annahmen: 1. Der Grad der Konsolidierung der Demokratie in einem Transitionprozeß läßt sich am Grad der realen politischen Partizipation und nicht nur an den gegebenen Partizipationsmöglichkeiten messen. 2. Die sozio-öko-

nomischen Bedingungen in den chilenischen Armenvierteln sind nicht förderlich für die Schaffung der Voraussetzungen für eine reale politische Partizipation.

Bei der ersten der beiden Annahmen geht der Autor davon aus, daß es nicht angebracht ist, minimale Anforderungen an die neuen Demokratien zu stellen, die sich aus bürokratisch-autoritären Regimes entwickelt haben. Die Beantwortung der Frage, ob eine formale Demokratie vorliegt, sagt nichts über die Demokratisierung der Zivilgesellschaft aus. Diese stellt jedoch nach Meinung des Autors eine Voraussetzung dar, um von einer konsolidierten Demokratie sprechen zu können.

Die zweite Annahme findet ihre Begründung in der Erfahrung des Autors sowie eines jeden Mitarbeiters von „Kairós“. Diese bestätigt, daß die Menschen, die unter Bedingungen extremer Armut leben, entweder gar nicht oder nicht aus einem politischen Interesse bzw. mit der politischen Präferenz einer Partei oder eines Kandidaten wählen. Oft liegt dieser Wahlbeteiligung eine Manipulierung zugrunde, und zwar dergestalt, daß besonders in Wahlkampagnen finanzielle Unterstützung für die Ärmsten der Armen oder Katastrophenhilfe angeboten wird, die nach der Wahl sofort wieder eingestellt wird. Den Menschen in den *poblaciones* bleibt

oft keine andere Wahl, als ihre Stimmbuchstäblich zu verkaufen. Viele Menschen wählen auch, weil sie im Wahlregister eingeschrieben sind und Strafe zahlen müßten, wenn sie es nicht täten; sie wählen jedoch nicht in jedem Fall aus Interesse oder Überzeugung.

Auf der Grundlage dieser beiden Annahmen wird nun die folgende These formuliert: Entwicklungspolitische Bildungsarbeit in marginalisierten Sektoren von Entwicklungsländern fördert die politische Partizipation der Bevölkerung und unterstützt auf diese Weise Konsolidierungsprozesse in diesen Staaten.

Das theoretische Fundament für die Vorbereitung und Auswertung dieser empirischen Arbeit wurde im Leipziger politikwissenschaftlichen Hauptseminar „Die komparative Methode und ihre Anwendung auf Lateinamerika“ vermittelt. Dort wurde diese Untersuchung erstmals vorgestellt und diskutiert.

Der Faktor der entwicklungspolitischen Bildungsarbeit stellt die unabhängige Variable dar. Zu ihrer Messung werden folgende Indikatoren angeführt. *Formelle Teilnahme*: War bzw. ist der/die Befragte an einem Projekt einer NGO beteiligt? *Kenntnisse über bestehende Möglichkeiten zur Teilnahme*: Können sie mindestens eine andere in Santiago arbeitende NGO

nennen? Kennen sie den Begriff der „Volksküche“? Was sind die Aufgaben einer „Junta de Vecinos“?² *Grad der gesellschaftskundlichen Bildung*: Können sie die Namen eines Politikers, einer politischen Partei, des Innenministers, des Präsidenten und das Jahr, in dem die aktuelle Verfassung verabschiedet wurde, nennen? Gibt es in Chile ein Scheidungsrecht? *Grad der Selbstorganisation*: Diskutieren sie mit Nachbarn Probleme, die ihr Viertel betreffen? Besuchen sich die Nachbarn gegenseitig, z.B. bei Feiern? Kennen sie die Eltern der Freunde ihrer Kinder? Helfen sie und ihre Nachbarn sich gegenseitig, z.B. mit Lebensmitteln oder Haushaltgeräten?

Die abhängige Variable wird durch die politische Partizipation in aktiver oder passiver Weise dargestellt. Folgende Indikatoren sollen Aufschluß über den Grad der realen politischen Partizipation der Befragten geben. *Passive Partizipation, Information*: Wird die Tagespresse gelesen und werden die Nachrichten im Fernsehen gesehen? Haben die Befragten die Ereignisse um die Präsidentschaftswahl in den Medien verfolgt? *Aktive Partizipation*: Sind sie im Wahlregister eingeschrieben? Haben sie bei den letzten Präsidentschaftswahlen ihre Stimme abgegeben? Haben sie selbst schon einmal für ein Amt, z.B. in der Nachbar-

schaftsvereinigung, kandidiert?

Die sozio-ökonomischen Bedingungen, die ebenfalls die politische Partizipation beeinflussen sollen, werden für den Vergleich als in allen vier Vierteln konstant betrachtet, jedoch sind sie als intervenierende Variable anzusehen, da sie im Falle einiger Befragter von den allgemeinen Bedingungen im Viertel abweichen.

Die Auswertung der Daten über die unabhängige Variable³ hat ergeben, daß in *Renca I* 40 Prozent der Befragten wissen, was die Aufgabe einer Volksküche ist. In *Lo Boza* lag das Ergebnis ebenfalls bei 40 Prozent. In *Coordinadora Parcela Cuatro* und in *Hirmas II* kannten jeweils 100 Prozent die Aufgaben einer Volksküche. Alle Fragen nach Namen von Politikern oder politischen Parteien wurden in *Renca I* von 20 Prozent der Befragten beantwortet. In *Lo Boza* ergaben die Fragen dasselbe Ergebnis. In *Coordinadora Parcela Cuatro* konnten 88 Prozent und in *Hirmas II* 100 Prozent der Befragten die Fragen beantworten. Der Name des Präsidenten konnte in allen Vierteln von 100 Prozent der Befragten genannt werden. Dieser Indikator erwies sich als wenig geeignet für die Beantwortung der o.g. Fragen, da sich Chile zu diesem Zeitpunkt in der Kampagne der Präsidentschaftswahlen befand, so daß der Name des Präsidenten auch für politisch Desinteressierte

kein Geheimnis bleiben konnte. Die Fragen nach bestehenden Formen der Selbstorganisation wurden in *Renca I* von 20 Prozent positiv beantwortet. In *Lo Boza* waren es nur 15 Prozent⁴, in *Coordinadora Parcela Cuatro* 88 Prozent und in *Hirmas II* 100 Prozent der Befragten. In *Renca I* hatten lediglich 10 Prozent der Befragten Kenntnisse über bestehende Möglichkeiten der Zusammenarbeit in entwicklungs-politischen Bildungsprojekten von NGO's. In *Lo Boza* waren es ebenfalls nur 10 Prozent. In *Coordinadora Parcela Cuatro* verfügten 62,5 Prozent und in *Hirmas II* 100 Prozent über Kenntnisse über mehr als eine NGO, die in den *poblaciones* der Hauptstadt arbeiten, sei es nun aus eigener Erfahrung oder über Informationen Dritter.

Verallgemeinernd läßt sich feststellen, daß sich die anfangs genannten Unterschiede zwischen den einzelnen Vierteln in bezug auf Dauer und Intensität der Zusammenarbeit mit entwicklungs-politischen Gruppen bestätigt zeigen. Für die weitere Untersuchung kann also davon ausgegangen werden, daß *Hirmas II* den innerhalb der ausgewählten *poblaciones* höchsten Grad der Beteiligung an entwicklungspädagogischen Projekten erreicht. Danach folgen graduell *Coordinadora Parcela Cuatro*, *Lo Boza* und *Renca I*.

Die Daten über die abhängige Variable zeigen folgende Entwick-

lung: Die Nachrichten in Rundfunk und Fernsehen wurden in *Renca I* von 50 Prozent der Befragten selten und von weiteren 50 Prozent nie gesehen bzw. gehört. In *Lo Boza* taten dies 60 Prozent selten, 30 Prozent oft und 10 Prozent regelmäßig. In *Coordinadora Parcela Cuatro* sahen bzw. hörten 12,5 Prozent selten, 62,5 Prozent oft und 25 Prozent regelmäßig Nachrichten. In *Hirmas II* ergaben die Zahlen 29 Prozent für seltenes, 42 Prozent für häufiges und 29 Prozent für regelmäßiges Verfolgen der Nachrichten in den Medien. Dieser Indikator erwies sich als gut geeignet zur Messung des passiven Politikverhaltens, da alle befragten Familien über einen Fernseher und darüber hinaus über ein Radio verfügten. Demgegenüber war jedoch das Lesen der Tagespresse als Indikator ungeeignet. Mehr als 50 Prozent der Befragten aller vier Viertel lasen nicht oder nur selten Zeitung. Eine Ursache hierfür könnte in den eingeschränkten finanziellen Möglichkeiten der betreffenden Familien zu suchen sein. Ein mangelndes Informationsinteresse läßt sich daraus nicht ableiten. Die Frage nach der Beteiligung an der letzten Präsidentschaftswahl wurde in *Renca I* von 60 Prozent mit „Ja“ beantwortet. In *Lo Boza* hatten sich nur 10 Prozent an der Wahl beteiligt, in *Coordinadora Parcela Cuatro* waren es 88 Prozent in *Hirmas II* 100 Pro-

zent der Befragten. Auch dieser Indikator erwies sich als ungeeignet. Im Jahre 1988 haben sich viele Chilenen in die Wahlregister aufnehmen lassen, um zum Plebiszit über die weitere Präsidentschaft Pinochets ihre Stimme abgeben zu dürfen. Damit sind sie jetzt zu jeder Wahl verpflichtet, zu den Urnen zu gehen, wollen sie nicht mit einer Geldstrafe belangt werden. Die Wahlbeteiligung stellt also kaum einen Indikator für bestehendes politisches Interesse dar.

Bezüglich der intervenierenden Variable muß folgender Aspekt in Betracht gezogen werden: In *Renca I* liegen die Einkommen der meisten der befragten Familien über denen der Familien der anderen drei Viertel. Das erhöht natürlich unter den gegebenen Bedingungen in Chile ihre Schulbildungsmöglichkeit und deren Qualität, da das chilenische Bildungssystem eher marktwirtschaftlichen Charakter trägt. Ebenso ist in *Renca I* der Anteil der Kinder, die die Schule vor Beendigung der achten Klasse verlassen müssen, um mit dem Vater für den Unterhalt der Familie zu sorgen, mit Sicherheit geringer als in den anderen drei Vierteln. In *Lo Boza* hingegen leben Müllsammelfamilien in extremer Armut. Ihre Bildungsmöglichkeiten in der regulären Schulbildung liegen weit unter denen der Bewohner von *Renca I*. Dies ist vielleicht eine mögliche Erklärung für das

Abweichen einiger Aussagen von den erwarteten Ergebnissen.

Ohne an dieser Stelle tiefer in die Diskussion der Indikatoren und der gesammelten Daten eingehen zu können, läßt sich zusammenfassend sagen, daß die bisherigen Ergebnisse auf eine Korrelation zwischen der Beteiligung der Bewohner in marginalisierten Sektoren der Gesellschaft an entwicklungspädagogischen Projekten und ihrer realen politischen Partizipation, das heißt, ihrem Interesse an politischer Information, an Meinungsäußerung und an bewußter politischer Mitbestimmung, hinweisen. Diese Untersuchung kann jedoch keine allgemeingültigen Ergebnisse erbringen. Das gehörte auch nicht zu ihrer Zielstellung. Vielmehr war gewünscht, konkrete Aussagen für die weitere Arbeit vor Ort treffen zu können. Die bisher erlangten Erkenntnisse sollen aber auch Bestandteil einer politikwissenschaftlichen Magisterarbeit werden. Darüber hinaus besteht das Ziel, diese Untersuchung im März 1996 in Santiago de Chile in denselben *poblaciones* zu wiederholen, um aus deren Entwicklung weitere Aufschlüsse über den Einfluß entwicklungspädagogischer Arbeit auf das Politikverhalten marginalisierter Bevölkerungsteile⁵ erhalten zu können. In dieser oder ähnlicher Form soll diese Analyse im Norden Chiles, in der Region um die

Stadt Coquimbo, durchgeführt und festgestellt werden, welchen Bedarf diese Region an entwicklungspolitischen Bildungsprojekten von NGO's hat. Die meisten chilenischen und ausländischen Nichtregierungsorganisationen oder politischen Stiftungen sind fast ausschließlich im Großraum Santiago tätig. Alle anderen Regionen des Landes sind dabei völlig unterversorgt. Auf der Grundlage einer solchen Untersuchung soll dann entschieden werden, ob und mit welchen Maßnahmen eine entwicklungspädagogische Arbeit in Coquimbo aufgenommen werden kann.

Marek Höhn

- 1 Die Armenviertel am Rande chilenischer Großstädte werden „población“ genannt.
- 2 Nachbarschaftsvereinigung
- 3 Für diesen Artikel beschränkt sich der Autor auf die Indikatoren, die signifikante Unterschiede aufzeigen.
- 4 In Lo Boza befindet sich die Arbeit mit Selbsthilfegruppen erst in einem Anfangsstadium. Nur sehr wenige Bewohner dieses Viertels haben bereits Kontakt zu diesen Gruppen aufgenommen. Da die Auswahl der Befragten stichprobenartig erfolgte, ist anzunehmen, daß sich unter ihnen weniger Bewohner von Lo Boza befanden, die sich bereits organisiert hatten.
- 5 In Chile lebt auch nach dem „Wirtschaftswunder“ etwa ein Drittel der Bevölkerung unter der Armutsgrenze.

Buchbesprechungen

Jack A. Goldstone, *Revolution and Rebellion in the Early Modern World*. University of California Press, Berkeley/Los Angeles 1991, 608 S.

Es fehlt wahrlich nicht an Theorien über die Revolution. Dennoch gelingt es *Goldstone*, mit der vorliegenden Arbeit, die sich u.a. in der Tradition von Samuel N. Eisenstadt und Theda Skocpol sieht, einen neuen Erklärungsansatz zu präsentieren, der für einen Zeitraum von nahezu vier Jahrhunderten Gültigkeit beansprucht. Der Autor entwickelt sein Erklärungsmodell aus dem Vergleich der englischen Revolution des 17. und der französischen Revolution des 18. Jhs. Dieses Modell überträgt er auf den europäischen Revolutionszyklus des 19. Jhs. und verifiziert es an den Krisen, die das Osmanische Reich und China im 17. und 18. Jh. erschütterten. *Goldstone* entwickelt ein demographisch-strukturelles Modell zur Erklärung der Ursachen von Revolutionen. Mit diesem will er Historikern und Sozialwissenschaftlern helfen, zu verstehen, welche Kräfte in bestimmten Perioden Wellen von Staatszusammenbrüchen hervor-

riefen und in anderen Perioden Stabilität hervorbrachten.

Die Wahl des Vergleichs und die Entscheidung, die politischen Krisenprozesse immer im Zusammenhang mit der Bevölkerungs- und wirtschaftlichen Entwicklung zu betrachten, führt zu einer Reihe von interessanten, aber auch streitbaren Ergebnissen. Die englische Revolution wird mit der Fronde in eine Welle von politischen Krisen des 17. Jhs. eingeordnet, die aus demographischen Zwängen erwachsen sind. Die traditionellen Auseinandersetzungen zwischen einer zentralistischen Bürokratie, ständischen „Eliten“ und der Volksbewegung erhalten durch das Zusammenfallen von Demographieschub, Krise der Nahrungsmittelproduktion auf Grund ungenügender Produktivität und unbeweglichen fiskalischen und sozialen Institutionen eine neue Dimension. Zur Erklärung der Französischen Revolution entwickelt *Goldstone* diesen Ansatz weiter, der von einem zyklisch wiederkehrenden demographischen und sozialen Druck ausgeht, der die Herrschenden immer wieder vor Entscheidungszwänge stellt. Am Ende des 18. Jhs. wird der soziale Druck erneut durch einen Bevölkerungs-

schub sowohl in der Stadt als auch auf dem Land forciert, der die Macht des Staates untergräbt und eine Bauernschaft, die nach Land hungert, gegen ein fiskalisches und politisches System aufbringt, das keiner länger verteidigen mag.

Der Autor betont die Beziehung zwischen Nahrungsaufkommen und Bevölkerungsentwicklung, die in Frankreich zusätzlich kompliziert wird durch ein Auseinanderklaffen von wachsender fiskalischer Belastung und unzureichender Agrarproduktion. Diese Herangehensweise scheint allerdings nicht so weit entfernt von den Arbeiten jener „sozialen Interpretation“ der Revolution in Gestalt von Georges Lefebvre oder Albert Soboul, die *Goldstone* in seiner Analyse insgesamt sehr kritisch betrachtet.

Ein Unternehmen, das Ereignisse und Prozesse über vier Jahrhunderte miteinander zu verbinden sucht, um im Gegensatz zur isolierten Analyse einzelner Revolutionen allgemeingültige Determinanten gesellschaftlicher Entwicklung sichtbar zu machen, birgt natürlich ein beträchtliches Risiko in sich. So wird man in der ob seiner Fülle beeindruckenden Bibliographie bestimmte Lücken nicht übersehen können, was etwa die neuere Forschung zu 1789 angeht. Hinzu kommt, daß der Wunsch, den Leser zu überzeugen, *Goldstone* von

Zeit zu Zeit zu provozierenden Verkürzungen verleitet, die nicht immer mit soliden Argumenten untersetzt sind.

Wenn wir seine Ausführungen über die Französische Revolution betrachten, so folgt das Kapitel über die Kontinuität zwischen dem Frankreich des Ancien Régime und dem der Restauration nur einer historiographischen Tradition und blendet wichtige Felder aus der Analyse aus. Der Autor vermeidet, sich intensiver mit der Frage des gesellschaftlichen Bewußtseins als konstitutiver Faktor einer neuen Gesellschaft auseinanderzusetzen. Durch seine Konzentration auf demographische Prozesse verliert er zuweilen andere Faktoren für den Vergleich aus dem Blick. Wir finden keine Erklärung für das unterschiedliche Verhalten der Bauernschaft in der englischen Revolution des 17. und der französischen des 18. Jhs., das ebenso einen Faktor der gesellschaftlichen Entwicklung darstellt wie die demographische Entwicklung, bei der *Goldstone* Übereinstimmung konstatiert.

Ungeachtet der aufgezeigten Widersprüche, die einem solch ambitionierten Projekt immer anhaften werden, ist die Arbeit lesenswert. Sie ist in einem flüssigen Stil geschrieben und gestattet durch ihre stringente Argumentation, die Entwicklung der Forschung zur

Revolutionssoziologie im 20. Jh. zu verfolgen und sich gleichzeitig einen Überblick über die Revolutionen vom 17. Jh. bis in unsere Tage zu verschaffen. Der Versuch, eine Theorie zur Erklärung von Revolutionen zu erarbeiten, die auf unterschiedliche Epochen anwendbar ist, befördert das Nachdenken und den Meinungsstreit über die „Lokomotiven der Geschichte“ in einer Zeit, in der nicht wenige Geisteswissenschaftler das „Ende der Geschichte“ postulieren.

Pascal Dupuy

Alan Forrest, The French Revolution. Blackwell Publ., Oxford/Cambridge/Mass. 1995, 191 S. (= Historical Association Studies).

Alan Forrest, bekannt geworden vor allem als hervorragender Kenner des Föderalismus, der Militärgeschichte und der Armen- und Wohlfahrtspolitik der Französischen Revolution, legt hier einen jener Forschungsüberblicke vor, die in der angelsächsischen Welt nicht nur Studierenden den Zugang zur rezenten Debatte erleichtern, sondern auch immer wieder Aktualisierungen des Diskurses über

einzelne Gegenstände festschreiben. Es scheint dies eine flexiblere Form zu sein, Konjunkturen wie die des Bicentenaire zu verarbeiten, als solche Erörterungen in die langwierigen Vorworte von Dissertationen und Habilitationsschriften zu verbannen.

Der Autor, des Dilemmas aller jener Benutzer der Revolutionsbibliothek bewußt, die dem gigantischen Bücheraufkommen ein weiteres hinzufügen wollen, konzentriert sich auf die Revolutionsdekade, überläßt die Passagen über Kausalität des Zusammenbruchs im Ancien Régime anderen Autoren. Sein Resümee zum Stand der Interpretationsstreitigkeiten fällt eher ausgewogen aus: die soziale Interpretation mit republikanischen Wurzeln und marxistischer Folgerung auf den Sieg der Bourgeoisie über den Feudalismus habe den Widerspruch der revisionistischen Schule um François Furet und den internen Generationswechsel von Albert Soboul auf Michel Vovelle nicht überlebt; die Erneuerung der politischen und Kulturgeschichtsschreibung interessante Einsichten eröffnet und schließlich der Blick in die Provinzen zuweilen die Optik völlig umgekehrt. Dies heiße jedoch nicht, daß die Zuspitzung sozialer Kausalerklärungen die Sozialgeschichte obsolet gemacht habe, Diskursgeschichten von den politischen Akteuren deren Moti-

vation zu sozialer Veränderung ausblenden könne.

Mit dieser eher die verschiedenen neueren Diskussionsfortschritte integrierenden denn polemisch polarisierenden Sichtweise wird das Feld geöffnet für eine dialektische Revolutionsdeutung, die soweit von Marx (betrachtet man die Gesamtheit seiner Äußerungen zur Revolution von den frühen, „kulturalistischen“, in der „Deutschen Ideologie“ und „Heiligen Familie“ bis zu den späteren, eher soziologisch oder politisch argumentierenden in den Werken nach 1848) nicht entfernt erscheint. Als eigentlicher Streitpunkt heute kristallisiert sich eher heraus, ob angesichts einander die Existenzberechtigung absprechender Deutungsmuster eine Geschichte der Französischen Revolution überhaupt noch möglich ist oder höchstens mehrere Geschichten nebeneinander bestehen, aber nicht mehr logisch miteinander verknüpft werden können. Erneut erweist sich die Revolutionshistoriographie, schon deshalb, weil fast jeder Neuzeithistoriker wenigstens eine Meinung zum Thema hat, als interessantes Testfeld für die allgemeinere methodische Debatte.

Forrest versucht das Problem durch eine systematische Gliederung zu lösen, der er aber nur teilweise die Chronologie opfert. Einem ersten Kapitel, das im Stil

Georges Lefebvres auf das Jahr 1789 fokussiert ist, in dem die verschiedenen sozialen Interessenlagen durch die rasante Folge politischer Entscheidungen strukturiert wurden, folgen vier weitere, die sich politischen Gliederungen und ihrer Aktion nebst Propaganda (*politics*), den sozialen Gruppierungen und Forderungen (*society*), den internationalen Außenbedingungen und ihrer sozialen, politischen und kulturellen Verarbeitung (*war*) sowie schließlich den Verweigerungen gegenüber dem revolutionären Experiment (*opposition*) zuwenden. Abschließend wird eine knappe Einführung in die wichtigste neuere Literatur geboten – dem Zweck des Bandes entsprechend schwerpunktmäßig auf englischsprachige Titel konzentriert.

Der Autor belegt, daß Revolutionsgeschichte heute – allem Publikums geschmack zum Trotz – kaum noch monokausal entlang der Zeitachse erzählt werden kann. Für eine neue Kohärenz entlang der Einsicht, daß die Revolution von einer krisenhaften Ausgangslage her sehr schnell ihre eigene Dynamik entwickelte, die sich aus dem gegenläufigen Bemühen ihrer Anhänger und Gegner um die Institutionalisierung und Legitimation von Macht und kulturellen Mustern ebenso wie der Verweigerung von großen Teilen der Bevölkerung gegen eine simple Über-

nahme der angebotenen Verhaltensmuster in der neuen Gesellschaft speiste, wird allerdings noch manche Forschungsanstrengung zu unternehmen sein.

Matthias Middell

Christine Donat, Zwischen Reform und Revolte – politisches und soziales Chanson während der Julimonarchie und der Zweiten Republik. Romanistischer Verlag, Bonn 1994, 239 S. (= Abhandlungen zur Sprache und Literatur, hrsg. von R. Baum/F.-R. Hausmann/J. Grimm, 73).

Die Forschung zum französischen Chanson der ersten Hälfte des 19. Jhs. konzentrierte sich bisher vor allem auf Pierre Jean de Béranger, einen der wenigen Chansonniers, die Eingang in den offiziellen Literaturkanon gefunden haben.¹ In den achtziger Jahren hat Dietmar Rieger in seiner Textsammlung² auch andere Chansonniers der Zeit aufgenommen und auf Autoren wie Louis Festeau und Pierre Dupont hingewiesen, letzterer ein Schwerpunkt der Literatur und Chanson der Zeit vermittelnden

Studie von Heinz Thoma.³ Die Dissertation von *Christine Donat* schließt so eine Lücke, indem sie das politisch-soziale Chanson von 1830 bis 1852 mit seinen wichtigsten Autoren aufarbeitet.

Nach einer allgemeinen Einleitung zur durch Béranger geprägten Chansontradition des beginnenden 19. Jhs. geht die Autorin in einem ersten Teil auf die wichtigsten sozialen Chansonniers der Zeit und deren ideologische Konzeption ein. Der bürgerliche Chansonnier Altaroche begnügt sich mit der Anprangerung von Mißständen sowohl politischer als auch sozialer Art, ohne sich ideologisch klar zu binden. Vinçard aîné wird als ein vom Saint-Simonismus, Louis Festeau vom Fourierismus beeinflusster Sänger und Autor gezeigt. Ihren Ansätzen ist eine noch weitgehend fehlende Zukunftsperspektive gemein, da sie nicht über utopische Ansätze hinausgehen. Weniger stark ideologisch gebunden sind Louis Voitelan, Gustave Leroy, Victor Rabineau und Charles Gille, letzterer einer der radikalsten Autoren seiner Zeit, der in seinen Chansons unterschiedliche Programme kompiliert.

Nach Vorstellung dieser Vertreter unterschiedlicher ideologischer Positionen wird die Rolle des Chansons in der Februarrevolution 1848 und nach der Junirevolte von 1849 beleuchtet. Nach einer ersten

zunächst einmütig engagierten Reaktion der Chansonniers zeigen sich bald wieder sehr unterschiedlich ausgeprägte Positionen, die nicht nur von Autor zu Autor, sondern auch von Chanson zu Chanson divergieren können. Dabei bleibt nicht unerwähnt, daß sich trotz des starken Engagements der Chansonniers für die Anliegen der entstehenden Arbeiterklasse durchaus auch chauvinistische und antisemitische Züge in den Liedern finden. Bei Rabineau wird die Kapitalismuskritik sogar direkt mit antisemitischen Argumenten verknüpft.

Nach einem Kapitel zu Chansons der Jungefangenen, die in einer zeitgenössischen Sammlung veröffentlicht wurden, schließt die Studie mit einem thematischen Kapitel zum bonapartistischen und antibonapartistischen Chanson, die an eine bereits mit Béranger installierte Tradition anknüpfen.

Die Studie bieten einen guten Überblick über die Vielfalt von ideologischen Positionen, wie sie im politisch-sozialen Chanson der Zeit artikuliert werden. Hierbei beobachtet die Autorin in ihren Analysen oft Bedeutungsnuancen, die einen erstaunlich hohen Differenzierungsgrad der Positionen aufzeigen. Das Chanson hat in dieser Zeit den Vorteil, auch nicht alphabetisierte Bevölkerungsschichten zu erreichen – also die

Adressaten, an die die frühsozialistischen Theorien und das soziale Engagement vor allem gerichtet sind – und zugleich im Vergleich zu Druckerzeugnissen relativ flexibel auf Zensurmaßnahmen reagieren zu können und wird so zu einer privilegierten Gattung politischer und sozialer Auseinandersetzung. Die Studie ist so angelegt, daß auch ein mit den politischen Gegebenheiten der Zeit nicht vertrauter Leser von der Lektüre profitieren kann. So gibt es beispielsweise Exkurse zu Saint-Simon und zum Saint-Simonismus und eine allgemeine Einführung zur Juli-revolution. Ein zwanzigseitiger Anhang mit den wichtigsten der besprochenen Chansons bietet zudem die Möglichkeit, die sonst schwer zugänglichen Primärtexte zu konsultieren.

Zu bedauern ist hingegen, daß *Donat* fast gänzlich darauf verzichtet hat, andere Gattungen in die Betrachtung hineinzunehmen. Die Erwähnung der Karikatur als verwandte Gattung bei Altaroche bleibt ein Einzelfall und zeigt, wie hilfreich eine systematische gattungsübergreifende Betrachtung sein könnte, um die besondere emotionale und rhetorische Funktion des Chansons noch genauer einkreisen zu können. Die zu den Chansons gehörenden Melodien bleiben bedauerlicherweise fast gänzlich aus der Analyse ausge-

schlossen. Dies verweist auf ein grundsätzliches Problem der Untersuchung von Chansons als „Textmusik“, bei der zur wirklich gleichwertigen Beobachtung von Text und Musik eigentlich eine interdisziplinäre Zusammenarbeit von Musik- und Literaturwissenschaftlern notwendig wäre. Die Konstatierung des Fehlens einer revolutionären Tradition für das Korpus müßte dann möglicherweise in Frage gestellt werden, da beispielsweise allein ein Drittel der von Béranger verwendeten Melodien aus dem 18. Jh. stammen und die Marseillaise in allen revolutionären Bewegungen des 19. Jhs. eine wichtige Rolle spielt.

Die Studie bietet insgesamt einen guten Überblick über das politisch-sozial engagierte Chanson der Zeit und stellt in ihrer thematischen Beschränkung den Leser nach beendeter Lektüre vor die Frage ihrer Verbindung zu anderen Chansontraditionen. Das in dieser Form als reale Bedrohung des politischen Machtgefüges angesehene Chanson steht insbesondere in Opposition zu den Mitte des Jahrhunderts einsetzenden folkloristisch orientierten Sammelbewegungen beispielsweise eines Charles Nisard, die gerade das aktualitätsbezogene und politische oder soziale Aussagen transportierende Chansons bewußt aus ihrer Konzeption der „chanson populaire“ und damit aus

der Konstruktion nationaler Identität über eine vermeintliche Volkskultur ausschließen.

Annette Keilhauer

- 1 J. O. Fischer, Pierre Jean de Béranger. Werk und Wirkung. Berlin 1960; J. Touchard, La gloire de Béranger, Paris 1968.
- 2 Französische Chansons. Von Béranger bis Barbara. Französisch/Deutsch. Stuttgart 1987.
- 3 H. Thoma, Die öffentliche Muse. Studien zur Versdichtung und zum Lied in Frankreich (1815-1851), München 1986.

Karen Schönwälder, Historiker und Politik. Geschichtswissenschaft im Nationalsozialismus. Campus Verlag, Frankfurt a.M./New York 1992, 440 S.

Der Titel der Arbeit, der vermutlich weniger von der Autorin als vom Verlag zu verantworten ist, verspricht mehr als die bei Reinhard Kühnl in Marburg entstandene Dissertation einzulösen vermag. Statt eine umfassende Darstellung der „Geschichtswissenschaft im Nationalsozialismus“ zu bieten, wird lediglich ein, allerdings wichtiger, Aspekt untersucht: die zwischen 1933 und 1945 von Historikern zur Außen- und Kriegspolitik

des Regimes veröffentlichten Stellungnahmen. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt dabei eindeutig auf den Kriegsjahren. Was die Autorin für die Zeit nach 1938/39 an politischen Äußerungen zusammengetragen hat, ist durchaus als eindrucksvoll zu bezeichnen. Nirgendwo sonst ist bislang in vergleichbarer Dichte dokumentiert worden, in welchem Maße deutsche Historiker die nationalsozialistische Außenpolitik auch dann noch gerechtfertigt haben, als das Ziel der Revision des Versailler Vertrages schon längst erreicht war. Auch außerhalb der bereits verschiedentlich näher untersuchten Osteuropaforschung (u.a. von Burleigh, Camphausen, Kleßmann und Voigt), die zum Teil unmittelbar an der Planung der verbrecherischen Besatzungspolitik beteiligt war, fand die nationalsozialistische Aggression bei den Historikern eine beachtliche Unterstützung. Die bereits von Werner (1967) und Iggers (1971) festgestellte Übereinstimmung der Historikergesellschaft mit wesentlichen politischen Zielen des Nationalsozialismus kann nun für den Bereich der Außenpolitik als vielfach belegt gelten. Kritisch anzumerken wäre höchstens, daß sich die Untersuchung einseitig auf die Stellungnahmen der Historiker zu den west- und osteuropäischen Kriegsgegnern Deutschlands konzentriert,

während man nach vergleichbaren Äußerungen zu Italien, den Balkanstaaten, Japan und vor allem den USA vergebens sucht. Läßt man dieses Manko außer Acht, so wird man *Schönwälder* ohne weiteres bestätigen können, daß ihr in der Erschließung und Präsentation neuer Dokumente eine hervorragende Leistung gelungen ist.

Die von Schönwälder gewählte Forschungsstrategie weist allerdings nicht nur Gewinne auf, sondern es werden an ihr auch all jene besonderen Probleme deutlich, die mit einer ideologiekritischen Vorgehensweise grundsätzlich verbunden sind.

Zunächst ist zu bemerken, daß die Autorin ihrem Interesse, das politische Versagen der Historiker möglichst in aller Breite zu dokumentieren, so sehr einen Vorrang einräumt, daß eine weiterführende Analyse der vorgelegten Quellen fast völlig unterbleibt. Höchstens in Ansätzen geht sie der Frage nach, wie das politische Verhalten der Historiker zu erklären und zu bewerten ist. Ob das gezeigte politische Engagement von bloßem Opportunismus oder echter Überzeugung getragen wurde, inwieweit bestimmte weltanschauliche oder wissenschaftliche Prägungen zu besonderen Radikalisierungen führten, ob in den politischen Meinungsunterschieden ein Generationskonflikt zum Ausdruck kam

– all dies wird nirgends systematisch erörtert. So liest sich die Arbeit auf weiten Strecken wie eine Dokumentensammlung: Der Leser wird zwar mit einer großen Fülle von Namen und Zitaten konfrontiert, doch werden die Einzelbelege viel zu selten in ihrem Stellenwert kritisch diskutiert und in einen übergreifenden Gesamtzusammenhang eingeordnet.

So ist *Schönwälder* grundsätzlich nur zuzustimmen, wenn sie etwa betont, daß der überwältigende Erfolg des Frankreichfeldzuges die Historikerschaft tief beeindruckt hat (S. 176ff.). Inwieweit jedoch die Bewunderung dieser militärischen Leistung zu einer insgesamt verstärkten Identifikation mit der nationalsozialistischen Kriegspolitik geführt hat, wird dagegen mehr behauptet als bewiesen. Wenn sich auch entschiedene Gegner des Nationalsozialismus, wie der ehemalige Reichstagsabgeordnete der KPD Artur Rosenberg¹ oder liberale Außenseiter wie Franz Schnabel und Friedrich Meinecke über die militärischen Erfolge des Regimes bewundernd geäußert haben, so zeigt dies bereits, wie problematisch es ist, solche Einzelaussagen isoliert zu zitieren und damit den Eindruck zu erwecken, mit ihrer Präsentation werde das (außen-)politische Denken der betreffenden Personen ausreichend charakterisiert. Die eklektizistische Vorge-

hensweise der Autorin, die nicht den politischen „Denkweg“ einzelner Historiker mit all seinen Ambivalenzen und Widersprüchen rekonstruiert, sondern nur eine Auswahl ihrer vermeintlich aussagekräftigsten Kommentare zu den wichtigsten Zeitereignissen wiedergibt, setzt sich zweifellos der Gefahr aus, ein holzschnittartiges, zur Vereinfachung neigendes Bild zu präsentieren.

Auf die allgemeinen sozialen und politischen Voraussetzungen von Gelehrtenpolitik, die Rüdiger vom Bruch für das späte Kaiserreich so minutiös beschrieben hat, geht die Autorin nur eher beiläufig ein. Dies überrascht schon deshalb, weil sie sich ausdrücklich das Ziel gesetzt hat, „allgemeinere Erkenntnisse über das Verhältnis von Wissenschaft, Faschismus und Krieg“ gewinnen zu wollen (S. 19). Dies setzt aber doch voraus, daß die besonderen Bedingungen, unter denen im NS-Staat Wissenschaft betrieben wurde, ausführlich reflektiert werden. In diesem Zusammenhang hätte ein Vergleich mit dem im Ersten Weltkrieg von den deutschen Historikern gezeigten politisch-publizistischen Engagement die Untersuchung sicherlich um neue und interessante Gesichtspunkte bereichern können. An dieser Stelle sei nur auf einen charakteristischen Unterschied hingewiesen: Während die Historiker nach

1914 eine eigenständige Kriegspolitik artikulierten und damit für sich einen nationalpädagogischen Führungsanspruch reklamierten, beschränkten sie sich nach 1939 weitgehend darauf, bereits eingetretene Entscheidungen historisch zu rechtfertigen. Auch dies sagt sicherlich etwas über ihre nach 1933 erheblich gewandelte soziale Stellung aus.

Da die Autorin offenbar der Ansicht ist, daß die Quellen für sich selber sprechen, fehlt es in ihrer Einleitung an den notwendigen Reflexionen zur Methodik. So erkennt sie zwar auch, daß die Historiker, die sich von der deutschen Kriegspolitik distanzieren wollten, dies „kaum schriftlich“ oder „öffentlich“ taten (S. 261), doch bleibt dieser nicht gerade überraschende Befund für ihre Vorgehensweise ohne Konsequenzen. Da sie in ihrer Darstellung trotzdem nur die von den Historikern veröffentlichte Publizistik beachtet, versteht es sich von selbst, daß sie eine nahezu einhundertprozentige Zustimmung zur Politik des Regimes konstatieren kann. Die Art der Quellenauswahl garantiert also bereits ein bestimmtes Untersuchungsergebnis. Dies kann im Einzelfall zu fragwürdigen Einschätzungen führen: Wer die Historikerkorrespondenz aus den Jahren 1938/39 kennt, wird feststellen können, daß es sicherlich eine Verkürzung darstellt,

wenn *Schönwälder* die auffällige Zurückhaltung, mit der die Geschichtswissenschaft (ebenso wie die Bevölkerung) auf den Kriegsausbruch reagierte, mit einer nationalsozialistischen Propagandastrategie zu erklären versucht, die Polen als den eigentlichen Aggressor bloßstellen wollte (S. 146). Es fragt sich daher, ob die Autorin nicht vielfach zu genaueren Beurteilungen gelangt wäre, wenn sie ihre Arbeit auch auf eine Auswertung von Nachlässen gestützt hätte. Die monumentale Darstellung Helmut Heibers über „Walter Frank und sein Reichsinstitut für die Geschichte des neuen Deutschlands“ (1966) hat jedenfalls gezeigt, welches große Spektrum an politischen Verhaltensformen sichtbar wird, wenn eine Untersuchung auch auf unveröffentlichte Quellen zurückgreift.

Die Berechtigung der hier vorgebrachten Kritik läßt sich zum Teil mit pragmatischen Argumenten bestreiten. Ohne weiteres ist zuzugeben, daß bei gleichbleibenden Aufwand ein Mehr an Wahrnehmungsschärfe stets durch ein Weniger an Masse erkaufte werden muß; d.h. die Autorin wäre gezwungen gewesen, ihre Untersuchung auf einige Beispielfälle zu konzentrieren. Man kann über das Für und Wider einer solchen Beschränkung geteilter Meinung sein. Wer jedoch die Entscheidung der

Autorin für eine auf die Gesamtheit der Historikerschaft bezogene Untersuchung für richtig hält, muß auch erwarten können, daß tatsächlich ein repräsentativer Überblick über die politische Haltung der gesamten Historikerschaft gegeben wird. Dies geschieht aber leider nur unvollkommen, denn viel zu oft bleibt unklar, in welchem Verhältnis die von der Autorin zitierten Historiker zu der (Mehrheits-)Meinung der Historikerschaft gestanden haben. Ein Beispiel mag das Gesagte verdeutlichen: Wenn *Schönwälder* zu dem Ergebnis kommt, daß sowohl der Überfall auf Polen (vgl. die Namensnennungen auf S. 144) als auch der Beginn des Rußlandfeldzuges (S. 260f.) von jeweils etwa 20 Historikern öffentlich gerechtfertigt wurde, so fragt man sich mit Blick auf die von ihr im Personenregister genannte Zahl von weit über 150 Historikern, ob man nicht angesichts solcher Größenverhältnisse viel eher betonen müßte, daß es unter den deutschen Historikern eine deutliche Mehrheit gab, die 1939 und 1941 nicht bereit war, die nationalsozialistische Kriegspolitik öffentlich zu unterstützen. Inwiefern ein solcher Schluß angebracht ist und zu welchen interpretatorischen Konsequenzen er gegebenenfalls nötig, kann hier nicht erörtert werden. Es soll damit nur angedeutet werden, daß das von

der Autorin vorgelegte Dokumentenmaterial keineswegs einen so eindeutigen Befund ergibt, wie die Autorin selber zu glauben scheint.

Hier wie auch bei allen anderen wichtigen außenpolitischen Ereignissen hätte eine vergleichende Auswertung *aller* erfolgten Reaktionen – als auch der des Schweigens – die innerhalb der Historikerschaft maßgebenden politischen Entscheidungstendenzen schärfer hervortreten lassen als dies durch eine Aufzählung allein der publizistisch engagierten Historiker geschehen kann.

In ihrer Einleitung schreibt die Autorin, daß sie mit ihrer Arbeit nicht das Ziel verfolgt, die „individuellen Motive und Gedanken einzelner Historiker“ vorzustellen und deren Verhalten moralisch zu bewerten (S. 19). Zu welchen Konsequenzen eine solche Vorgehensweise führen kann, läßt sich am Beispiel ihrer Darstellung der im Dritten Reich neu etablierten Volkstumsgeschichte gut verdeutlichen (S. 105ff.). Sie wurde an der Bonner Universität von Franz Petri und Franz Steinbach vertreten. Während Petri offen und eindeutig zu Gunsten des Nationalsozialismus votierte, finden sich bei Steinbach, der ab 1941 nichts mehr veröffentlichte, keine vergleichbaren Stellungnahmen. Bei *Schönwälder* wird aber dieser fundamentale Unterschied verwischt. Da bei-

de Historiker den deutschen Kultur- einfluß in Westeuropa beschrieben haben, ist sie der Auffassung, daß die von Petri und Steinbach erarbeiteten Forschungsergebnisse in jedem Fall dazu verwendet werden konnten, um auf Gebiete jenseits der Westgrenze Herrschaftsansprüche anzumelden. Die Autorin fühlt sich daher berechtigt, beide Historiker ungeachtet ihrer konträren politischen Haltung als Vordenker des von den Nationalsozialisten propagierten „Volkstumskampfes im Westen“ einzustufen.

Die Darstellung, die *Schönwälder* der Person Steinbachs zuteil werden läßt, verweist in exemplarischer Weise auf ein wesentliches Problem ihrer Untersuchung. Für ihre Kritik an Steinbach ist nicht so sehr seine individuelle politische Einstellung von Bedeutung, sondern vor allem die Tatsache, daß die von ihm erarbeiteten Forschungsergebnisse auch zur Rechtfertigung von Expansionsbestrebungen zu verwenden waren. In ähnlicher Weise konstatiert sie auch in anderen Fällen, daß sich die Ergebnisse seriöser wissenschaftlicher Forschung für das Regime als „nützlich“ oder „verwendbar“ erwiesen haben. Ob eine solche politische Instrumentalisierung von den jeweiligen Historikern angestrebt, zugelassen oder abgelehnt worden ist, bleibt jedoch weitgehend offen. Die Autorin be-

schränkt sich vielmehr darauf, mit besonderem Nachdruck festzustellen, daß auch die an fachwissenschaftlichen Grundsätzen festhaltende Mehrheit der Historiker mit ihren Forschungen dem Regime gedient habe. In diesem Zusammenhang stellt sie schon in ihrer Einleitung fest, daß „auf adäquate Realitätsbeschreibung ausgerichtete Forschung ... weniger auf 'Resistenz' der Wissenschaften als auf die Funktionalität solcher Wissenschaft in eben diesem faschistischen System zurückzuführen sei“ (S. 17). Es fragt sich allerdings, inwieweit diese Feststellung, die im Bereich der Naturwissenschaften sicher gültig ist, auch auf die Geisteswissenschaften übertragen werden kann. Denn während in den Naturwissenschaften wissenschaftliches Erkenntnisstreben zur Steigerung der wirtschaftlichen und militärischen Machtentfaltung unmittelbar beigetragen hat und somit in hohem Maße systemstabilisierend wirkte, kann doch nicht bestritten werden, daß in der Geschichtswissenschaft das Festhalten an den überlieferten Maßstäben wissenschaftlicher Kritik der politischen Verwertung historischen Wissens in aller Regel entgegenwirken mußte. Da aber unter den nach 1933 gegebenen politischen Rahmenbedingungen eine regimekritische Geschichtswissenschaft ohnehin nicht denkbar war, kann man der Auf-

fassung sein, daß die auch von der Autorin nicht abgestrittene Bewahrung wissenschaftlicher Methodik das Maximum dessen war, was unter den herrschenden Umständen an Nicht-Anpassung von den Historikern überhaupt zu praktizieren war.

Davon deutlich zu trennen ist die Frage, ob die Nicht-Anpassung an nationalsozialistische Geschichtsdogmen bereits als eine besondere Leistung der Historikerschaft zu würdigen ist. Je nachdem, wie hoch man den vom Regime auf die Historikerschaft ausgeübten Gleichschaltungsdruck einschätzt, können die Antworten sehr unterschiedlich ausfallen. *Schönwälder* bezieht hier eine entschiedene Position: Sie verneint jede nennenswerte Repression und behauptet, daß sich zwischen Nationalsozialismus und etablierter Geschichtswissenschaft eine intensive und reibungslose Kooperation ergeben habe. Dabei fragt es sich allerdings, inwieweit die von der Autorin auf dem Feld der Außenpolitik festgestellten Übereinstimmungen zu verallgemeinern sind. Auch ihre Behauptung, es habe gar kein nationalsozialistisches Geschichtsbild gegeben, erscheint nicht unbedingt einsichtig. Wie etwa die Praxis der Schulbuchzulassung zeigt, existierten durchaus klare Richtlinien, wie ein Geschichtsbuch im Sinne der natio-

nalsozialistischen Weltanschauung zu gestalten sei. Wenn sich das Regime mit der Universitätshistorie arrangierte, so hatte dies doch wohl vor allem mit der Erkenntnis zu tun, daß von einer bereits 1933 politisch gesäuberten Disziplin ohnehin keine bedeutsame Opposition zu erwarten war. Die in der Beschäftigung mit dem Thema von Rothfels (1965) bis Rösen (1992) immer wieder hervorgehobene „Wahrung methodisch korrekter und nicht der Ideologisierung preisgegebener Wissenschaft“ (S. 17) wird also durch die Arbeit von Schönwälder nicht eigentlich widerlegt, wohl aber in ihrer Bedeutung nachhaltig relativiert. Denn wie sie zeigen kann, immunisierte auch eine noch so perfekte Beherrschung der historischen Methode nicht vor gravierenden politischen Irrtümern. In vielen Fällen konnte eine Ablehnung des nationalsozialistischen Geschichtsbildes durchaus mit einer Bejahung der nationalsozialistischen (Außen-)Politik verbunden werden. Die vielschichtigen Gründe für die politische Verführbarkeit der Historiker offenzulegen und ihr jeweiliges Ausmaß genau zu bestimmen, kann aber durch den von der Autorin gewählten ideologiekritischen Ansatz nur unvollkommen geleistet werden. Die Notwendigkeit weiterer, vor allem biographischer Einzeluntersuchungen, die nicht nur

die Resultate politischer Denkprozesse festhalten, sondern diese selbst in Entstehung und Verlauf transparent zu machen versuchen, liegt auf der Hand. Erst auf ihrer Grundlage wird es dann möglich sein, innerhalb der Historikergesellschaft deutlicher, als dies in der vorliegenden Untersuchung geschehen ist, zwischen Aktivisten, Mitläufern und Gegnern des NS-Regimes zu unterscheiden.

Stefan Meineke

- 1 Nach Mitteilung von Hans Rosenberg (gest. 1988), der ebenso wie sein mit ihm nicht verwandter Namensvetter Arthur nach 1933 in die USA emigrierte und für einige Jahre am New Yorker Brooklyn College unterrichtete.

Jens Wehner, Kulturpolitik und Volksfront. Ein Beitrag zur Geschichte der Sowjetischen Besatzungszone Deutschlands 1945-1949, 2 Bde. Peter Lang, Frankfurt a.M. u.a. 1992, 1199 S.

Allein die ursprüngliche Zielstellung des Autors, nämlich die „Beschreibung der kulturpolitischen Zeitschriften der Ostzone als

Teil eines gesamtdeutschen Phänomens und die Auswertung dieser Publikationsorgane mit Hilfe des Begriffs der ‘politischen Kultur’“ (S. 5) in den Jahren 1945 bis 1949 wäre eine außerordentlich anspruchsvolle Aufgabe gewesen. Doch habe sich im Zuge der Arbeit gezeigt, so eingangs der Autor weiter, daß solche Zielstellung zu kurz greife, weshalb der Untersuchungsgegenstand sogar noch ausgedehnt wurde. Entstanden ist schließlich, um es in kürzestmöglicher Form zu sagen, ein Abriß von Aspekten der Geschichte des Kulturbundes in dieser Zeit.

Wehner hat mit beeindruckendem Fleiß eine über eintausendseitige Untersuchung angefertigt, die in der Gründlichkeit der Quellenerschließung kaum übertroffen werden kann. Wer immer in Zukunft diesem Gegenstand Aufmerksamkeit schenken möchte, wird nicht nur, wie man gern zu sagen pflegt, an ihr nicht vorbeikommen, sondern sie gerade deshalb gern zur Hand nehmen, weil viele nur noch mit Mühe erschließbare Texte und Dokumente hier – zumeist mit längeren Originalauszügen – zugänglich gemacht werden.

Ist dies der auf der einen Seite bestimmende Eindruck, so steht ein zweiter mit ihm in direkter Verbindung. Diese schier überquellende Materialfülle hat den Autor offen-

bar derart beeindruckt, daß er in der Verarbeitung des gehobenen Materials deutliche Lücken und zum Teil erstaunliche Unsicherheiten erkennen läßt, die in kürzeren Fassungen gewiß mit umso deutlicherer Schärfe hervorgetreten wären. Vielleicht war er bei der Entscheidung über die Dimension der Themenerweiterung allzu leichtfertig und letztendlich nur noch genötigt, vor allem die Stofffülle zu bändigen.

Es seien deshalb neben des Würdigung des immensen forscherschen Einsatzes einige Gedanken geäußert, die zur Diskussion der Ergebnisse einen Beitrag leisten wollen.

Bereits die Schwerpunkte der Arbeit bieten ein Panorama von Forschungsthemen, dessen Umfang zu mehreren Qualifizierungsschriften hinreichen würde: Kapitel 1 geht Verbindungslinien der kommunistischen deutschen Kultur- und Bündnispolitik aus der Zeit vor 1933 über die Etappen Vorkriegsjahre und Kriegszeit bis zum 8. Mai 1945 nach. Bei vielen zustimmungsfähigen Urteilen und Einschätzungen bleibt dennoch der Eindruck zurück, daß Wehner eine allzu direkte Verhaftung des Konzepts von 1945 in der Zeit weit vor dem Krieg annimmt, ja sogar meint, man habe sich verhalten, „als sei in der Zwischenzeit nichts geschehen“ (S. 541). Die Tiefe des Einschnitts

der Kriegsjahre und dabei namentlich der Jahre 1941 bis 1945 ist insgesamt viel stärker zu bemessen, als von *Wehner* veranschlagt. Während man für die Weimarer Jahre getrost behaupten darf, daß die deutschen Kommunisten auch ihre Nation vor der Aufgabe eines „Sturms auf das Winterpalais“ wähten, bewirkte der Krieg eine vollständige Revision dieser Perspektive: Jetzt war man weit vor den „Bastillesturm“ zurückgefallen!

Im folgenden Kapitel wendet sich *Wehner* der Person Johannes R. Bechers zu. Wiewohl seine zentrale Rolle im untersuchten Gegenstand unstrittig ist und ohne dessen Einbeziehung zum Thema natürlich „nichts geht“, ist es doch fraglich, ob es Sinn macht, über seine Person ein Kapitel zu schreiben. Nach jahrzehntelangen Forschungen ist man sich in Ost- wie Westdeutschland heute in dem Punkte einig, daß Becher sich einer stringenten Darstellung derzeit vielleicht mehr entzieht als je zuvor. Die Forschungsergebnisse etwa von Michael Rohrwasser in der Bundesrepublik oder Dieter Schiller in der DDR haben letztendlich vor allem das Gefühl hinterlassen, daß wir von seiner tatsächlichen Biographie noch immer sehr weit entfernt sind. In solchem Umfeld wird man im Vorübergehen bestenfalls Bekanntes aufgreifen und

für sich nutzbar machen können. Neue Einsichten entstehen – und dies zeigt auch *Wehners* Arbeit – dabei freilich nicht. So scheint dieser Teil der Arbeit von vornherein entbehrlich, noch mehr aber, weil der Autor schließlich die im Verzeichnis genannten Quellen hierzu überraschenderweise nicht einmal vollständig ausgeschöpft hat. Wichtige Facetten bleiben so leider unerwähnt.

Die lesenswerten Teile der Arbeit folgen hierauf: ein stark deskriptives Kapitel über die Geschichte des Kulturbundes und ein auch stärker analytisch argumentierender, den Publikationsorganen gewidmeter Teil. In den die Untersuchung beschließenden drei Kapiteln wird schließlich chronologisch Aspekten der Entwicklung dieser Organisation in den Jahren 1945 bis 1949 gefolgt. *Wehners* Ziel ist dabei der Nachweis, daß der sich zunächst als unabhängig präsentierende Kulturbund zunehmend in die letztlich vollständige Abhängigkeit der SED geriet und im Jahr der Gründung beider deutscher Staaten somit ein eigenständiges Leben längst verloren hatte.

Erneut besticht, mit welchem Spürsinn und welcher Sorgfalt der Autor hier vorgeht. Allerdings dominiert die Nachzeichnung vor allem damaliger Konflikte so heftig, daß der unkundige Leser zuweilen annehmen muß, außer diesen Aus-

einandersetzungen um die Vereinhaltung durch die SED hätte alle Angehörigen des Bundes kein weiteres Problem bewegt. Was in dieser zugespitzten Feststellung deutlich werden soll, ist, daß *Wehner* offenbar keine handhabbare Methodologie der Befassung mit Organisationen vor Augen stand, die den Anspruch einlöst, das Wirken von Organisationen zur Gänze zu erfassen.

Wer einigermaßen mit der deutschen Nachkriegsgeschichte vertraut ist, wird den Nachweis, daß die SED-Führung auch den Kulturbund zunehmend bestimmte, wohl eher als „dépjà-vu-Erlebnis“ registrieren und genießt allenfalls die kleinen Subtilitäten, die *Wehner* hierzu aufzudecken hat.

Das Hauptproblem des Autors freilich bleibt durchgängig zu beobachten: es liegt in der Rückübertragung heutiger Kategorien und heutigen Wissens in die damalige Zeit und der eindimensionalen Fixierung auf seine Hauptthese. Die Beschreibung des Kulturbundes als einer liberalkommunistischen Organisation, der obliegen hätte, intellektuelle an die „Partei des Stalinismus“ zu binden, beschäftigt *Wehner* daher viele hundert Seiten, mit mal mehr und mal weniger ansprechender Nachweisführung. Zuweilen überrascht er allerdings auch mit gewaltsamen Interpretationen, die das dazu unterbreitete

empirische Material offensichtlich nicht deckt (z.B. S. 630). Zur Gänze entsteht damit ein Porträt vor allem der Königsebene, dessen Unterfütterung über weite Strecken offen bleibt.

Ganz am Ende der Untersuchung fragt der Autor urplötzlich: „Wo, so ist beispielweise zu fragen, war der Kulturbund, als im Jahr 1989 das Volk, darunter viele Intellektuelle (sic!), dem Honecker-Politbüro den Stuhl vor die Tür setzte?“ (S. 941) Da fragt sich der verdutzte Leser, der bis hierhin durchgehalten hat, welchen Grund der auf 940 vorhergehenden Seiten so mühevoll domestizierte Kulturbund, der doch nur bezweckt haben soll, „Intellektuelle in den Zwangsstaat Ulbrichts und später Honeckers zu integrieren“ (S. 941), denn gehabt haben sollte, nun gerade in dieser Situation das Gegenteil davon zu tun? Vielleicht deckt diese völlig unvermittelte Frage am deutlichsten auf, daß die vollständige Verarbeitung des respektgebietend umfangreichen Materials doch noch eine der Zukunft vorbehaltene Aufgabe ist.

Gerald Diesener

Klaus Schroeder (Hrsg.), Geschichte und Transformation des SED-Staates. Beiträge und Analysen. Akademie Verlag, Berlin 1994, 434 S.

Aus der Asche überholter Wahrheiten, die sich mit der deutschen Vereinigung über die sozialwissenschaftlich orientierte DDR-Forschung der Vorwendezeit gelegt hatte, steigt der deutschen Zeitgeschichtsforschung ein ungewohnt gefiederter Phönix auf: der Kampfgelehrte. Nicht postmoderne Beliebigkeit ist sein Credo, sondern harte Auseinandersetzung; cum ira et studio ficht er mit der Feder in der Hand, um mit Wissenschaft Politik und mit Politik Wissenschaft zu machen. Ein illustratives Beispiel legte jüngst der an der Freien Universität Berlin beheimatete *Forschungsverbund SED-Staat* mit einer Aufsatzsammlung unter dem Titel „Geschichte und Transformation des SED-Staates“ vor, die im Berliner Akademie-Verlag erschien und auf ihrem Cover zum besseren Verständnis des Anliegens die um ein Marx-Engels-Denkmal in Berlin-Mitte gruppierte Forschergruppe selbst abbildet. Die auf 434 Seiten vorgestellten Beiträge und Analysen pflügen auf breitem Feld. Der Leser wird mit den Vorbereitungen der Moskauer KPD-Führung

auf die politische Arbeit im befreiten Deutschland ebenso vertraut gemacht wie mit der SED-Kirchenpolitik in den fünfziger Jahren, aber auch mit der Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in ostdeutschen Betrieben nach 1989 und den nach Auffassung der Verfasser eher skeptisch zu beurteilenden Fusionschancen von Berlin und Brandenburg.

Ihr gemeinsamer Ausgangspunkt ist die kritische Abgrenzung von der systemimmanenten DDR-Forschung der Entspannungsära, die an den wirklichen Verhältnissen in der DDR zielgerichtet vorbeigeforscht habe. In der Tat: Ihre durch den unvorhergesehenen Zusammenbruch der DDR desavouierten Fehleinschätzungen zwingen Wissenschaftler zu kritischerer Selbstreflexion als Politiker, die sich immerhin auf Volkswillen und Meinungsklimata der Zeit vor 1989 im Westen berufen mögen. Eine Sozialismusforschung hingegen, die den Repressionscharakter des Regimes unter- und seine Herrschaftsstabilität überschätzte, muß sich fragen lassen dürfen, ob sie dem Zeitgeist nicht mehr geopfert hat als der Wahrheitsfindung dienlich sein konnte.

Aber macht die in diesem Sammelband repräsentierte neue DDR-Forschung es besser? Zunächst einmal hat sie bessere Akteneinsicht. Ihre Quellen schöpfen die meisten

Beiträge vorwiegend aus dem nach der Wende als unselbständige Stiftung in das Bundesarchiv überführten ehemaligen Zentralen Parteiarchiv der SED, dessen Bestände grundsätzlich nicht der nach dem Bundesarchivgesetz geltenden dreißigjährigen Sperrfrist unterliegen. Und eben hier verbirgt sich das entscheidende Problem: Wie für sich aussagekräftig sind SED-Akten, um die Geschichte der DDR zu schreiben? *Klaus Schroeder* jedenfalls räumt den Akten des SED-Staates mehr Kredit ein als seinen Akteuren. So unzuverlässig und unglaubwürdig, wie von interessierter Seite immer behauptet werde, könnte die archivalische Hinterlassenschaft der totalitären Diktatur gar nicht gewesen sein. Denn: „Die Akten aus dem Herrschaftsapparat der SED sind nicht angelegt worden, um die zeitgeschichtliche Forschung nach dem Zusammenbruch des SED-Regimes in die Irre zu führen!“ (S. 17) Wie wahr.

Um dieses Diktum ihres Herausgebers zu bestätigen, nehmen die Autoren manche Kosten in Kauf: Ihr Blick auf die Geschichte der DDR verengt sich auf traditionellste politikgeschichtliche Sichtachsen. Die soziale Realität des politischen Diktaturanspruchs, die Traditionen und Wandlungen der DDR-Gesellschaft, der tatsächliche Grad ihrer Durchherrschaft, die Einstellungen in der Bevölke-

rung, all das bleibt fast gänzlich ausgeblendet. Die so konzipierte Geschichte der DDR ist zuallererst eine Geschichte der SED, die den Menschen und ihrem Denken und Handeln nicht viel mehr Raum gibt, als die Einheitspartei ihnen zugestehen wollte. Zuweilen verengt sich die historische Rekonstruktion so auf rückwärtsgewandte Politikberatung, wenn etwa *Reinhardt Gutsche* mit der SED ins Gericht geht, weil sie in ihren Interventionsüberlegungen angesichts der Polenkrise 1980/81 ihren wenn auch geringen Spielraum nicht genutzt, sondern sich gegen ihre elementaren Eigeninteressen vergangen habe: „Die geschichtlichen Wurzeln der DDR, aber auch deren geographische Lage, von dem Mehrheitswillen der DDR-Bevölkerung nicht zu reden, hätten es der SED-Führung dringend geboten, auch nur das geringste militärische Engagement der DDR zur Niederschlagung der polnischen Opposition auszuschließen.“ (S. 178f.)

Unter solchen Vorzeichen bleibt der sachliche Ertrag der einzelnen Beiträge primär an Neuigkeitswert und Brisanz der jeweiligen Aktenfunde gebunden – Wissenschaft als „Schnitzeljagd“, wie es einer der Autoren selbst nennt. Was auf ihr schließlich zur Strecke gebracht wird, ist von sehr unterschiedlichem Kaliber: Aufschlußreich ist ein von *Peter Erler* sachkundig

kommentierter Kaderüberblick der Moskauer KPD-Führung vom Januar 1944 (aus dem Nachlaß *Wilhelm Pieck*), aus dem die durch den stalinistischen Terror dramatisch verkürzte Personaldecke der Exilkommunisten hervorgeht; weniger aufregend hingegen scheint die von *Horst Laude* und *Manfred Wilke* aus den Quellen gewonnene Erkenntnis, daß die KPD-Führung schon im März 1945 darauf hinarbeitete, ihren Einfluß in der neu entstehenden Gewerkschaftsbewegung in Deutschland geltend zu machen. Überwiegend ärgerlich aber ist, wie wenig die durch die Archivsituation gegebene Einseitigkeit der Quellenlage reflektiert, geschweige denn methodisch aufgefangen wird. *Hans Peter Müller*, der die DKP als einen Bestandteil des West-Apparates der SED betrachtet, gesteht immerhin zu, daß die seiner Untersuchung zugrundeliegenden SED-Akten nicht alle Fragen beantworten und etwa über die genauen Gründungsstände und die definitive Namensgebung des schließlich DKP getauften Westabteilers keine Auskunft geben. *Jochen Staadt* aber macht es sich zu einfach, wenn er seinen nicht unplausiblen Vorwurf, die SPD habe im Bundestagswahlkampf 1987 das wählerwirksame Entgegenkommen Honeckers bei der Eindämmung des Asylbewerberzustroms über den Flughafen

Schönefeld mit der Bereitschaft zur politischen Aufwertung der SED-Herrschaft erkaufte, ausschließlich mit Aufzeichnungen des SED-Apparats meint untermauern zu können. *Staatd* sieht eine unheilvolle Koalition von sozialdemokratischen Politikern und Historikern am Werke, die gemeinsam die unabhängige Erforschung der Beziehungen zwischen SED und SPD zu blockieren suche und ihm in der Person des stellvertretenden Vorsitzenden der Historischen Kommission beim Parteivorstand der SPD, Heinrich Potthoff, den Zugang zu westlichen Aufzeichnungen verweigert habe. Potthoff hat seine Antwort auf diese Vorwürfe unterdes selbst gegeben und in einer jüngst erschienenen Eintausend-Seiten-Dokumentation der deutsch-deutschen Politikerkontakte zwischen 1982 und 1989 dem Leser nicht nur den höchst unterschiedlichen Verlässlichkeitsgrad östlicher Aufzeichnungen über vertrauliche Unterredungen zwischen ost- und bundesdeutschen Spitzenpolitikern deutlich gemacht, sondern ihnen in breitem Umfang auch westliche Überlieferungen gegenübergestellt.

Mit Einzelfunden aus der papierenen Hinterlassenschaft der SED-Bürokratie hingegen läßt sich bekanntlich viel insinuieren. Folgte man unkritisch etwa dem Bericht, den der stellvertretende Kul-

turminister Höpcke Ende 1988 von einem Besuch in München erstattete, ließe sich unschwer selbst die Auffassung begründen, daß die wahre fünfte Kolonne der Kommunisten in der Bundesrepublik niemand anders als die CSU gewesen sein könne – angeführt von Peter Gauweiler. Denn Höpcke konnte sich in seinem Gespräch mit Gauweiler keine elf Monate vor dem Zusammenbruch des SED-Staates davon überzeugen, „daß die bayerische Regierung an der von Franz-Josef Strauß in Gang gesetzten Zusammenarbeit mit der DDR festhalte. Dies gelte auch im Gegensatz zu gewissen Schwankungen, wie sie augenblicklich in Bonn zu beobachten seien.“ Verständnis äußerte der Mann aus Bayern auch „zur DDR-Haltung gegenüber gewissen publizistischen und politischen Vorgängen in anderen sozialistischen Ländern. Er sagte: ‘Tatsächlich: Das darf es doch nicht geben, daß Sie auch noch in die Anarchie gehen.’ Nach Auffassung der bayerischen Staatsregierung müsse allen politisch Vernünftigen an einer stabilen DDR gelegen sein.“

Nun geht es in diesem Sammelband beileibe nicht um einzelne Facetten, sondern um die politische Kultur in der Bundesrepublik der siebziger und achtziger Jahre insgesamt, die der Aufkündigung des antitotalitären und diktatur-

kritischen Konsenses und der Propagierung eines gegenüber den fünfziger Jahren gewandelten DDR-Bildes angeklagt wird. *Bernd Rabehl* und *Mechthild Günther* machen gleich zu Anfang ihres Beitrags über die Umwandlung der Humboldt-Universität Berlin in eine sozialistische Hochschule klar, daß sie jedenfalls die Lektion über den Wandel des Zeitgeistes gelernt haben: „Dieser Aufsatz läßt sich von der historischen Tatsache des Zusammenbruchs des Realsozialismus in der DDR und in Osteuropa seit 1989 leiten. Dadurch laufen für uns alle Fragestellungen auf Antworten hinaus.“ (S. 180, Anm. 1)

Ganz so einfach mögen es sich offenbar nicht alle Mitautoren machen. *Klaus Schroeder* und *Jochen Staadt* fahren in ihrem Versuch, die systemimmanente DDR-Forschung der Vorwendezeit moralisch wie wissenschaftlich zu attackieren, schwereres Geschütz auf. Mit anderen Kampfgelehrten teilen sie die Vorliebe für argumenta ad hominem. Einem Kollegen widmen sie sich ganz besonders: dem Zeitgeschichtler Lutz Niethammer. Über ihn zitieren *Schroeder* und *Staadt* eine Einschätzung der ZK-Abteilung Wissenschaften, „daß er zu denjenigen BRD-Historikern gehört, von denen am ehesten erwartet werden kann, von bestimmten Klischeebildern über KPD, SED

und DDR abzurücken.“ (S. 352) Niethammer – ein nützlicher Idiot der Kommunisten, ein fellow traveller? Gerade nicht, wie das ZK-Papier unterstreicht: Niethammer, so heißt es in der dem Zitat vorausgehenden Passage, nahm in allen „Gesprächen und Diskussionen eine Position ein, die erkennen ließ, daß er fest auf dem Boden der kapitalistischen Gesellschaftsordnung der BRD steht. Er ist jedoch bemüht – trotz grundlegender politischer und ideologischer Unterschiede und deutlich artikulierter Gegensätze –, einen konstruktiven Dialog mit den Historikern der DDR herzustellen, um damit nach seinen eigenen Worten einen Beitrag zur Friedenssicherung zu leisten.“ Nur: Diese Passage enthalten die Autoren ihren Lesern vor. Eben diese Praxis meinte der Verband der Historiker Deutschlands, als er auf seiner Leipziger Tagung 1994 in einer Resolution vor Enttüllungshistoriographie und leichtfertigem Quellenumgang warnte.

Was der Einband verspricht, nämlich in der Geschichte des SED-Staates auch seine Transformation deutlich zu machen, kann der Inhalt nicht einlösen. Über die vierzigjährige Stabilität eines ostdeutschen Teilstaates, der nicht nur auf der Gewalt der in ihm aufgepflanzten Bajonette beruhte und dann doch unvermutet zusammenbrach, erfährt der Leser wenig. Desto mehr

erhält er Anschauungsunterricht über die Usancen der erbittert gewordenen Auseinandersetzung um die zeithistorische Deutungshoheit.

Welches Prädikat verdient sich der *Forschungsverbund SED-Staat* mit diesem Tun? Die Antwort gibt als Außenstehender der Berliner Zeithistoriker *Peter Steinbach*, dessen Anfang 1993 vor der Historischen Kommission zu Berlin zum Thema Vergangenheitsbewältigung in vergleichender Perspektive gehaltenes Referat als Schlußbeitrag in den Band aufgenommen wurde. In ihm heißt es: „Vergangenheitsbewältigungsdiskussionen werden nicht selten inszeniert, um politische Konstellationen zu verändern, Gegner zu diskreditieren und gute Ausgangspositionen für künftige Konflikte zu schaffen.“ (S. 398)

So ist es.

Martin Sabrow

René Klaff, Konfliktstrukturen und Außenpolitik im Nahen Osten: Das Beispiel Syrien. Duncker & Humblot, Berlin 1993, 381 S.

Monographien über die Außenpolitik von Staaten des Vorderen Orients, die in adäquater Weise deren vielfältige innenpolitische, regionale und internationale Bestimmungsfaktoren aufarbeiten, sind selten. Schon deshalb gebührt dem ambitionösen Versuch *René Klaffs*, die strukturellen Determinanten der syrischen Außenpolitik herauszuarbeiten, besondere Anerkennung.

Klaff bietet in der veröffentlichten Fassung seiner Dissertation mehr, als der Titel „Konfliktstrukturen und Außenpolitik im Nahen Osten: Das Beispiel Syrien“ verspricht, denn über den syrischen Fall hinaus werden eine Großzahl von regionalen Konfliktlinien und von Politiken anderer Akteure beschrieben. Dies macht schon ein Blick auf die Gliederung des Buches deutlich. Teil A beginnt mit einem (freilich sehr knappen) Theorieteil über die Grundstrukturen außenpolitischen Verhaltens unter der Bedingung eines anarchischen Staatensystems. Dem schließt sich eine ausführliche Bestimmung des Begriffs der Region des Nahen Ostens an. Es folgt eine Beschreibung zentraler Konflikt-

linien der Region. Abgerundet wird der erste Teil durch die Darstellung der Rolle externer Akteure und eine zusammenfassende Bestimmung der Rahmenbedingungen der Außenpolitik arabischer Regime.

In Teil B geht es dann um die Rahmenbedingungen syrischer Außenpolitik. Zu deren Klärung wird zunächst ein Abriß der syrischen Geschichte und dann seiner politischen Strukturen geliefert, ehe die Interessenlage syrischer Außenpolitik selbst bestimmt wird. Der empirische Teil C beschäftigt sich dann mit vier Fallbeispielen syrischer Außenpolitik: der syrischen Haltung zum Camp-David-Prozeß, der Libanonpolitik Syriens, seiner Palästinapolitik und schließlich seiner Golfpolitik (wobei sich letztere auf Syriens Beziehungen zum Irak und Iran sowie auf sein Verhalten im Zweiten Golfkrieg beschränkt). Teil C wird durch Überlegungen über die Frage nach einer neuen regionalen Ordnung abgeschlossen. Teil D liefert einige kurze zusammenfassende Bemerkungen und Reflexionen.

Die größte Stärke der Arbeit liegt in der Vielfalt der berücksichtigten analytischen Kategorien und ihrer detaillierten Ausarbeitung. *René Klaff* berücksichtigt innenpolitische, regionale und internationale Faktoren. Er beleuchtet nicht nur das syrische Verhalten

selbst, sondern macht es auf der Folie der Handlungen anderer Akteure plausibel; so wird im Kapitel über die syrische Palästinapolitik auch die Politik der PLO vorgestellt. Bei allen Analysen werden darüber hinaus ausführliche Hintergrundinformationen geliefert; der Analyse der syrischen Libanonpolitik etwa wird eine umfangreiche, historisch angelegte Beschreibung der innenpolitischen Konstellation im Libanon vorangestellt.

Trotz der detaillierten Ausführung vieler historischer und aktueller Zusammenhänge gewinnt man nur ganz selten den Eindruck, daß der Autor unzulässig vereinfacht. Die akribische Aufarbeitung von Fakten ist beeindruckend. Was die historischen Darstellungen angeht, gehört zu den wenigen Ausnahmen, daß die „special relationship“ der USA zu Israel, die sich insbesondere in Form von „umfangreichen Waffenlieferungen“ auswirke, auf die Zeit „seit der Staatsgründung Israels 1948“ datiert wird (S. 78); hier wäre eine stärkere Einteilung in Phasen, die unter anderem das Jahr 1967 berücksichtigen sollte, wünschenswert. Hinsichtlich aktueller Ereignisse erscheint sehr fraglich, ob die Kennzeichnung der Positionen der PLO und Jordaniens im Zweiten Golfkrieg als „vorbehaltlose Unterstützung des Irak“ (S. 333) einer kritischen Prüfung der Dokumente

und Quellen standhielte.

Wer nach Schwächen der Arbeit sucht, der findet diese am ehesten in der Verknüpfung der präsentierten Ebenen, Strukturen und Akteure. Aufgrund der Komplexität des verarbeiteten Materials überrascht es nicht, daß es dem Autor nicht immer gelingt, die in den verschiedenen Unterkapiteln dargelegten Aspekte zu einer kohärenten Analyse zu verschmelzen. Als ein Beispiel mag die Darstellung der politischen Strukturen Syriens dienen. Der gute Überblick hätte durch eine anschließende Darstellung des außenpolitischen Entscheidungsprozesses optimiert werden können; außerdem werden abgesehen vom Hinweis, daß Syrien erst nach der innenpolitischen Konsolidierung seit 1970 zu einer ambitionierteren Außenpolitik fähig ist, kaum konkrete Rückschlüsse auf die Außenpolitik gezogen (vgl. S. 138). Daß dieser Teil über die politischen Strukturen Syriens für die Gesamtargumentation der Arbeit nur begrenzt funktionalisiert wird, spiegelt letztlich eine Entscheidung wider, die bereits viel früher, nämlich im Theorieteil, gefallen ist.

Im Theorieteil wird ein klassisches realistisches Weltbild präsentiert, demgemäß Staaten als die einzig relevanten Akteure im internationalen System begriffen werden. Aufgrund der anarchischen

Struktur des internationalen Systems sind sie in erster Linie mit dem Problem konfrontiert, für die Sicherheit ihres Territoriums zu sorgen. Allen Staaten, gleich welcher politischer, Couleur geht es deshalb um Macht und um Kontrolle ihres regionalen Umfeldes. Bei der Bestimmung der außenpolitischen Interessen Syriens stellt der Autor dann auch konsequenterweise fest: „Im Mittelpunkt steht dabei der Versuch der beteiligten Akteure, die anarchische Struktur des nahöstlichen Staatensystems durch eine nach eigenen Interessen geformte regionale Ordnung zu ersetzen. Diese Interessen sind gemäß dem Primat der Machterhaltung und Kontrolle in erster Linie an der Überwindung des eigenen Sicherheitsdilemmas orientiert; sie sind also im Kern Sicherheitsinteressen. (...) Dies bedeutet – insbesondere für die interarabischen Beziehungen –, daß ideologische, historische oder kulturelle Leitmotive in erster Linie legitimatorische Funktionen für außenpolitisches Verhalten haben: Die Ausweitung von Kontrolle ist die zentrale Variable zur Erklärung von Außenpolitik im Nahen Osten.“ (S. 138f)

Die Arbeit von *Klaff* bleibt von einigen Problemen, die diese klassische Variante des Realismus mit sich bringt, nicht verschont. Die weitgehende Vernachlässigung nichtstaatlicher Akteure läßt sich

noch mit dem Hinweis darauf rechtfertigen, daß internationale Politik im Vorderen Orient nach wie vor eine staatliche Domäne und der Einfluß gesellschaftlicher Gruppen auf Außenpolitik (internationalisierende Politik) gering ist. Bis zu einem gewissen Grad ließe sich so auch noch argumentieren, wenn der Autor die Möglichkeit der Errichtung (dauerhafter) Kooperation zwischen Staaten zur Realisierung von Sicherheitsinteressen übersieht und deshalb keine Alternative zum „allgemeinen Bestreben nach Schwächung, bzw. Destabilisierung der jeweils anderen Akteure bei grundsätzlicher Bereitschaft zur gewaltsamen Konfliktaustragung“ (S. 90), zum „Kampf um Dominanz im nahöstlichen Staatensystem“ (S. 139) berücksichtigt. Problematischer erscheint hingegen schon die einseitige Ausrichtung auf Sicherheitsinteressen. Was ist mit anderen außenpolitischen Zielen, etwa der Erhöhung materieller Wohlfahrt, die Syrien insbesondere seit den Erdölpreissteigerungen in den siebziger Jahren durch die Einwerbung von Finanzmitteln bei den Golfstaaten anstrebt? Hierzu findet sich, abgesehen von einem kurzen Verweis auf Saudi-Arabien und „dessen finanzielle Zuwendungen an Syrien“ (S. 286) sowie der Feststellung im abschließenden Teil, daß Syrien „während der siebziger und

achtziger Jahre seine stabilsten Beziehungen zum (...) Königreich von Saudi-Arabien“ (S. 346) (und zur Islamischen Republik Iran) unterhielt, nichts. Hier liefert der Autor selbst gute empirische Argumente für eine alternative Auswahl seiner Fälle, die auch zu einer theoretischen Bereicherung beitragen könnte. Überhaupt läßt sich sagen, daß die Arbeit wegen ihres Faktenreichtums dem Leser selbst die Mittel bereitstellt, die zur Kritik der realistischen Interpretation nötig sind. So darf etwa gefragt werden: Lassen sich tatsächlich alle in Teil A beschriebenen erdölpolitischen Konflikte vollständig befriedigend mit Hilfe des Sicherheitsparadigmas verstehen? Außerdem wird in der theoretischen Darstellung nicht berücksichtigt, daß nicht alle Typen von Konfliktstrukturen identisch sind. Insbesondere könnte man an die Berücksichtigung situationsstruktureller Einsichten denken: So entsprechen etwa Verteilungskonflikte um Wasser häufig nicht der Dilemmasituation, die für manche Sicherheitskonflikte charakteristisch ist, sondern der Oberlieger-Untertlieger-Situation, wie dies vom Autor bei der Beschreibung der regionalen Wasserkonflikte auch erwähnt wird (vgl. S. 55), ohne daß er daraus allerdings entsprechende Konsequenzen zöge; außerdem könnte man versuchen, problem-

strukturelle Erkenntnisse nutzbar zu machen, und fragen, ob etwa die Schwierigkeit, den Gegenstand Land zu teilen, die Schärfe des arabisch-israelischen Konflikts mit erklärt.

An vielen Stellen seiner empirischen Analysen gelingt es dem Autor, das enge theoretische Korsett des klassischen Realismus zu sprengen. So ist im Zusammenhang mit der Palästinapolitik, die „für alle Regime von Damaskus seit Erlangung der Unabhängigkeit aus Gründen ideologischer Legitimität eine wichtige Rolle“ (S. 244) spielt, von einer „idealistischen, panarabischen Phase“ (S. 256) der syrischen Außenpolitik die Rede, deren Ende mit dem ‘Schwarzen September’ angesetzt wird. Ist das mit dem oben zitierten theoretischen Credo, demgemäß ideologische Leit motive in erster Linie legitimatorische Funktionen erfüllen, ohne weiteres vereinbar? Eine ähnliche Frage drängt sich auf, wenn behauptet wird, daß der syrisch-irakische Konflikt, der als ein „Legitimitätskonflikt“ (S. 292) skizziert wird, „ein antagonistischer (ist), der solange bestehen bleiben wird, wie beide Staaten von Baath-Regimen beherrscht werden“ (S. 293). Gilt dies unabhängig von den Sicherheitsinteressen der beiden Akteure?

Nicht unerwähnt soll bleiben, daß das Buch trotz der vielen Fak-

ten, die es präsentiert, stilistisch sehr gelungen ist. An manchen Stellen wünscht man sich vielleicht, daß der Autor stärker auf konkurrierende Interpretationsansätze, die sich in der wissenschaftlichen Literatur finden, einginge und diese diskutierte; dasselbe gilt für eine explizitere Phaseneinteilung nach transparenten Kriterien. Doch es sei eingestanden, daß der weitgehende Verzicht darauf die Lesbarkeit erhöht. Da *Klaff* sehr viele Hintergrundinformationen expliziert und wenig Wissen stillschweigend voraussetzt, kann die Lektüre des Buches nicht nur Spezialist(inn)en, sondern auch Leser(inne)n ohne großes Detailwissen über den Vorderen Orient empfohlen werden.

Trotz der erwähnten Schwächen ist die Monographie sehr lesenswert: Sie ist außerordentlich kenntnisreich und anregend geschrieben, so daß sie in der Tat, wie es *Werner Kaltefleiter* im Geleitwort ausdrückt, „eine Orientierungshilfe zum Verständnis der Politik in der Region“ (S. 6) bietet.

Martin Beck

Klaus von Beyme, Systemwechsel in Osteuropa. Suhrkamp-Taschenbuch Verlag, Frankfurt a.M. 1994, 387 S.

Klaus von Beymes Buch stellt einen theoretisch informierten Überblick über die sozialwissenschaftliche Transformationsdiskussion dar. Im Unterschied zu einer Vielzahl von Wissenschaftlern und Autoren, deren Interesse an der Region erst nach 1989 erwachte, hat sich der Autor zudem bereits vor 1989 für Osteuropa interessiert, was ihm zunächst ermöglicht, souverän mit eigenen Irrtümern aus den siebziger Jahren umzugehen. Inwieweit die auf jeder Seite des Buches durchscheinende und mehr als nur beeindruckende Detailkenntnis des Autors über die Geschichte der alten sozialistischen Systeme, der vorsozialistischen Systeme, wie auch die – handwerklich geschickt – vorgenommene Selektion der brennendsten Gegenwartsprobleme dieser riesigen Region von Vorteil für die Theoriebildung in der Transformationsforschung ist, möge der Leser selbst entscheiden. Bemerkenswerter Ausgangspunkt der Beymeschen Sicht der Dinge ist eine Einordnung dieses Systemwechsels als vierte europäische Demokratisierungswelle, der die erste Welle nach dem ersten Weltkrieg, die

zweite Demokratisierungswelle nach 1945 und die Demokratisierung autoritärer Regime in Südeuropa und Lateinamerika als dritte Welle vorausgingen. Das große Buch über „The Great Transformation“, das Karl Polanyi schrieb, wurde für diese Transformation zwar noch nicht geschrieben. Der summarische Charakter der Beymeschen Arbeit zeugt jedoch nicht nur von der stupenden Belesenheit des Heidelberger Politologen, der zu den meistgelesenen Fachautoren seiner Zunft in der Bundesrepublik gehört. Vorzüge und Defizite der Transformationsforschung summieren sich bei diesem Herangehen in einer besonders anschaulichen Art und Weise, so etwa beim Nebeneinander von theoretisch hoch aufschießenden Thesen und dem „Safari-Approach“ beim Zustandekommen der – zudem reichlich verwendeten – Datensätze.

Zunächst aber stellt *Beymes* wiederholter historischer Vergleich zwischen den großen osteuropäischen Umbrüchen nach 1917, nach 1945 und nach 1989 zweifellos eine Stärke des Buches dar. Trotz einiger zu verzeichnender Analogien zwischen den vier Wellen wird deutlich, daß die Differenzen überwiegen.

Schon im Titel seines Buches verkündet der Autor einen spezifischen Anspruch. Im Unterschied zum evolutionären politischen

Wandel haben wir es in Osteuropa mit einem tiefgreifenderen *Systemwechsel* zu tun, der es erforderlich mache, wirtschaftliche, soziale und politische Theorieansätze nicht mehr isoliert voneinander zu betrachten. Diese 1989 einsetzende vierte Welle der Demokratisierung durch Systemwechsel (für Osteuropa ist es die dritte) erscheint nun aufgrund ihrer historisch einzigartigen Komplexität synchroner Transformationsabläufe als Herausforderung für die Sozialwissenschaften (S. 81), deren unübersehbare Folgen für das Selbstverständnis der Politikwissenschaft *Beyme* zu kanalisieren versucht, indem er einen Schwerpunkt seiner Analyse auf den schwierigen Prozeß einer simultanen Neubildung von Institutionen in den verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen legt.

Nun hat der Systemwechsel die Sozialwissenschaften schon immer – in verschiedenerlei Hinsicht – beschäftigt, in einer älteren Sprache firmierte das unter dem Begriff „Theorie der Revolution“. Da es in dieser vierten Demokratisierungswelle keine gut organisierten Gegeneliten (5. Kapitel) mit entsprechenden Organisationsstrukturen im Untergrund gab, die auf eine Regierungsübernahme vorbereitet gewesen wären (8. Kapitel), konnte auch das Fehlen einer kohärenten Gegenideologie (3. Kapitel) nicht mehr überraschen. Daß dann

der tatsächliche Transformationsablauf selten mit den Absichten der früheren Oppositionseliten übereinstimmt, liegt auf der Hand. Die ehemalige DDR-Oppositionelle Bärbel Bohley brachte für den deutschen Fall die unbeabsichtigten Folgen bürgerbewegten Handelns mit ihrem Diktum „Wir haben Gerechtigkeit erwartet, aber den Rechtsstaat erhalten“, auf den Punkt.

Diesen – ostdeutschen – Fall ausnehmend, stellt *Beyme* als Ergebnis solcher Entwicklungen eine größere Elitenkontinuität in der vierten Demokratisierungswelle heraus (S. 181 u.a.). Das mutet nur auf den ersten Blick seltsam an. Schließlich waren die Leistungen dieser Elite weder durch die Rationalität des Marktes noch durch die Legalität formeller Satzung begründet. Als entscheidend erwiesen sich jene Ressourcen, die sich im Ergebnis informeller Sozialisation in den individuell je verschieden befestigten Freiräumen von staatlicher Subordination zu bilden vermochten. Eine weiterführende Betrachtung der Eigenarten des jüngsten osteuropäischen Elitenwandels bedarf dann, neben einer stärkeren länderspezifischen Herangehensweise, ein über das von *Beyme* praktizierte Konstatieren von Kontinuitäten (S. 190) hinausgehendes Verständnis. Gemeint ist dabei vor allem der Machttransfer vom politi-

schen in den ökonomischen Bereich mit seinen delegitimierenden Auswirkungen auf die neue Ordnung. Kennzeichnendes Merkmal dieses „politischen Kapitalismus“ (Staniszkis) ist, daß private Profite auf politischen Privilegien alter Kader, insbesondere auf einem privilegierten Zugang zu Informationen, Gütern und Krediten beruhen. Begünstigt wurde diese Elitenzirkulation durch funktionierende Netzwerke alter Eliten in den Verwaltungen. Bekanntlich wurde jedoch das demokratietheoretische Konzept der *Civil Society* bei einer beträchtlichen Anzahl von Autoren zum Schlüsselbegriff der Analyse politischer Transformationsprozesse in Osteuropa schlechthin, nachdem es bereits von führenden Intellektuellen der osteuropäischen Opposition (Havel, Michnik, Konrad u.a.) als Ziel und Mittel der Demokratisierung angesehen wurde. „Zivilgesellschaft“ diente dabei zumeist als idealtypisches Modell einer freien, selbstorganisierten Gesellschaft. Abgesehen von dem – auch in „Comparativ“ bereits diskutierten – problematischen Erklärungspotential des in seiner Disparatheit analytische Beliebigkeit erzeugenden Begriffs „Zivilgesellschaft“ wurde er in Osteuropa zumeist oft mit dem Westen schlechthin gleichgesetzt, da dieser Selbstorganisation ermögliche, wohingegen in allen Ostblocklän-

dern deren Ausschaltung betrieben wurde. *Beyme* nun historisiert die Zivilgesellschaft einerseits als „letzte Ideologie der alten Intelligencija“ (S. 100). Andererseits sind ihm die westlichen „civil societarians“ – mit ihrer herrschaftskritischen Distanz zur Theorie demokratischer Eliteherrschaft – suspekt, schließlich betreffe die Faszination stets jene, die „weder die westliche Demokratie noch den realen Sozialismus erstrebenswert“ (S. 104) fanden. Konsequenterweise interpretiert *Beyme* dann auch den Aufschwung nationalistischer Ideologie in Osteuropa (in Anlehnung an Karl Deutsch) nicht mit dem Mainstream einseitig als Gefahr, vielmehr hebt er positive Funktionen des Entwicklungsnationalismus hervor, der es ermögliche, auf die Integrationskrise in den osteuropäischen Systemtransformationen eine Antwort zu finden.

Das Problem der Vermittlung zwischen der Transformation gesellschaftlicher Strukturen und der individuellen Praxis behandelt *Beyme* am Ende seines Buches. Die Frage nach dem Wandel der Politischen Kultur, also die Betrachtung der subjektiven Dimension der Systemtransformation, erscheint angesichts des Fortbestandes des Geistes des *ancien régime* auch für *Beyme* ausgesprochen spannend zu sein. Schließlich ließ sich derarti-

ges nach 1945 nicht im gleichen Maße beobachten. Der Autor versucht die Antwort in bereits vorliegenden Meinungsdaten zu finden. Deutlich wird, daß selbst eine informierte Literatursafari dabei an ihre Grenzen stößt. Die Feststellung eines nachhaltigen Wandels in der Politischen Kultur bedarf bekanntlich langer Zeitreihen, so daß der Autor bei einem stärker theoriegeleiteten Herangehen sein Erklärungspotential hätte erhellender gestalten können. Wie aber dem Gelegenheitsornithologen die Buntheit seiner Sammlung Befriedigung verschafft, bedeutet das Anhäufen neuester Tabellen und Zahlen dem rastlosen Transformationsforscher Gewinn – zumindest solange, bis ein Kollege aktuelleres Material aus dem Netz fischt.

Abschließend sei hervorgehoben, daß *Beymes* Buch aufgrund seines summarischen Charakters einen literaturgesättigten Überblick über die in der Transformationsforschung diskutierten Fragestellungen gibt. Dieser Eindruck wird selbst durch einige unnötige Wiederholungen nicht geschmälert, da sie allenfalls einen Hinweis auf die Entstehung des Werkes aus verschiedenen Einzelbeiträgen geben.

Frank Geißler

Horst Siebert (Hrsg.), *Overcoming the Transformation Crisis. Lessons for the Successor States of the Soviet Union.* Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, J. C. B. Mohr, Paul Siebeck, Tübingen 1993

Würden diese Ergebnisse einer Tagung, zu der Akademiker, Politikberater und Praktiker aus Ost und West im April 1993 an das Kieler Weltwirtschaftsuniversität geladen waren, streng unter dem Gesichtspunkt der im Titel des Tagungsbandes aufgeworfenen Fragestellung nach den Lehren aus der Transformationskrise für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion gelesen werden, so wäre man vielleicht enttäuscht. Lösungswege für die Überwindung der Transformationskrise werden nur in einem einzigen Aufsatz von *Manuel Hinds* in der Form wirtschaftspolitischer Empfehlungen für Rußland aufgezeigt. Zudem bleibt fraglich, warum die Studie, die sich in zehn Beiträgen in erster Linie mit den Erfahrungen Osteuropas und Rußlands beschäftigt, sich aber nur in einem einzigen Überblicksartikel von *Anders Åslund* mit den spezifischen Problemen der GUS-Staaten (abgesehen von Rußland) auseinandersetzt und das theoretische Problem der Übertragbarkeit der Erfahrungen der fortgeschrittenen

osteuropäischen Transformationsländer auf die politisch und sozio-ökonomisch anders strukturierten GUS-Staaten gar nicht beleuchtet, einen solchen Titel führt. Wird das Buch hingegen als in fünf Kapitel gegliederter Querschnitt der wichtigsten Debatten auf dem Gebiet der ökonomischen Transformationsforschung aufgefaßt, so wird es diesem Anspruch voll und ganz gerecht. Zumal sich an fast jeden Beitrag die erfrischend kritischen Kurzreferate zweier Discussants anschließen, die auch alternative Erklärungsmuster und Meinungen zu Wort kommen lassen.

Der erste Abschnitt widmet sich der Frage nach der „Natur der Transformationskrise“ in den ehemals staatssozialistischen Ländern, insbesondere der Sowjetunion. Zu klären ist die Frage, warum die wirtschaftliche Aktivität nach der Implementation von ökonomischen Reformen rapide absackt, anstatt, wie man naiv erwarten könnte, aufgrund von Effizienzsteigerungen zunimmt. Hier steht der originelle politökonomische Beitrag von *Mancur Olson* im Vordergrund, der, ausgehend von seiner Theorie kollektiven Handelns, ein autokratisches politisches System für das Funktionieren einer Planwirtschaft ohne gesicherte private Eigentumsrechte als unabdingbar erachtet. Nur eine diktatorische Führung verhindere aus umfassendem Ge-

samtinteresse an der Maximierung des gesellschaftlichen Surplus über die Ausübung von Kontrolle und die Simulation von wirtschaftlichen Wettbewerb durch bürokratischen Wettbewerb, daß der Surplus von speziellen, trittbrettfahrenden Interessengruppen abgeschöpft wird. Die Fragmentierung der politischen Macht im demokratischen Postkommunismus führe schließlich zu einer Verringerung der politischen Kontrolle bei gleichzeitigem Anstieg der Lobbying-Aktivitäten insbesondere der Staatsunternehmen und somit zu dem beobachteten wirtschaftlichen Niedergang. Diese provokanten Thesen werden aber sogleich in den Kommentaren von *Jan Winiecki* und *Karl-Heinz Paqué* heftig kritisiert und konventionelle Erklärungen hervorgehoben. Eine Lanze für die Demokratisierung in den postkommunistischen Staaten bricht *Anders Åslund* im folgenden Beitrag mit der These, wonach nur demokratische Wahlen postkommunistischen Entscheidungsträgern die Legitimation zur Implementation durchgreifender Reformen verliehen.

Der zweite Abschnitt thematisiert mikroökonomische Probleme der Transformation, wobei im Beitrag von *Simon Johnson* und *Oleg Ustenko* die ökonomischen Effekte der sogenannten „spontanen Privatisierungen“ bezogen auf die Performanz der Unternehmen

anhand einer empirischen Fallstudie (Ukraine) diskutiert werden. Relativ zu noch zentralistisch kontrollierten Unternehmen ergibt sich als Resultat eine Überlegenheit der autonom vom Management verwalteten Betriebe entlang der Kriterien Arbeitsproduktivität, Beschäftigung und organisatorischer Wandel. *Paul J. J. Welfens* gibt in seinem Beitrag einen Überblick über theoretische Probleme und über den aktuellen Stand der Privatisierung und der ausländischen Direktinvestitionen in Osteuropa, wobei zum Schluß Lehren für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion formuliert werden. *Welfens'* implizite Grundannahmen über den Charakter des Systemwechsels und die Notwendigkeit der totalen institutionellen Neuformulierung der östlichen Gesellschaften werden jedoch im hintergründigen Kommentar des Moskauer Ökonomen *Vitali A. Naishul* grundsätzlich in Frage gestellt.

Im dritten Abschnitt werden Fragen der Außenwirtschaftspolitik und der Wirtschaftshilfe behandelt. Der ehemalige ungarische Minister für internationale Wirtschaftsbeziehungen, *Béla Kádár*, plädiert in seinem Beitrag über die ungarische Außenhandelsliberalisierung für eine Strategie des graduellen Systemwechsels. In den anschließenden Kommentaren wird auf die Debatte zwischen Gradua-

lismus und Schocktherapie weiter eingegangen. *John S. Flemming* diskutiert die Möglichkeiten und Restriktionen von externen Wirtschaftshilfen bei der Überwindung der Transformationskrise in den Transformationsstaaten.

Mit dem vierten Abschnitt wechselt die Perspektive zur Makroökonomik der Transformation. *Peter Bofinger* diskutiert verschiedene Erklärungen für den dramatischen Produktionsrückgang in Mitteleuropa und entwickelt die neoklassische Hypothese, wonach in erster Linie Faktoren der Angebotsseite (Arbeitskräfteüberschuß, Managementschock, Eigentumsrechte...) verantwortlich seien und keineswegs die mangelnde Nachfrage. *George Kopits* befaßt sich in seinem Beitrag mit dem Prozeß der fiskalischen Konsolidierung der anfänglich durch chronische Budgetdefizite und monetären Überhang gekennzeichneten osteuropäischen Reformstaaten. Im Vordergrund stehen Überlegungen zur Sequenzierung und Struktur von Reformschritten, insbesondere was den Abbau von generellen Subventionen anbelangt.

Im fünften Abschnitt zu wirtschaftspolitischen Betrachtungen folgt schließlich der erwähnte Aufsatz von *Manuel Hinds* zu Rußland. *Hinds* entwickelt eine innovative Reformstrategie, die mit einem dualen Wirtschaftskreislauf

operiert und in Ansätzen an das chinesische Modell erinnert.

Alles in allem ein wichtiger Diskussionsbeitrag, der wegen seiner thematischen Breite und der

Vielzahl von anregenden Gedanken bei einschlägig Interessierten auf großes Interesse stoßen sollte.

Gerrit Stratmann

Eingegangene Bücher

- Carlos Antonio Aguirre Rojas, Maurice Aymard, Paule Braudel (u.a.), Primeras Jornadas Braudelianas, Instituto de Investigaciones Dr. José María Mora, Mexico 1993.
- Franz von Auer, Franz Segbers (Hrsg.), Sozialer Protestantismus und Gewerkschaftsbewegung. Kaiserreich, Weimarer Republik und Bundesrepublik Deutschland, Bund-Verlag, Köln 1994.
- Dirk Bavendamm, Roosevelts Krieg 1937-45 und das Rätsel von Pearl Harbor, F.A. Herbig Verlagsbuchhandlung, München 1993.
- Lucien Bély, Les relations internationales en Europe XVIIe-XVIIIe siècles, Presses Universitaires de France, Paris 1992.
- Michael Billig, Herbert W. Simons, After Postmodernism. Reconstructing Ideology Critique, Sage Publications, London 1994.
- Robert Brenner, Merchants and Revolution. Commercial Change, Political Conflict, and London's Overseas Traders, 1550-1653, Princeton University Press, Princeton 1993.
- Stefan Breuer, Bürokratie und Charisma. Zur politischen Soziologie Max Webers, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1994.
- Anne Kathrin Brinker, Armenfürsorge als Sozialpolitik im frühmodernen dänischen Staat, Verlag Dr. R. Krämer, Hamburg 1994.
- Axel Borsdorf (Hrsg.), Lateinamerika. Krise ohne Ende?, Selbstverlag Institut für Geographie der Universität Innsbruck, Innsbruck 1994 (=Innsbrucker Geographische Studien 21).
- Frederick Cooper, Allen F. Isaacman, Florencia E. Mallon, Steve J. Stern, William Roseberry, Confronting Historical Paradigms. Peasants, Labor, and the Capitalist World System in Africa and Latin America, The University of Wisconsin Press, Madison, London 1993.
- Vincent Duclert, L'affaire Dreyfus, Editions La Découverte, Paris 1994.
- Andreas Erhard, Malawi. Agrarstruktur und Unterentwicklung, Selbstverlag Institut für Geographie der Universität Innsbruck, Innsbruck 1994 (=Innsbrucker Geographische Studien 22).
- Peter Erler, Horst Laude, Manfred Wilke (Hrsg.), „Nach Hitler kommen wir“ Dokumente zur Programmatik der Moskauer KPD-Führung 1944/

Eingegangene Bücher

- 45 für Nachkriegsdeutschland, Akademie Verlag, Berlin 1994.
- Erster und Zweiter Weltkrieg. Demokratien und totalitäre Systeme (1914-1958), hrsg. von Jean-Marie Mayeur, Verlag Herder, München/Freiburg/Wien 1992 (=Die Geschichte des Christentums, Bd. 12).
- Eckhardt Fuchs, Günther Fuchs, „J'accuse!“ Zur Affäre Dreyfus, Decaton Verlag, Mainz 1994.
- Joachim Heidrich (Hrsg.), Changing Identities. The Transformation of Asian and African Societies under Colonialism, Verlag Das Arabische Buch, Berlin 1994.
- Peter Hirsch, Billie Ann Lopez, Reiseführer durch das jüdische Deutschland, Verlag Roman Kovar, München 1993.
- Andrea Hofmeister-Hunger, Pressepolitik und Staatsreform, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1994.
- Gangolf Hübinger, Kulturprotestantismus und Politik. Zum Verhältnis von Liberalismus und Protestantismus im wilhelminischen Deutschland, J.C.B. Mohr, Tübingen 1994.
- Patrick Joyce, Democratic subjects. The self and the social in nineteenth-century England, Cambridge University Press, Cambridge 1994.
- Walter Kempowski, Das Echolot: Ein kollektives Tagebuch, Januar und Februar 1943, Knaus, München 1994.
- Jürgen Kocka, Hans-Jürgen Puhle, Klaus Tenfelde (Hrsg.), Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat. Festschrift für Gerhard A. Ritter zum 65. Geburtstag, K.G. Saur, München 1994.
- Reinhart Koselleck, Michael Jeismann (Hrsg.), Der politische Totenkult. Kriegerdenkmäler in der Moderne, Wilhelm Fink Verlag, München 1994.
- Geoffrey E. R. Lloyd, Pour en finir avec les mentalités, Editions la Découverte, Paris 1993.
- Hans-Jürgen Lüsebrink (Hrsg.), Nationalismus, Passavia Universitätsverlag, Passau 1994.
- Werner Meißner, China zwischen nationalem „Sonderweg“ und universaler Modernisierung. Zur Rezeption westlichen Denkens in China, Wilhelm Fink Verlag, München 1994.
- Oskar Niedermayer, Richard Stöss (Hrsg.), Parteien und Wähler im Umbruch. Parteiensystem und Wählerverhalten in der ehemaligen DDR und den neuen Bundesländern, Westdeutscher Verlag, Opladen 1994.
- Christian Pfister, Bevölkerungsgeschichte und historische Demographie 1500-1800, R. Oldenbourg Verlag, München 1994 (=Enzyklopädie

Eingegangene Bücher

- Deutscher Geschichte, Bd. 28).
- Toni Pierenkemper, Gewerbe und Industrie im 19. und 20. Jahrhundert, R. Oldenbourg Verlag, München 1994 (=Enzyklopädie Deutscher Geschichte, Bd. 29).
- Lutz Raphael, Die Erben von Bloch und Febvre. Annales-Geschichtsschreibung und nou-velle histoire in Frankreich 1944-1980, Klett-Cotta, Stuttgart 1994.
- Eva Schmidt-Hartmann (Hrsg.), Formen des nationalen Bewußtseins im Lichte zeitgenössiger Nationalismustheorien, R. Oldenbourg Verlag, München 1994.
- Eva Schmidt-Hartmann (Hrsg.), Kommunismus in Osteuropa. Konzepte, Perspektiven und Interpretationen im Wandel, R. Oldenbourg Verlag, München 1994.
- Hagen Schulze, Staat und Nation in der europäischen Geschichte, C.H. Beck, München 1994.
- Leonore Siegele-Wenschkewitz, Carsten Nicolaisen (Hrsg.), Theologische Fakultäten im Nationalsozialismus, Vandenhoeck & Ruprecht Göttingen 1993.
- Thomas Sokoll, Bergbau im Übergang zur Neuzeit, Schul-Kirchner Verlag, Idstein 1994.
- Annelise Thimme (Hrsg.), Friedrich Thimme (1868-1938). Ein politischer Historiker, Publizist und Schriftsteller in seinen Briefen, Harald Boldt Verlag, Boppard am Rhein 1994.
- Shulamit Volkov, Die Juden in Deutschland 1780-1918, R. Oldenbourg Verlag, München 1994 (=Enzyklopädie Deutscher Geschichte, Bd. 16)
- Shulamit Volkov (Hrsg.), Deutsche Juden und die Moderne, R. Oldenbourg Verlag, München 1994.

Autorinnen und Autoren

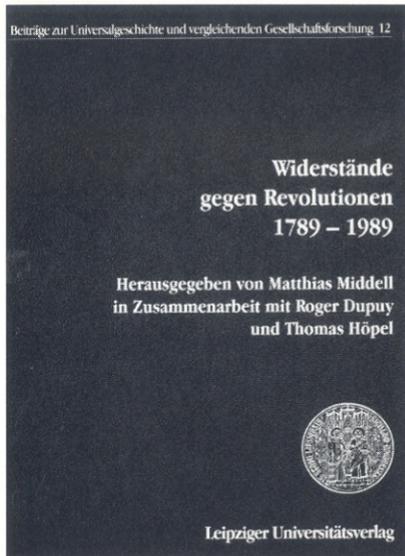
- Alan Angell*, MA, Lecturer, University of Oxford, St Antony's College
- Martin Beck*, Dr. phil., Eberhard-Karls-Universität Tübingen. Institut für Politikwissenschaft
- Gerald Diesener*, Dr. sc., Universität Turin, Dipartimento di Storia
- María Cristina Dorado A.*, MA, PhD, University of Oxford, Centre for Criminological Research
- Pascal Dupuy*, M. A., Universität Rouen, Institut d'histoire
- Peter Gärtner*, Dr. phil., Universität Leipzig, Institut für Politikwissenschaft
- Frank Geißler*, Dipl.-Politologe, Universität Leipzig, Institut für Politikwissenschaft
- Carol Graham*, Worldbank, Washington D.C.
- Marek Höhn*, stud. pol., Universität Leipzig, Institut für Politikwissenschaft
- Annette Keilhauer*, Dr. phil., Universität des Saarlandes, Fachbereich Romanistik
- Stefan Meineke*, Dr. phil., Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Historisches Seminar
- Matthias Middell*, Dr. phil., Universität Leipzig, Zentrum für Höhere Studien
- Martin Sabrow*, Dr. phil., Förderungsgesellschaft Wissenschaftliche Neuvorhaben mbH, Forschungsschwerpunkt Zeithistorische Studien Potsdam
- Gerrit Stratmann*, Dipl.- Verw.wiss., Universität Leipzig, Institut für Politikwissenschaft
- Heidrun Zinecker*, Dr. phil., Universität Leipzig, Institut für Politikwissenschaft

Beiträge zur Universalgeschichte und
vergleichenden Gesellschaftsforschung,
Band 12

Widerstände gegen Revolutionen 1789 bis 1989

Hrsg. Matthias Middell
in Zusammenarbeit mit
Roger Dupuy und Thomas Höpel

1994, 294 Seiten
Geb., DM 58,-
ISBN 3-929031-46-9



Die Revolutionäre von 1789 führten den Begriff der Konterrevolution in die gesellschaftspolitische Sprache ein und bauten darauf ein dichotomisches Verständnis der umwälzenden Veränderungen auf, das eine lange und wirkungsmächtige Tradition entfaltete. Die neuere Historiographie hat sich kritisch von diesem Revolutionsbild abgesetzt, damit zugleich aber die vielfältigen Widerstände gegen Revolutionen erst als Forschungsgegenstand ernstgenommen. Allerdings bleiben die meisten Untersuchungen auf jeweils eine Revolution fixiert. Dagegen versuchen die Beiträge dieses Bandes, die aus einer internationalen Tagung in Leipzig hervorgegangen sind, die unterschiedlichen Erklärungsansätze auf ihre Tauglichkeit für vergleichende Betrachtungen zu überprüfen und empirische Studien zu (Gegen-) Revolutionen des 18., 19. und 20. Jahrhunderts zueinander ins Verhältnis zu setzen. Ein erster Teil ist der Französischen Revolution, ein zweiter den revolutionären Vorgängen in ihrem zeitlichen Umfeld in Deutschland, Spanien und Belgien sowie den Reaktionen der europäischen Großmächte gewidmet, der dritte Teil wendet sich den Widerständen gegen die Revolutionen von 1830, 1848/49, 1918 und 1989 zu. Damit wird der Revolutionskomparatistik eine lange vernachlässigte Dimension erschlossen.

Bestellungen an Ihre Buchhandlung oder direkt an den

Leipziger Universitätsverlag GmbH
Augustusplatz 10/11
04109 Leipzig
Tel. + FAX 03 41/2 61 99 64 oder 03 41/69 58 81

Aus dem Inhalt

Editorial

Aufsätze

- Heidrun Zinecker* Die Transitionsdebatte über Lateinamerika – Dichotomien, Defizite und *deviant cases*
- Alan Angell/Carol Graham* Läßt sich Strukturanpassung durch eine Sozialreform nachhaltig und fair gestalten? Lehren aus Chile und Venezuela
- Peter Gärtner* Zentralamerika als Gegenstand vergleichender Transitionsforschung – Ansätze, Probleme, Hypothesen
- Maria Cristina Dorado A.* Die Fallstudie als komparative Methode – Entscheidungsfindung in der lokalen Verwaltung von Pereira (Kolumbien)