

AUS POLITIK UND WISSENSCHAFT

Von den Schwierigkeiten politischer Reformen in Südamerika. Können institutionelle Änderungen einen Beitrag zur Festigung der Demokratie leisten? Ein Symposium lateinamerikanischer und europäischer Wissenschaftler

Von *Nikolaus Werz*

Anfang der 80er Jahre kehrten die südamerikanischen Länder mit Ausnahme Chiles und Paraguays nach längerer Militärherrschaft wieder zu gewählten Regierungen zurück. Da einige Staaten auf eine lange Wahltradition zurückblicken können und sich die politische Führungsschicht fast ausnahmslos zur Demokratie bekennt, bezeichnete man diese Veränderungen als eine »Re-Demokratisierung«. Von der schnellen demokratischen Öffnung wurden viele politische Beobachter und lateinamerikanische Sozialwissenschaftler überrascht, denn die Generäle hatten eine längere Phase autoritärer Herrschaft angekündigt und Parteienverbote erlassen. Nun mußten die unter den Diktaturen geschwächten Parteien wieder Regierungsverantwortung übernehmen und Konzepte zur Lösung der wirtschaftlichen und politischen Krise erarbeiten.

Das Interesse richtete sich in diesem Zusammenhang auch auf die jüngere Geschichte verschiedener europäischer Staaten. Denn in Griechenland, Portugal und besonders in Spanien gelang in den 70er Jahren der Übergang zu parlamentarischen Demokratien. Der Austausch von Erfahrungen bei der Rückkehr zur Demokratie war Thema eines mehrtägigen Symposiums über »Politische Reformen in Lateinamerika«, das Mitte April in der Nähe der uruguayischen Hauptstadt Montevideo stattfand. Dieter Nohlen, Professor für politische Wissenschaften in Heidelberg, hatte 35 Sozialwissenschaftler, Verfassungsrechtler und Politiker aus Südamerika, Spanien und der Bundesrepublik Deutschland eingeladen. Während der Veranstaltung, die finanziell von der Stiftung Volkswagenwerk und organisatorisch von der örtlichen Niederlassung der Friedrich-Ebert-Stiftung unterstützt wurde, sollten besonders institutionelle und verfassungsrechtliche Fragen Berücksichtigung finden. Diese Aspekte sind in mehrfacher Hinsicht wichtig: Zum einen wurden sie in den von ökonomischen und weltwirtschaftlichen Themen beherrschten lateinamerikanischen Sozialwissenschaften vernachlässigt, so daß nun ein gewisser Nachholbedarf besteht. Zum anderen wird in Argentinien, Brasilien und Uruguay über geplante Verfassungsreformen diskutiert, um die noch unter den autoritären

Regimen verabschiedeten oder aber völlig veralteten Konstitutionen zu erneuern. Und schließlich sollte der Versuch unternommen werden, in vergleichender Perspektive »Lehren« aus der Geschichte zu ziehen. Denn die Militärs gelangten in den 60er Jahren auch aufgrund der Schwäche der präsidentiellen Demokratien und im Zuge von starken Gegensätzen zwischen den Parteien an die Macht. Deshalb – so Dieter Nohlen – müsse darüber nachgedacht werden, welchen Beitrag institutionelle Reformen zur Behebung der politischen Instabilität und der sozialen Ungleichheit leisten könnten. Nur dann sei es möglich, den bislang für die lateinamerikanische Politik charakteristischen ständigen Wechsel zwischen gewählten Regierungen und Militärdiktaturen zu beenden.

Die historische Analyse des Zusammenbruchs demokratischer Regime in Europa und Lateinamerika stand am Anfang des Seminars. Der Verfassungsrechtler Christoph Müller (Berlin) verwies auf die Mischung zwischen präsidentiellen und parlamentarischen Elementen in der Weimarer Verfassung, die den Aufstieg Hitlers mit legalen Mitteln erleichtert habe. Die Gründungsväter der Bundesrepublik standen daher unter dem Druck einer doppelten Verneinung der Vergangenheit – so der Historiker Detlef Junker (Heidelberg). Während die Geschichte der Weimarer Republik eine Stärkung des Staates geboten erschien ließ, deutete die Erfahrung der Hitler-Diktatur auf das genaue Gegen teil hin. Drei Schlußfolgerungen seien für die Bundesrepublik daraus gezogen worden: die einer Demokratie, die sich mit Hilfe der Verfassung verteidigen könne, die Entscheidung für ein parlamentarisches System und die Wiederbewaffnung bei gleichzeitiger strikter Kontrolle des Militärs.

Die autoritären Regime in Südamerika begannen stets mit einem Staatsstreich der Militärs. Sie verzichteten auf den Aufbau einer politischen Bewegung, besaßen aber anfangs häufig die Unterstützung rechtsorientierter Parteien und die passive Zustimmung von Teilen der Bevölkerung. Das bekannteste Beispiel dafür ist der Sturz der sozialistischen Regierung Allende in Chile 1973. Die konträren politischen Positionen von damals sind auch heute noch erkennbar, wie die Beiträge von Rodrigo Baño (FLACSO) und Carlos Huneeus (Akademie für christlichen Humanismus) zeigten. Die anwesenden chilenischen Politiker der christdemokratischen Partei betonten jedoch, daß die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit von den großen Oppositionsparteien klar erkannt werde. In verschiedenen Arbeitsgruppen versuchen sie schon jetzt, Pläne für eine Ära nach Pinochet zu erarbeiten. In Uruguay, das aufgrund seiner langen Wahlgeschichte und der frühen Einführung sozialstaatlicher Elemente auch die »Schweiz Lateinamerikas« genannt wurde, begünstigte das komplizierte Wahlsystem eine interne Aufsplitterung der Parteien, was wiederum langwierige Koalitionsverhandlungen zur Folge hatte. Der ökonomische Niedergang des einstmals wohlhabenden Landes, das nach wie vor vom Export von Rindern und Getreide abhängig ist, war auch einer der Gründe für das Aufkommen einer starken Stadtguerilla in den 70er Jahren, deren Mitglieder zumeist aus der verarmenden Mittelschicht stammten. Während in Chile also die extreme Polarisierung in drei relativ klar umrissende politische Lager (Linksblock, Christdemokraten, Konservative) für den Sturz der Regierung mitverantwortlich war, nannte César Aguiar für Uruguay mit sei-

ner kleinen Bevölkerung die Spaltung innerhalb der politischen Elite und das unzeitgemäße Wahlsystem als wichtige Faktoren für den Zusammenbruch der Demokratie. Die Diskussion des spanischen Falles zeigte, daß die Ähnlichkeiten mit den südamerikanischen Ländern eher in der Vergangenheit liegen. So konnte die Verfassung von 1931 die politische Stabilität nicht gewährleisten. Bis zum Ausbruch des Bürgerkrieges 1936 wechselten sich 20 Regierungen ab. Anders als beim Aufstieg Hitlers erfolgte jedoch eine militärische Erhebung, die sich gegen die bestehenden Institutionen richtete. Im Kontext starker Gegensätze und einer massiven Mobilisierung der Bevölkerung kam es zum Bürgerkrieg. Auch darin liegt ein Unterschied zu den Regimewechseln in Lateinamerika, an denen meist nur kleine Gruppen beteiligt sind. Nach dem Tode Francos (1975) haben die Spanier die geschichtlichen Erfahrungen berücksichtigt. Arías Salgado, Ex-Minister der UCD-Regierung von Adolfo Suarez, verwies auf einen demokratischen Konsens, der in Krisensituationen bislang die Parteigrenzen überwunden habe. Der konstitutionelle Rahmen entspricht mittlerweile den demokratischen Verhältnissen. Die 1978 verabschiedete Konstitution – so der spanische Verfassungsrechtler Juan Encinar – bricht mit der Tradition des Franquismus und versucht eine Reform der Verfassung von 1931, wobei sie sich an einigen Merkmalen des deutschen Grundgesetzes (konstruktives Mißtrauensvotum, starke Rolle des Verfassungsgerichtes) orientierte. Erstmals in der Geschichte Spaniens sei ein parlamentarisches System vorhanden, in dem »der König herrscht, aber nicht regiert«.

Von der in Spanien erreichten Konsolidierung der Demokratie sind die südamerikanischen Länder weit entfernt. In Peru steht nach den Worten von Rafael Roncagliolo nicht die Frage »Parlamentarismus oder Präsidentialismus, sondern der Gegensatz Demokratie oder Terrorismus« im Vordergrund. Anders in Brasilien: Vor allen Nachrichtensendungen im Fernsehen wird momentan einige Minuten über die geplante Verfassungsreform berichtet. Allerdings, so Bolívar Lamounier (Sao Paulo), besteht weder in der Verfassungskommission noch in den Parteien Übereinstimmung, wie das neue Grundgesetz aussehen solle. Umstritten sei auch, ob und wie der dort besonders ausgeprägte Präsidentialismus verringert werden könne.

In dem Werk »Verfassungslehre« von Karl Loewenstein (1959) wird der lateinamerikanische Präsidentialismus mit dem seit der mexikanischen Revolution klassischen Zusatz der »Nicht-Wiederwahl« als eine den dortigen Verhältnissen angemessene Herrschaftsform betrachtet, da er starke Regierungen fördere. Dagegen wird eingewandt, daß die Präsidialregime eine verantwortliche Regierungsführung (*responsible government*) verhinderten, da sich das Staatsoberhaupt nicht den Bürgern erneut zur Wahl stellen müsse. Da alle oberen Posten politische Ämter seien, führe ein Wechsel des Präsidenten jeweils zu starken Fluktuationen und verhinderte eine kontinuierliche Arbeit des Beamtenapparates. Auch erschwere der Präsidentialismus das Aufkommen neuer politischer Talente (Dieter Nohlen).

Den Vorschlag, das Präsidialregime durch ein System mit einem Ministerpräsidenten zu ersetzen, hat der in Argentinien geschaffene »Rat zur Konsolidierung der Demokratie«

gemacht. Die Amtszeit des Staatsoberhauptes soll auf vier Jahre begrenzt werden, seine Wiederwahl jedoch erlaubt sein, was zur Kritik von Seiten der Opposition geführt hat. Das wachsende Interesse lateinamerikanischer Politikwissenschaftler und Verfassungsrechtler an Europa findet paradoxe Weise zu einem Zeitpunkt statt, da sich die südamerikanischen Länder, was ihre gesellschaftlichen Probleme anbelangt, immer mehr den anderen Regionen der Dritten Welt annähern. Mehrfach wurde davor gewarnt, europäische »Modelle« vorschnell imitieren zu wollen. In Europa funktioniere der Staat auch ohne Regierung, während in Lateinamerika alle höheren Beamten Politiker seien (Aldo Solari). Notwendig sei eine umfassende Reform des Staates sowie ein Wandel im Verhalten des Einzelnen gegenüber dem Staatswesen und der Allgemeinheit. Nur so könne es längerfristig gelingen, antidemokratische Verhaltensweisen abzubauen. Gerade für die Streitkräfte in Südamerika ist dies eine wichtige Zukunftsaufgabe.

Im Vordergrund müsse zur Zeit jedoch der Erhalt der Demokratie stehen, sagte Natalio Botana vom di-Tella-Institut in Buenos Aires, der daran erinnerte, daß der letzte Regierungswechsel zwischen zwei gewählten argentinischen Präsidenten 1928 stattfand.

Es ist sicherlich kein Zufall, daß sich die Sozialwissenschaftler in Südamerika neben der Auseinandersetzung mit Verfassungsfragen und Institutionen zunehmend mit der politischen Kultur ihrer Länder beschäftigen. Bücher zur Geschichte und Kultur der Weimarer Republik und der deutschen Diktatur werden an Universitätsinstituten gelesen und diskutiert, vielleicht in der Hoffnung, Hinweise für die Lösung der Schwierigkeiten im eigenen Land zu finden.

Die gegenwärtigen Chancen für politische Reformen wurden nüchtern beurteilt. Durch die Notwendigkeit, viele gesellschaftliche Gruppen und damit auch das Militär daran zu beteiligen, und im Kontext einer schlechten ökonomischen Lage seien enge Grenzen gesetzt. »Die notwendigen Reformen sind nicht möglich, und die möglichen Reformen werden nicht vorgeschlagen«, stellte Aldo Solari, einer der wichtigsten lateinamerikanischen Soziologen, fest. Trotzdem überwog unter den südamerikanischen Teilnehmern ein vorsichtiger Optimismus: Selten hätten sich so viele gesellschaftliche Gruppen und die Mehrheit der Intellektuellen zur Demokratie bekannt. Argentinien sei geradezu »ein Laboratorium neuer Ideen«, stellte Liliana de Riz (Buenos Aires) fest. Ob die vielen Ideen ausreichen werden, um die vor allem im wirtschaftlichen Bereich festgefahrene Situation zu lösen, kann indessen erst die Zukunft zeigen.