

- Lind, Amy Conger: "Power, Gender and Development: Popular Women's Organizations and the Politics of Needs in Ecuador." In: Escobar, Arturo, and Sonia E. Alvarez (eds.): *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*. Westview Press, Boulder 1992, pp. 134–149.
- Marsh, Rosalind: "Introduction: Women's Studies and Women's Issues in Russia, Ukraine and Post-Soviet States." In: Rosalind Marsh (ed.): *Women in Russia and Ukraine*. Cambridge University Press, Cambridge, England 1996.
- Miller, Francesca: *Latin American Women and the Search for Social Justice*. University Press of New England, Hanover, NH 1991.
- Nairn, Tom: "The Maladies of Development." In: Hutchinson, John, and Anthony Smith (eds.): *Nationalism*. Oxford University Press, Oxford 1994, pp. 70–75.
- Rueschemeyer, Marilyn (ed.): *Women in the Politics of Post-Communist Eastern Europe*. M. E. Sharpe, Inc., Armonk, NY 1994.
- Safa, Helen I.: "The New Women Workers: Does Money Equal power." In: *NACLA Report on The Americas*, 27/1 (1993), pp. 24–29.
- Sagent, Elena: "The 'Women Question' and Problems of Maternity in Post-Communist Russia." In: Rosalind Marsh (ed.): *Women in Russia and Ukraine*. Cambridge University Press, Cambridge, England 1996.
- Stephen, Lynn: *Women and Social Movements in Latin America*. University of Texas Press, Austin, Texas 1997.
- Sternbach, Nancy Saporta, Marysa Navarro-Aranguren, Patricia Chuchryk, and Sonia E. Alvarez: "Feminisms in Latin America From Bogota to San Bernardo." In: Escobar, Arturo, and Sonia E. Alvarez (eds.): *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy*. Westview Press, Inc., Boulder 1992, pp. 207–239.
- Stolcke, Verena: "Conquered Women." In: *NACLA Report on The Americas*, 27/1 (1993), pp. 23–28.
- Wallace, Clare, and Keitha Sapsin Fine (eds.): *Gender and Citizenship in Transition. A special Issue of Social Problems: International Studies in Gender, State and Society*, Vol. III, No. 2–3 (1996).
- Ward, Kathryn B., and Jean Larson Pyle: "Gender, Industrialization, Transnational Corporations, and Development: An Overview of Trends and Patterns." pp. 37–63.
- Williams, Christopher: "Abortion and Women's Health in Russia and the Soviet Successor States." In: Marsh, Rosalind (ed.): *Women in Russia and Ukraine*. Cambridge University Press, Cambridge, England 1996.

Natasha Zamecnik, 320 "D" Harvard St., Cambridge, MA 02139
 Maya Parra, 9 Wyatt Circle, Somerville, MA 02143
 Rachel Lewis, 43 Harvars St., Dorchester, MA 02124

Journal für Entwicklungspolitik XIII/4, 1997, S. 411–427

Günther Maihold

Demokratische Regierbarkeit in Lateinamerika: Neue Herausforderungen für Staat und Zivilgesellschaft

Das Thema „Regierbarkeit“ scheint gegenwärtig in aller Munde zu sein, schon wird davon gesprochen, es handele sich dabei um eine Worthülse, die vergleichbar dem Begriff „Zivilgesellschaft“ alles und nichts erkläre (Flisfisch 1989, S. 113). Nun mag es zutreffen, daß der Begriff „Regierbarkeit“ auf eine Fülle unterschiedlicher Phänomene Bezug nimmt, gleichwohl kann seine plötzliche Konjunktur nicht als rein zufällig abgetan werden; vielmehr treffen unterschiedliche Problemlagen aufeinander, in deren Beschreibung die Frage der Regierbarkeit eine zentrale Rolle einnimmt. Als – sicherlich nicht vollständige – Auswahl der Verwendung des (Un-)Regierbarkeitssyndroms im lateinamerikanischen Kontext mag hier folgende Aufzählung gelten:

- Die Einführung/Existenz einer „Regierbarkeitsklausel“ im Wahlrecht, die klare Mehrheitsverhältnisse im Parlament sicherstellen soll, selbst wenn die jeweilige Partei keine absolute Mehrheit erringen sollte. Das Wahlrecht soll damit (wie in Chile und Mexiko) sicherstellen, daß keine Allianzbildung erfolgt und damit mögliche unsichere Mehrheiten entstehen.
- „Unregierbarkeit“ wird in jenen Ländern wie Nicaragua, Ecuador und Haiti vermutet, in denen institutionelle Blockaden zwischen verschiedenen Verfassungsorganen die erwartete gedeihliche politische Entwicklung im Sinne der Harmonie der verschiedenen Gewalten nicht haben eintreten lassen oder zumindest auch für die nahe Zukunft nicht ausgeschlossen werden können.
- Grenzen der Regierbarkeit werden angeführt, wenn, wie in Chile und Venezuela, sich autoritäre Enklaven erhalten oder hergestellt haben, die dem Zugriff und Durchgriffsrecht des demokratischen Verfassungsstaates entzogen sind.
- Die Koexistenz von gewaltförmiger Konfliktaustragung und demokratisch legitimierten Institutionen wie in Kolumbien und Mexiko in Gestalt von Guerilla-Bewegungen oder bei massiver Bedrohung der öffentlichen Ordnung durch organisierte Kriminalität (Guatemala/El Salvador) hat zur Einschätzung geführt, auch in diesen Fällen sei angesichts des fehlenden Gewaltmonopols des Staates die „Regierbarkeit“ eingeschränkt.
- Die Zersetzung staatlicher Herrschaft an sich, sei es durch unkontrollierte Dezentralisierungspolitiken oder durch secessionistische Autonomiebestrebungen (z.B. in Kolumbien und Bolivien) hat Anlaß dazu gegeben, die „Regierbarkeit“ des jeweiligen Landes in Frage zu stellen. Hier wird eine „Auflösung des Staates“ vermutet, da die Gebietskörperschaften und die regionalen Identitäten nicht organisch an die Zentralgewalt zurückgebunden seien.

- Die fehlende Porosität der politischen Strukturen und deren eingeschränkte Offenheit für die Berücksichtigung neuer Interessen hat in Mexiko und Venezuela eine „Regierbarkeitsdebatte“ ausgelöst, die in vielfältige Vorschläge zur Reform des politischen Systems gemündet ist.
- Die geringe Glaubwürdigkeit, die heute in der Mehrzahl der Länder Lateinamerikas den Parteien und teilweise auch der Politik insgesamt entgegengebracht wird, nährt die Befürchtungen, aus dem Parteiversagen könnten sich dramatische Verwerfungen für die demokratische Regierbarkeit der Länder Lateinamerikas ableiten.
- Angesichts staatlicher Ineffizienz und Problemen bei der Konsensfindung werden in manchen Gesellschaften (wie etwa in Honduras, Guatemala und Bolivien) Modelle erprobt, neue Formen der Entscheidungsfindung einzusetzen, die sich jenseits parlamentarischen oder über Parteien vermittelten Interessenausgleiches bewegen.
- Solche Verfahren scheinen sich aber nicht nur auf den Bereich des „decision making“ zu beschränken, vielmehr hat sich unter dem Stichwort der „new public policies“ eine Tendenz herausgebildet, die die Politikgestaltung gerade im Kontext sich überlappenden Verantwortung von öffentlichen, privaten und staatlichen Trägern gestalten möchte. Daraus leiten sich Positionen ab, die „Regierbarkeit“ kurzerhand als neuen Begriff für Partizipation zu interpretieren.
- Schließlich haben sich die Staatspräsidenten und Regierungschefs von 21 iberamerikanischen Staaten in der Erklärung von Viña del Mar (11. November 1996) mit dem Thema befaßt. Sie beschreiben in der Schlußerklärung ihres Gipfeltreffens die demokratische Regierbarkeit als „die Bedingungen, unter denen die Iberoamerikaner bessere Demokratie erhalten könnten, effizientere und gerechtere, legitimere und genuinere sowie partizipativere“ (Frei 1997, S. 38).

Nimmt man die angeführten Kontexte, in denen die Regierbarkeitsproblematik angesprochen wird, zusammen, so ergeben sich daraus recht klar erkennbar die Eckpunkte der Diskussion in Lateinamerika: Regierbarkeit bezieht sich offensichtlich auf Abstimmungsprozesse und Regelwerke, die sich zwischen Staatshandeln, politischen Parteien, zivilgesellschaftlichen Organisationen und institutionellen Rahmenbedingungen entwickeln und reorganisieren, d.h. es handelt sich eindeutig nicht um ein statisches sondern dynamisches Konzept, das dem politikwissenschaftlichen Begriff der „Regime“ recht nahe kommt. Als Regime kennzeichnende Merkmale werden übereinstimmend Prinzipien, Normen und Regeln sowie Verhaltens- und Entscheidungsroutrinen innerhalb eines Problemfeldes genannt, die sich durch eine gewisse Dauerhaftigkeit und Effektivität auszeichnen (Kohler-Koch 1989, S. 18 f). Weiterhin haftet jedoch dem Begriff der Regierbarkeit eine deskriptive, eine analytische und eine normative Komponente an, der im folgenden nachzugehen sein wird. Wenn also hiermit ein Verständnis von Regierbarkeit als Regimeeigenschaft zugrundegelegt werden soll, dann sind andere Begrifflichkeiten davon abzugrenzen.

1. Zur Differenz von „*governance*“ und Regierbarkeit

Insbesondere von internationalen Organisationen wird der Begriff „*governance*“ als Synonym für die Verbesserung der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Sektors im Kontext der Strukturanpassungspolitik der 80er Jahre benutzt. Dahinter verbergen sich Strategien zur Erhöhung der Management-Qualitäten in den öffentlichen Institutionen, ihre größere Effizienz, „*accountability*“ und Transparenz, der Wandel der Mentalität von obrigkeitstaatlichen Akten zu einer Dienstleistungsorientierung, die auch dem Empfänger der staatlichen Leistung seine Rechte als Kunde/Verbraucher zugesteht.

Diese im Kontext der Diskussion um Staatsreform und Privatisierungspolitik entstandene Debatte um „*good governance*“ bezieht sich auf folgende Einzelaspekte:

- „*Public Sector Management*“, d.h. Leistungssteigerung und verbessertes Management im öffentlichen Sektor,
- „*Accountability*“, d.h. Festlegung von Zuständigkeiten, Rechenschaftspflicht, Kontrolle von öffentlichen Verwaltungseinheiten und Körperschaften,
- Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Entwicklung im Sinne von Rechtsstaatlichkeit sowie
- Verbesserung der Transparenz im öffentlichen Sektor und des Zugang zu Informationen (Informationspflicht).

Damit verbunden ist die Position der Weltbank (Fuhr 1996, S. 234 ff) und anderer Geber, ihre Hilfeleistungen nicht mehr allein an marktwirtschaftlichen, sondern auch stärker an politischen Kriterien auszurichten, mit der Folge, daß z.B. Darlehensverträge mit institutionellen Konditionalitäten versehen werden. Die Überfrachtung der Kreditvergabe mit Reformauflagen für den gesamten öffentlichen Dienst, die weit über den engeren Bereich des Finanzmanagements im konkreten Sektor hinausgehen, folgt vorgestanzten Schablonen der Verwaltungsreform, die oftmals den nationalen Bedingungen nicht gerecht werden (Illy 1994, S. 129). Der „*governance*“-Gehalt einzelner Politiken oder Projektkomponenten ist jedoch nicht nur für die Empfängerländer problematisch, auch innerhalb der Weltbank gelten solche Projekte als „schwierig“, da sie nur mit erheblichem Aufwand zu begleiten sind und eine klar definierte Zielvorgabe, handlungsfähige Trägerstrukturen und politischen Willen implizieren (Fuhr 1996, S. 237).

Für den lateinamerikanischen Raum hat eine Auswertung von 455 Weltbank-Projekten für die Kreditvergabe einen „*governance*“-Gehalt von 90% aller Programme ergeben, bei 50% war dieser sogar wesentlichen Charakters. Zudem überwog der Bereich der Elemente, die „*governance*“ auf die Frage des „*Public Sector Management*“ bezogen (Fuhr 1996, S. 241). Oftmals geriet dabei innerhalb der Projekte die „Mikro-*governance*“ bereits zum Problem, ganz zu schweigen von der sektoralen Auswirkung oder der Inkompatibilität mit der Makro-„*governance*“, da keine *spill-over*-Effekte auf den Gesamtbereich der öffentlichen Verwaltung sondern eher ein Abzug von Fachkräften aus dem

umgebenden öffentlichen Sektor zu verzeichnen war (Cepeda 1994, S. 96 f). „Governance“ wird damit eindeutig als Attribut des Staatsapparates/öffentlichen Sektors betrachtet.

Als Reformen im Rahmen der zweiten Generation der Strukturanpassungspolitik sind diese Maßnahmen jedoch in viel höherem Maße vom gesellschaftlichen Konsens abhängig und können in nur begrenztem Rahmen durch die exekutive Anordnung der Regierung sichergestellt werden. Meist bleibt diese Dimension jedoch unterbelichtet, obwohl sich die zu Beginn der 80er Jahre noch maßgebliche Position eines Rückzugs des Staates bei den internationalen Geberorganisationen gewandelt hat. Dies haben jüngst auch die Weltbank¹ und UNDP² erkannt, wobei jedoch nach wie vor eine Vision vorherrscht, es handele sich bei „governance“ um Formen der Delegation staatlicher Funktionen auf andere Institutionen, Organisationen des Privatsektors und der Zivilgesellschaft. Dieser erweiterte Begriff von „governance“ folgt einer reinen *output*-Orientierung des politischen Prozesses, ohne die Frage der Entscheidungsfindung und der Interessenberücksichtigung, d.h. die *input*-Seite in Gestalt der Vermittlung zwischen hoheitlicher Entscheidung und Interessenartikulation sinnvoll in den Blick zu bekommen. Es wird ein „governance-System“ etabliert, das „die formale institutionelle und organisationelle Struktur autoritativer Entscheidungsfindung in einem modernen Staat“ (UNDP 1997, S. 10) beschreibt; davon wird eine systemische „governance“ abgesetzt, die „die Prozesse und Strukturen der Gesellschaft (umfaßt), die die politischen und sozioökonomischen Beziehungen leiten, kulturellen und religiösen Glauben sowie Werte schützt, eine Umgebung von Gesundheit, Freiheit, Sicherheit herstellt und erhält und mit der Möglichkeit versieht, persönliche Fähigkeiten auszuüben, die zu einer Verbesserung des Lebens für alle Menschen führen“ (UNDP 1997, S. 10).

Daß eine solche systemische „governance“ als allgemeine Beglückungsformel für die Menschheit wenig zur Erhellung der Frage der Regierbarkeit beiträgt, ist offenkundig.

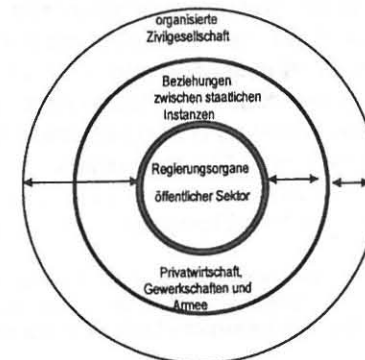
2. Regierbarkeit – zur Karriere eines Konzeptes

Der Begriff der Regierbarkeit findet seinen Ursprung in der Frage nach den Grenzen der Regierbarkeit, wie er von der Trilateralen Kommission Mitte der 70er Jahre unter dem Titel der „Unregierbarkeit der Demokratie“ publik gemacht wurde.³ Darin wird hervorgehoben, die Kontinuität der Demokratie sei wegen der fortschreitenden Individualisierung der Gesellschaft und ihrem Streben nach Gleichheit, die das Vertrauen in die demokratische Führerschaft beeinträchtigen, unsicher. Die Ausweitung der Partizipation habe eine Erwartungsrevolution zur Folge gehabt, die die Regierungen überlastete und zu einer ungerechtfertigten

Ausweitung der Staatstätigkeit führe. Der politische Wettbewerb sei ursächlich für eine Disgregation der Interessen und münde in eine Fragmentierung der Parteien. Schließlich habe der soziale Druck und die exzessiven Antworten der Regierungen auf die Erwartungen in der Wählerschaft zu einem nationalistischen Provinzialismus geführt, der sich insbesondere in der Außenpolitik niederschläge. Mit diesen Entwicklungen werde der Legitimitätsglauben in und die diffuse Legitimität der Bevölkerung mit der Demokratie erschüttert, ein Zustand, der nur durch eine Reduzierung der Staatstätigkeit und der Erwartungen der Bevölkerung aufgefangen werden könne.

Diese konservative Version von Regierbarkeit, die auch im deutschsprachigen Raum ihre Ausprägung fand (Hennis/Kielmansegg/Matz 1977/1979), betrachtet das Übermaß an Partizipation und sozialen Ansprüchen als Ursache eingeschränkter Regierbarkeit, d.h. Demokratie und Regierbarkeit werden als intrinsisch widersprüchliche Konzepte betrachtet, die nur durch das aufgeklärte Handeln der politischen Elite in eine Balance gebracht werden könnten. 20 Jahre später haben sich die von der Trilateralen Kommission befragten Autoren nochmals mit der Thematik beschäftigt und kommen zu folgendem Schluß: „... es gibt nichts wie absolute Regierbarkeit oder Unregierbarkeit. Regierbarkeit ist immer eine Funktion von Aufgaben ... einige von außen gesetzt, andere von innen hervorgebracht – und der Fähigkeit von Eliten und Massen.“ (Watanuki 1993, S. 39)

Zu Beginn der 90er Jahre wurde der Begriff „Regierbarkeit“ erneut aufgenommen, diesmal von den internationalen Organisationen unter der schon beschriebenen „governance“-Perspektive. Zunächst unter dem Gesichtspunkt der effizienten Verwendung öffentlicher Mittel angedacht, hat sich die Debatte insbesondere innerhalb der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IADB/BID) zur Frage der Gestaltung einer angemessenen Entwicklungspolitik nachhaltigen und auf Gleichheit abzielenden Charakters (Jarquín 1992) geöffnet. Dies mündete in ein deskriptives Konzept von Regierbarkeit, das sich auf die Beschreibung von Regierbarkeitsbedingungen im Staatshandeln, der Beziehungen des Staates zu den gesellschaftlichen Akteuren sowie den Vermittlungsprozessen zur Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft bezieht (Tomassini 1993). Zugrundegelegt wird ein Modell konzentrischer Kreise:



¹ Vgl. den jüngsten Weltentwicklungsbericht 1997 mit dem Titel „Der Staat in einer sich ändernden Welt“.

² So UNDP: *Reconceptualising Governance*, Discussion Paper 2, New York 1997.

³ Vgl. hierzu den von Michael Crozier, Samuel Huntington und Jojo Watanuki herausgegebenen Band: *The Crisis of Democracy*, New York 1975.

Dieses Modell von Tomassini (1993 und 1994) besitzt zunächst rein deskriptiven Charakter (Rojas Bolaños 1995, S. 30), setzt jedoch Akteure und deren Interaktionen sinnvoll miteinander in Beziehung. Die Austauschbeziehungen zwischen den in den verschiedenen Kreisen enthaltenen Segmenten werden über Bedingungslisten erschlossen, die jedoch wenig zur Erhellung der Beziehungen untereinander beitragen. Es lassen sich jedoch daraus einige Merkmale für unseren Begriff von Regierbarkeit ableiten:

- Regierbarkeit ist nicht nur eine Eigenschaft von Akteuren und Institutionen, sondern bezieht sich auch auf Interaktionen und Austauschprozesse.
- Die Zentrierung der „*governance*“-Diskussion auf den Staatsapparat wird überwunden, Regierbarkeit bezieht etablierte Interessengruppen und artikuliert Organisationsinteressen ein.

3. Transition, Demokratisierung und Regierbarkeit

Es gehört inzwischen schon zu den Standarddiskussionen über die lateinamerikanischen Transitionen zur Demokratie, auf die unterschiedliche Qualifizierung von Demokratie hinzuweisen: Während für einige die Regierungsform maßgeblich ist, betonen andere die *Qualität* der Demokratie oder den *Grad* der Regierbarkeit⁴. Es ist aber andererseits verwunderlich, wie wenig die Verknüpfung dieser verschiedenen Gesichtspunkte angegangen wird: Weithin scheint eine Arbeitsteilung vorzuherrschen, die die Frage der Regierbarkeit als Problem der „Regierenden“ einstuft, während die Frage der Regierungsform und der Qualität der Demokratie als Aufgabe der Opposition begriffen wird (Camou 1996, S. 143). Dabei muß gerade eine Demokratisierungsdiskussion fragwürdig bleiben, die sich nicht mit der Sicherung hinreichender Regierbarkeit auseinandersetzt; die Konstruktion der Demokratie muß also mit der Suche nach angemessenen Formen von Regierbarkeit zusammengeführt werden.

Maßgeblich für diese Trennung der Perspektive erscheint mir die einseitige Sichtweise der Transitionsforschung zu sein. In dem Maße, in dem ein verkürzter Institutionenbegriff zugrundegelegt und als zentralem Demokratieindikator auf die demokratische Qualität der Wahlen abgehoben wird, gerät die Frage nach den „*working democracies*“, d.h. die Untersuchung der *policy*-Prozesse aus dem Blickfeld. Die Transitionsforschung leidet insofern unter ihren eigenen Annahmen, da für sie die Kombination und Abgrenzung verschiedener Phasen wie Liberalisierung, Demokratisierung und Konsolidierung im Vordergrund stehen (Merkel 1996 und Zinnecker 1995), demgegenüber jedoch die Politikfeldanalyse zu kurz kommt. Die Gültigkeit demokratischer Institutionalität löst *per se* noch nicht die Regierbarkeitsprobleme, ein mehr an Demokratie bedeutet

noch nicht ein mehr an Regierbarkeit (Camou 1996, S. 146). Es muß gerade jetzt darum gehen, die Frage zu beantworten, wie in den wiedergewonnenen oder neuen Demokratien nun Politik stattfindet, also Probleme im Rahmen demokratischer Institutionen und demokratischer Verhaltensweisen der Akteure in Entscheidungen umgesetzt werden. Aus diesem Analyseansatz heraus wird die schon viele Bände füllende Frage relativiert, welche Definition oder welcher Begriff von Demokratie für Lateinamerika maßgeblich sein sollte⁵; eine Auseinandersetzung, zu der schon zu einem frühen Zeitpunkt der Demokratisierungsdiskussion die notwendigen Anmerkungen gemacht wurden (Mols 1985).

Allerdings gestaltet sich die Zusammenführung von Demokratie und Regierbarkeit nicht einfach. Michael Coppedge (1993) weist darauf hin, daß „Regierbarkeit und Demokratie auf antagonistischen Prinzipien beruhen und daher in einem unvermeidbaren Konflikt zueinander stehen. Regierbarkeit beruht auf der effektiven Repräsentation der Gruppen entsprechend ihrer Macht; Demokratie hebt auf die Repräsentation der Gruppen entsprechend der Zahl der Anhänger, die jede Gruppe besitzt, ab. Die Regierbarkeit respektiert die Logik der Macht, während die Demokratie die Logik der politischen Gleichheit respektiert.“

Wiederum läßt sich das Problem nicht durch eine einfache Gegenüberstellung auflösen: Coppedge führt zutreffend das Gegenüber von *de facto*-Machtgruppen und demokratischer Legitimation an. Andererseits verweist die Analyse von zwei Beispielen des Verlustes der Regierbarkeitsparadigmata in Venezuela und Mexiko (Coppedge 1995 und Camou 1996) darauf, daß der Niedergang des alten Modells und die Öffnung des Weges zur Demokratie nicht von selbst ein neues Paradigma schafft. Die Differenz zur Position von Coppedge läßt sich eben genau darin fassen, daß sich die Diskussion der Transition auf die Spielregeln für den Zugang zur Macht beschränkt hat, während sich die Regierbarkeitsdebatte auf die Ausübung der Macht bezieht. Dies bedeutet, daß von zwei unterschiedlichen Arenen gesprochen wird, die nicht notwendigerweise auf denselben Logiken beruhen müssen. Daraus folgt jedoch nicht der Kurzschluß, das Thema der Debatte sei die Suche nach einer Art „Ultra-Regierbarkeit“, die sich jenseits des demokratischen Willensbildungsprozesses vollziehe, vielmehr soll deutlich gemacht werden, daß staatliches Handeln hier nicht in einem rein instrumentellen Sinne begriffen wird, sondern der Staat ebenso wie andere Sektoren Arena der Auseinandersetzung um Ziele und Interessen sind, die die Komplexität der jeweiligen Gesellschaft widerspiegeln (Wanderley Reis 1995, S. 41 f.). Regierbarkeit ist insofern eben ein Attribut der Gesellschaft, das sich in verschiedene Arenen hineinprojiziert.

4 Die Frage nach dem Grad der Regierbarkeit findet ihren Bezug auch in Max Webers Herrschaftsdefinition als der „Chance für Befehle, ... Gehorsam zu finden ...“. Diese Aussage hinsichtlich der relativen Gefolgschaft läßt sich entsprechend auch in Grade der Regierbarkeit übersetzen.

5 In diesem Rahmen bewegt sich – zunehmend mit polemischen Untertönen – nach wie vor Dieter Nohlen; vgl. zuletzt Nohlen 1995.

4. Demokratische Regierbarkeit: Teilregime und soziale Koordination

Möchte man das Konzept „demokratische Regierbarkeit“ definitorisch erfassen, so sind natürlich all jene Versuche anzuführen, die sich des Problems in einem normativen Zugang entledigen. Entsprechend wird Regierbarkeit beschrieben als die „Fähigkeit zu Regieren in Übereinstimmung mit den wichtigsten Tendenzen, die in einer Gesellschaft vorhanden sind ... im Sinne eines Prozesses der Aufhebung der sozialen Ungleichheiten“ (de Oliveira 1995, S. 72 f). Vergleichbare Ansätze (Vilas 1994, S. 62 f) geben bestimmte erwünschte Problemkreise vor, ohne deren erfolgreiche Bearbeitung an Regierbarkeit nicht gedacht werden könne. Allerdings ist in dieser Hinsicht der Horizont offen: Unabdingbare und wünschbare Ziele zu definieren, führt wenig an das konkrete Konzept heran, mit dem gearbeitet werden soll.

Allerdings werden auch wir nicht ohne ein – wenn auch schwaches – normatives Element auskommen, indem in unserem Kontext immer von *demokratischer* Regierbarkeit die Rede sein soll, da die alleinige Durchsetzungsfähigkeit staatlichen Handelns an sich kein Wert sein kann, sondern immer im Dienste demokratischer Werte zu stehen hat. Dies bedeutet allerdings nicht, daß die Bindung des Regierbarkeitsbegriffes an ein bestimmtes Programm – etwa ein nationales Projekt (Ungar Bleier 1993, S. 10) – damit schon abgedeckt wäre. Gleichmaßen eingeschränkt erscheinen Überlegungen, die die Regierbarkeit an bestimmte Akteure wie Zivilgesellschaft oder „sectores populares“ (Rojas Bolaños 1995, S. 40) binden möchten, ohne daß erkennbar würde, weshalb andere gesellschaftliche Sektoren ausgeschlossen würden. Zwar wird damit zutreffend darauf hingewiesen, daß die Teilhabe der Bevölkerung – auch und gerade jenseits der vorgegebenen institutionellen Kanäle – ein unverzichtbares Element darstellt, jedoch sollte dies nicht unter dem Kriterium der Ausschließlichkeit geschehen.

Andere Überlegungen, Regierbarkeit auf das Staatshandeln in Entsprechung zur Legitimitätszuweisung durch die Bürgerschaft zu beziehen (Arbós/Giner 1993, S. 13), vermögen ein weiteres Element zu liefern: Legitimität und Repräsentativität stellen weitere Eckpunkte des Regierbarkeitskonzeptes dar. Gleichzeitig wird anhand dieser Definition deutlich, daß sich Regierbarkeit je nach Systemkonfiguration jeweils neu herstellt, also keine abstrakte Bestimmung jenseits prozeduraler Komponenten möglich ist, die einen erkennbaren Erklärungsgehalt anbieten würden. Nicht umsonst war deshalb von Regierbarkeitsparadigmata in bestimmten Gesellschaften gesprochen worden, die sich in einem bestimmten Kontext konfiguriert haben. Regierbarkeit kann somit von einer einfachen institutionellen Neuordnung im Bereich der staatlichen Politik abgesetzt werden und damit in größerem Maße mit den gesellschaftlichen Steuerungsmaßnahmen zur Integration des Gemeinwesens identifiziert werden (Sagasti et al. 1994, S. 24). Das Thema der Regierbarkeit befindet sich damit im Zentrum des politischen Prozesses und an der Verknüpfung der zentralen

Achsen der politischen Entwicklung (Arbós/Giner 1993, S. 9), die von den Konzepten der Legitimität, Repräsentativität und Partizipation aufgespannt werden. Regierbarkeit bezieht sich damit auf die Herstellung realer Konsense durch und mit einer Vielzahl von gesellschaftlichen Gruppen; sie gerät damit zu einer Frage der Gesellschaft (Alcántara 1994, S. 38 ff), die kritische Steuerungsleistungen zur Bewahrung ihres inneren Gleichgewichtes erzeugen muß.

Diese regulierende Rolle von Regierbarkeit im gesellschaftlichen Interaktionsnetz ist jedoch nur schwierig *ex ante* zu bestimmen; will man sich nicht auf eine reine *ex post*-Analyse beschränken, so gilt es jene Arenen auszumachen, in denen sich diese Steuerungsleistungen konkretisieren. Dies bedeutet, dem von Schmitter (1991, S. 160 f und 1993, S. 4 f) vorgelegten Modell der Aufspaltung der Demokratie in Teilregime zu folgen, um die konkrete Regierbarkeitskonfiguration in bestimmten Politikfeldern aufspüren zu können. Es werden 5 Teilregime unterschieden:

- das konstitutionelle Regime
- das Repräsentationsregime
- das Wahlregime
- das Konzertationsregime
- das *pressure*-Regime
- das Klientelregime

Die Kombination dieser verschiedenen Regimetypen gestattet aus der Sicht Schmitters einen Rückschluß auf den dominanten Typ von Demokratie in einer bestimmten Gesellschaft. Schmitter bricht mit diesem Vorschlag mit dem traditionellen Verständnis des Repräsentationsmonopols der Parteien und weist auch anderen intervenierenden Interessengruppen und Bewegungen eine intermediäre Rolle zu, so daß das typische Modell der Koexistenz von territorialer und funktionaler Repräsentation ergänzt wird durch die *issue*-orientierte Repräsentation durch Bürgerbewegungen etc. Das demokratische Kriterium der verschiedenen Teilregime sieht Schmitter in der Autonomie und Pluralität der Akteure, die den Charakter des politischen Prozesses determinieren (Cansino 1993, S. 720 f). Gleichwohl ergeben sich daraus neue Herausforderungen bezüglich der integrativen Mechanismen, nachdem die Bindewirkung von Nationalität, Staatlichkeit und Verfassung abgenommen hat (Gebhardt/Schmalz-Bruns 1994, S. 15 f).

Mit der Auflösung der staatszentrierten Matrix, die die Gesellschaften Lateinamerikas in den vergangenen Dekaden der Phase der populistischen Periode kennzeichnete (Garretón 1997, S. 3), ist das Regierbarkeitsparadigma, das auf dem Staat als Koordinationsinstanz beruhte, an sein Ende gekommen. Die Gleichzeitigkeit von Demokratisierung und Reform des Staates in Lateinamerika (Lechner 1996, S. 47 f), ohne daß dies als eine kausale Relation begriffen werden dürfte, hat den Markt als zweite Form der sozialen Koordination etabliert. Allerdings gestaltet sich die Koordination durch den Marktmechanismus in den als Neoliberalismus bezeichneten Dekaden trotz ihres spontanen und horizontalen Charakters als unzureichend, die Koordinationsleistung ist angesichts der

Vervielfältigung der Akteure und der Notwendigkeit institutioneller Rahmenbedingungen unzureichend (Lechner 1997, S. 11 f). Die Integration der Gesellschaften und die Gestaltung von Politik vermag sich daher nicht mehr nur zwischen Staat und Markt zu definieren, vielmehr haben sich neue Formen von Beziehungsgeflechten ergeben, die im Netzwerk-Gedanken zusammengefaßt werden können. Netzwerke werden verstanden als in der Struktur eher horizontaler als hierarchischer Natur, bezogen auf interorganisatorische Beziehungen, wobei die einbezogenen Akteure eher lose verbunden sind. Da Netzwerke Logiken verschiedener Steuerungssysteme kombinieren können und in ihrer Interaktionsfiguration auf konkrete Problemstellungen bezogen sind (Messner 1995, S. 211 f), stellen sie aufgrund der gegenseitigen Überlappung und Verschränkung eine Art von „patchwork-Integration“ von Gesellschaften her, die der Rollenpluralität von Individuen und der begrenzten Steuerungsleistung einzelner institutioneller Arrangements gerecht wird. Netzwerke haben sich damit als neue Form der sozialen Koordination etabliert.

Die von Lechner (1996a) immer wieder hervorgehobene Transformation der Politik, die Enthierarchisierung von sozialen Beziehungen und die Informalisierung des politischen Geschehens jenseits institutioneller Grenzen stellen neue Herausforderungen an neu zu konfigurierende Regierungsmodelle. Diese dürfen damit nicht mehr nur auf die Akteure selbst, sondern müssen immer mehr auf Interaktionsmuster und Prozesse abstellen, innerhalb derer grundlegende Konsense und Steuerungsressourcen gebündelt werden. Damit könnte das von vielen befürchtete Ungleichgewicht zwischen den Bedürfnissen an demokratischer Regierungsbarkeit und verminderten Steuerungsressourcen (Lechner 1997a, S. 84) durch kommunikative Prozesse und Politiknetzwerke aufgefangen werden.

5. Herausforderungen für Staat und Zivilgesellschaft

Völlig zutreffend ist festgestellt worden, daß Krisen der Regierungsbarkeit ebenso von seiten des Staates entspringen können wie von seiten der Zivilgesellschaft (Torres-Rivas 1993, S. 95), zudem können auch in Netzwerken Blockaden auftreten. Es gilt insofern, die Frage nach Staat und Zivilgesellschaft in Bezug auf das Regierungsbarkeitsinteresse zu formulieren.

Dies kann in Hinsicht auf die Qualität der Akteure insbesondere im zivilgesellschaftlichen Bereich geschehen; unterstellt man die horizontale und *issue*-orientierte Qualität zivilgesellschaftlicher Interessenvertretung, so wird offensichtlich, daß eine der Herausforderungen in der vertikalen Integration der Akteure und der von ihnen vertretenen Anliegen besteht (López 1991, S. 61 f). Diese traditionell von Parteien, politischen Bewegungen oder auch Massenmedien wahrgenommene Funktion verlagert sich zusehends in den präpolitischen Raum hinein. Ohne auf die Fülle der Untersuchungen zum Parteienversagen, der Legitimitäts- und Repräsentationskrise in Lateinamerika eingehen zu kön-

nen (Maihold 1996), ist erkennbar, daß sich neue Formen der Vermittlung zwischen Bürgerschaft und politischen Entscheidungsinstanzen herausbilden müssen, die kommunikativ und diskursiv angelegt sind. Jüngst ist ein Modell vorgelegt worden (Heinelt 1997), das der Pluralität der Arenen und der ihnen zugrundeliegenden Logiken sowie dem Netzwerkgedanken entspricht:



Diese Sektorkomposition des politischen Systems versucht der multiplen Integrationsleistung polyzentrischer Organisation von Gesellschaften gerecht zu werden. So werden die für Netzwerke typischen hybriden Kooperationsmodi jenseits von Markt und Hierarchie berücksichtigt und gleichzeitig ein zivilgesellschaftlicher Sektor eingeführt, der eine Erweiterung der bestehenden Koordinationsfunktionen Mehrheitsprinzip, Verhandlung und Tausch um die über Öffentlichkeit vermittelte „Argumentation“ als zivilgesellschaftliche Handlungslogik diskursiver Politik bringt. Der neu hinzugefügte Sektor vermag gerade die Vermachtung und Nicht-Öffentlichkeit von *Bargaining*-Prozessen durch Intensivierung demokratischer Partizipation zu kompensieren, die zudem auch noch auf die verschiedenen gebietskörperschaftlichen Niveaus gestaffelt zu denken sind. Es werden Effektivitätsdefizite der anderen Sektoren zurückgedrängt und ein Demokratiebegriff zugrundegelegt, der sich nicht auf verstaatlichte Politik beschränkt, sondern auch politische Entscheidungen jenseits der Staatlichkeit zu erfassen vermag (Heinelt 1997, S. 22 f).

Mit diesem Modell steht eine „Folie“ zur Verfügung, die über bestimmte Politikfelder gelegt werden kann und einer Bestimmung des Typs von Demokratie sowie der zur Verfügung stehenden Arenen von Regierungsbarkeit Aufmerksam-

keit schenkt. Der staatliche Kern (Parlament, Regierung, Bürokratie) wird damit aus seiner Isolierung vom gesellschaftlichen Geschehen gelöst und in seiner vermeintlichen Geschlossenheit in Partialregime aufgespalten.

Für die Diskussion demokratischer Regierbarkeit bedeutet dies:

- Die Zentrierung auf den staatlichen Bereich als Zentrum des Prozesses zur Sicherung von Regierbarkeit wird aufgehoben, diese wird in unterschiedlichen Arenen und mit unterschiedlichen Logiken hergestellt.
- Regierbarkeit ist nicht ausschließlich an handlungs- und synthesefähige Akteure gebunden, sondern greift in stärkerem Maße auf Interaktionen und Prozesse der Vereinbarung zurück.
- Regierbarkeit kann sich in verschiedenen Arenen der Interessenvermittlung in unterschiedlichem Grade etablieren und mit der Art des Politikfeldes und Netzwerkes variieren.
- Legitimität, Repräsentativität und Partizipation sind nicht auf formale institutionelle Regelungen beschränkt zu betrachten, vielmehr werden im Sinne des Neoinstitutionalismus auch informelle Regelungskomplexe erfaßt.
- Die demokratische Qualität der Regimekomposition folgt aus der Autonomie der Akteure, der Offenheit der politischen Strukturen und der kommunikativ-diskursiven Kontrolle politischen Handelns.
- Die entscheidende Herausforderung für die Diskussion demokratischer Regierbarkeitsmodelle besteht in der Kompatibilität und Komplementarität der Arenen der Interessensvermittlung. Hier müssen konkrete Politikfeldanalysen Beiträge für Lösungsoptionen und die dabei ablaufenden Such- und Lernprozesse liefern.

6. Praktische Erfahrung bei der Gestaltung demokratischer Regierbarkeit

Dies soll hier kurz am Beispiel der „*Convergencia Nacional*“ in Honduras geschehen, das für die Verbindung der Arenen (Mehrheitsprinzip-Parteien/Parlament, *bargaining* durch tripartite Abkommen und *arguing* durch zivilgesellschaftliche Vermittlung), die relativ geringe Institutionalisierung sowie die auf konkrete Politikfelder bezogene Vernetzung gutes Anschauungsmaterial bietet.

Ausgangspunkt war die von Präsident Reina in seiner beachtenswerten Antrittsrede im Januar 1994 gemachte Aussage in Gestalt eines Regierungsversprechens, einen neuen politischen Stil einzuführen, der sich durch die Beteiligung aller gesellschaftlichen Akteure in einem breiten Partizipationsprozeß auszeichnen solle. Diese Initiative wurde unter dem politischen Schlagwort *Convergencia Nacional* betrieben und beruht auf folgenden Elementen⁶:

- Begründung und Begriffsbestimmung von Regierbarkeit als umfassender Prozeß von „*good governance*“ (transparentes und „sauberes“ Regieren,

6 Für wichtige Hinweise danke ich Willi Haan, Rio de Janeiro (früher Tegucigalpa/Honduras).

Accountability, etc.) in Verbindung mit wirkungsvollen Mechanismen einer breiten Partizipation der Zivilgesellschaft mit dem Ziele einer Bewahrung und Schaffung von öffentlichen Gütern unter alleiniger (z.B. Sicherheit) und geteilter (z.B. Erziehung, Sozialabsicherung) staatlicher Verantwortung mit der Gesellschaft.

- Daraus folgte die untrennbare Anforderung an eine Moderation dieses Prozesses durch die Regierung (Präsident), die als alleiniger Akteur keine Partikularinteressen vertritt (vertreten sollte).
- Zur praktischen Umsetzung wurde ein *Consejo Nacional de Convergencias* – CONACON eingerichtet, der durch einen vom Präsidenten berufenen Generalsekretär geleitet wurde. Mitglieder des CONACON sind herausragende Akteure des öffentlichen Lebens, bestimmt durch die jeweilige Organisation, die sie vertreten; hierzu gehören Gewerkschaften, Unternehmer, Parteien, NRO/soziale Organisationen, Universität, Kirche, Parlament, sowie einige durch den Präsidenten selbst zu bestimmende namhafte Persönlichkeiten.
- Es wurden Themenbereiche und Vorgehensweisen empfohlen, wobei mit gebührender Vorsicht beachtet wurde, daß mit CONACON keine Konkurrenz zu Institutionen des Staates geschaffen wurde. Insofern wurde auch auf die Beteiligung des Parlaments geachtet, so daß keine Parallelorganisation direkter Beziehungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft geschaffen wurden, die zu einer Blockade zwischen den verschiedenen Arenen der Interessenvermittlung hätte Anlaß geben können.

Von Präsident Reina wurde dieses Regierbarkeitsmodell im September 1994 im Rahmen einer sehr eindrucksvollen Großveranstaltung in der Nationaluniversität (UNAH) gegründet und 25 Personen in den CONACON berufen.⁷

Als konkrete Ergebnisse konnten nach mehrfachen Zusammenkünften auch mit den Führern aller politischen Parteien unter der Leitung von CONACON einige nicht unbeträchtliche Übereinkünfte erzielt werden, so über Reformen des Wahlrechtes, zur Agrarpolitik und Vereinbarungen zur Kontrolle der Korruption. Andere Themen, die speziell die Arbeitsbeziehungen betreffen, wurden abgetrennt und hierzu die etablierten tripartiten-Zusammenkünfte (*comisiones tripartitas*) von Gewerkschaften, Unternehmerschaft und Arbeitsministerium wiederbelebt. CONACON trat aber auch immer dann hervor, wenn handfeste Konflikte z.B. durch *Indigene* Gruppen auf der Tagesordnung standen oder Druck durch gesellschaftliche Akteure wie starke *Campesino*-Bewegungen spürbar wurde. Die Aktivierung von CONACON verliert in den letzten Monaten – nicht zuletzt wegen des bevorstehenden Umengangs mit der Neuwahl des Präsidenten – ihren systematischen Charakter und verwandelte sich zusehends in einen ergänzenden Sektor des Regierungshandelns.

Wichtig zu vermerken ist, daß das Regierbarkeitsmodell CONACON genau ins Herz der Öffentlichkeit von Honduras stößt, die angesichts eines verkrusteten

7 Vgl. La posición de la sociedad civil ante el proceso de Convergencia Nacional. In: *Convergencias*, Bd. 4, Nr. 14/April 1995.

ten Zwei-Parteiensystem und der Kontinuität klientelistischer Handlungslogiken geradezu in Form der Beschwörung eine Konzertation aller gesellschaftlichen Kräfte einfordert, um zivilgesellschaftliche Mitwirkung und eine Öffnung des politischen Prozesses sicherzustellen.

Ein anderes Beispiel stellen die in Bolivien eingeleiteten Bemühungen zur Konstituierung einer nationalen Regierbarkeitsagenda dar. Bolivien hat unter seinem Präsidenten Sánchez de Losada eine weitreichende Reformpolitik betrieben (Birle 1996). Neben der Dezentralisierung zugunsten der Gemeinden und der Öffnung der Kommunalpolitik für Bürgerbewegungen und indigene Repräsentationsformen ist auch die Einführung eines Präfektensystems auf der Ebene der Departements getreten. Begleitet von einer manifesten Ablehnung der politischen Parteien haben sich auch die zentrifugalen Kräfte einzelner Regionen verstärkt, Effekte, die in zunehmendem Maße als Gefährdung der Regierbarkeit begriffen werden. Bei einer Umfrage (PRONAGOB/PNUD/ILDIS 1996, S. 51) nach derjenigen Institution, die nach Einschätzung des Befragten seine Meinung und politischen Interessen repräsentiere, ergibt sich folgendes Bild:

Massenmedien	23%
Gewerkschaften	13%
Nachbarschaftsgruppen	11%
Kirche	11%
Bürgermeister	7%
Bürgerkomitees	5%
Präsident	3%
Parlament	3%
Justizwesen	3%
Parteien	3%
Armee	2%
Unternehmerschaft	2%

Diese Daten lassen das Fehlen von Legitimität bei einem großen Teil der Institutionen des politischen Systems erkennen. In den Überlegungen zur Stärkung der Regierbarkeit (PNUD/Fundación Milenio/ILDIS 1997, S. 63 ff) wird die Stärkung der sozialen Repräsentativität der Politik und eine Reform des Parteiensystems im institutionellen Bereich verlangt. Ergänzend wird – ganz im Sinne des Netzwerkgedankens – auf die Notwendigkeit von produktiven und sozialen Pakten auf sektorialem, territorialem und sozialem Niveau hingewiesen. So bestünden nur schwache Kommunikationsmechanismen zwischen den beteiligten soziopolitischen Akteuren, die durch eine „Pädagogik des Paktes“ und der damit verbundenen Verfahren zu verbessern seien. Zur Erzielung einer demokratischen Regierbarkeit wird auf die Vermittlung einer „Grammatik des Konfliktes“ verwiesen, die zur Verbesserung des Repräsentationssystems sowie zum Aufbau einer demokratischen politischen Kultur beizutragen habe. Dies wird abgeschlossen mit dem Verweis auf eine neue Rolle des Staates bezüglich der

regulativen Qualitäten des Staatshandelns und der Verbindung zur Zivilgesellschaft.

Wie beschränkt auch immer diese Überlegungen hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit noch erscheinen mögen, sie verweisen auf die Notwendigkeit der Verknüpfung der verschiedenen Arenen im Rahmen der Regierbarkeitspolitik. Hierzu dürfte auch die Verflechtung der verschiedenen Gebietskörperschaften im Rahmen der vertikalen Gewaltenteilung gehören, die in Gestalt einer „Gemeinschaftsaufgabe“ angelegt werden könnte. Nimmt man die hier kurz vorgestellten Beispiele Honduras und Bolivien zusammen, so läßt sich deutlich ablesen, daß die Frage des „Wie“ in der Gestaltung öffentlicher Tätigkeiten im Spannungsfeld von Institutionen, Akteuren und Prozessen mit dem Ziel der Verbesserung nationaler Steuerungsressourcen (trotz bzw. im Rahmen eingeschränkter internationaler Verpflichtungen) auf der politischen Tagesordnung in Lateinamerika steht.

Abstracts

The topic of „governability/gobernabilidad“ has become the central reference in different realms of discussion in Latin America. The article tries to differentiate „governability“ from the concept of „governance“ and earlier discussions of a more conservative orientation concerning „overloaded governments“. The author relates his discussion of „governability“ to the overall debate on transitions to democracy in Latin America and proposes different forms of social co-ordination and integration in Latin America. The concept of networks allows in his view a new vision of how to tie together the different partial regimes of the political systems. The proposed model is reflected finally to the governability-discussions in Honduras and Bolivia.

Das Thema „Regierbarkeit“ ist in Lateinamerika zum Bezugspunkt einer Fülle unterschiedlicher Diskussionsstränge geworden. Der Beitrag versucht, eine Abgrenzung zum Konzept „governance“ und zu älteren Positionen konservativer Prägung zu leisten. Regierbarkeit wird dann in Bezug gesetzt zu den jenseits der Transformationsdebatte liegenden Fragen nach sozialer Koordination und Integration der Gesellschaften Lateinamerikas. Der Netzwerk-Gedanke erscheint in dieser Perspektive hilfreich, um die verschiedenen Teilregime des politischen Systems aufeinander zu beziehen. Das vorgeschlagene Modell wird dann kurz vor den Regierbarkeitsdiskussionen in Honduras und Bolivien reflektiert.

Literatur

- Alcántara Sáez, Manuel: Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. Madrid 1994.
 Arbós, Xavier/Giner, Salvador: La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Madrid 1993.