

ARBEITSPAPIERE ZUR LATEINAMERIKAFORSCHUNG

Herausgegeben von Christian Wentzlaff-Eggebert und Martin Traine

III-10

Constanze Neher

Lokale Bürgerkomitees in Guatemala: Ein Baustein zur Konsolidierung der Demokratie?

Arbeitskreis Spanien – Portugal – Lateinamerika

Universität zu Köln

ISSN 1616-9085

INHALTSÜBERSICHT

1	Untersuchungsrahmen	4
2	Theoretische Grundlagen: Demokratische Konsolidierung und intermediäre Konzepte	13
2.1	Zum Begriff der demokratischen Konsolidierung	13
2.2	Zivilgesellschaft	15
2.3	Die kommunale Ebene	17
2.4	Das Konsolidierungspotential lokaler Bürgerkomitees als intermediäre Akteure	19
3	Rahmenbedingungen für die Bedeutung der lokalen Bürgerkomitees	22
3.1	Historischer Abriss über den Transformationsprozess	22
3.2	Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen	23
3.2.1	Die Kommunen	23
3.2.2	Wahlen und ihre Defizite	25
3.2.3	Parteien und Parteienkrise	26
3.3	Politisch-kulturelle Rahmenbedingungen	27
4	Lokale Bürgerkomitees seit den Friedensabkommen unter besonderer Berücksichtigung der Bürgerkomitees CAB'E, MAM TINECO, SUD, XEKIK'EL und XEL JÚ des südwestlichen Hochlandes	29
4.1	Rechtliche Stellung	29
4.2	Quantitative Bestandsaufnahme	30
4.2.1	Wahlteilnahme	32
4.2.2	Wahlerfolge	34
4.3	Programmatische Ausrichtung	37
4.3.1	Symbolik und Namensgebung	38
4.3.2	Entstehungsmotivationen	38
4.3.3	Thematische Schwerpunkte und Konzepte	40
4.4	Binnenstrukturen	43
4.4.1	Soziale Basis und informelle Überlebensmechanismen	43
4.4.2	Führungs- und Entscheidungsstrukturen	45
4.5	Bürgerkomitees im Gefüge der lokalen Interessenvermittlung	46
4.5.1	Beziehung zwischen Bürgerkomitees und politischen Parteien	46
4.5.2	Reformvorschläge des Wahl- und Parteiengesetzes	49
4.5.3	Vernetzungsbestrebungen auf übergeordneten Ebenen	52
4.6	Zusammenfassende Einordnung der untersuchten Bürgerkomitees des südwestlichen Hochlands	53
5	Lokale Bürgerkomitees – Bausteine zur demokratischen Konsolidierung?	55
6	Liste der Interviewpartner	60
7	Liste der teilnehmenden Beobachtung	61
8	Literaturverzeichnis	62
9	Anhang	67

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Unterschiede zwischen Bürgerkomitees und Parteien nach LEPP	30
Tabelle 2:	Wahlteilnahme und Wahlerfolge von Bürgerkomitees 1985-1999	34
Tabelle 3:	Mögliche Szenarien für Bürgerkomitees bei Reform des LEPP	51

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Untersuchungsregion	11
Abbildung 2:	Registrierte und erfolgreiche Bürgerkomitees, 1985-1999	32
Abbildung 3:	Registrierte Bürgerkomitees nach Regionen, 1985-1999	33
Abbildung 4:	Erfolgreiche Bürgerkomitees nach Provinzen, 1999	36

Arbeitspapiere zur Lateinamerikaforschung

Herausgegeben von Christian Wentzlaff-Eggebert und Martin Traine

ISSN 1616-9085

III-10 Politikwissenschaft

Redaktion: Julia von Rümker, Wolfgang Bauchhenß

Arbeitskreis Spanien – Portugal – Lateinamerika, 2002

Philosophische Fakultät der Universität zu Köln

Albertus-Magnus-Platz

D-50935 Köln

Download und weitere Informationen unter <http://www.uni-koeln.de/phil-fak/aspla>

1. Untersuchungsrahmen

Guatemala gehört im Zuge der *dritten Demokratisierungswelle*¹ des 20. Jahrhunderts zu den Ländern, die zwar formal über ein repräsentativ-demokratisches System verfügen, deren Demokratie nach drei Jahrzehnten autoritärer Militärregime und 36 Jahren Bürgerkrieg aber noch nicht als gefestigt oder konsolidiert gelten kann. Die demokratischen Institutionen, Regelwerke und Verhaltensweisen sind noch nicht so weit unter der Bevölkerung und allen relevanten Akteuren verankert, dass die Umkehr des in der ersten Hälfte der 80er Jahre erfolgten Systemwechsels unwahrscheinlich wird.² Einen entscheidenden Schritt in Richtung konsolidierter Demokratie markiert die Beendigung des gewaltsamen Konfliktaustrages im Dezember 1996 mit der Unterzeichnung von Friedensabkommen zwischen Regierung und vereinigten Guerillaorganisationen (URNG). Neben der Eingliederung der ehemaligen Konfliktparteien in das zivile und politische Leben sind die Vertiefung und Erweiterung der repräsentativ-demokratischen Institutionen um Elemente einer "funktionalen und partizipativen Demokratie"³ und die Überwindung der sozioökonomischen Heterogenität sowie die Anerkennung der ethnischen Vielfalt wichtige Ziele der Friedensabkommen. Guatemala ist ein Land, dessen sozialer und wirtschaftlicher Entwicklungsstand extrem unterschiedlich ist. Die Einkommensverteilung ist eine der ungleichsten weltweit.⁴ Fast 80 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) werden in der zentralen Hauptstadt, die übrigen 20 Prozent im peripheren, in erster Linie ländlich geprägten Landesinneren erwirtschaftet.⁵ Weitgehend parallel dazu verhalten sich die unzureichende Befriedigung der sozialen Grundbedürfnisse, der niedrige Bildungsstand und die ethnische Heterogenität. Während sich die Nachfahren europäischer Einwanderer und die Mischlinge, im guatemalteckischen Sprachgebrauch *Ladinos*⁶ genannt, auf die zentralen, urbanen Gebiete konzentrieren, ist die *indigene* Bevölkerungsmehrheit, darunter die Nachkommen der vorkolonialen Bevölkerung, die ihrerseits in mindestens 21 verschiedene Ethnien mit eigenen Sprachen unterteilt sind⁷, in peripheren landesinneren Gebieten angesiedelt.⁸ Das Jahr 1999 galt mit den ersten allgemeinen Wahlen seit dem Ende des Bürgerkriegs als Stimmungsbarometer für die Akzeptanz der staatlichen Institutionen innerhalb der Bevölkerung, besonders der indigenen Bevölkerung, deren Verhältnis zu Staat und Politik seit der Kolonialzeit durch faktische Exklusion und Misstrauen charakterisiert war.

¹ Vgl. zur Prägung der Bezeichnung Huntington, Samuel P., 1991: *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman u.a.. Die erste Demokratisierungswelle umfasst die Demokratisierungsbestrebungen nach dem 1. Weltkrieg, die zweite die nach dem 2. Weltkrieg und die dritte begann Mitte der 70er Jahre in Südeuropa, setzte sich zu Beginn der 80er Jahre in Lateinamerika fort, ergriff Südostasien und schließlich die Länder des ehemaligen Ostblocks. Vgl. Merkel, Wolfgang, 1999: *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*, Opladen, S. 17f.

² Vgl. in Anlehnung an Barrios, Harald, 1999: *Konsolidierung der Demokratie: Zur Substanz eines strapazierten Konzeptes*, in: Bodemer, Klaus u.a. (Hrsg.): *Lateinamerika Jahrbuch 1999*, Frankfurt/Main, S. 9-32 (12). Für eine genauere und theoretisch fundierte Begriffsbestimmung der *demokratischen Konsolidierung* siehe Kapitel 2.1 dieser Arbeit.

³ *Los Acuerdos de Paz*, 1997 herausgegeben von der Presidencia de la República de Guatemala, Guatemala, S. 130. Die Seitenangaben beziehen sich in den folgenden Fußnoten auf diese Ausgabe.

⁴ Vgl. *Naciones Unidas en Guatemala* (Hrsg.), 2000: *Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano 2000*, Guatemala, Grafik 3.1, S. 45.

⁵ Vgl. dies., 1998: *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano. Edición 1998*, Guatemala, Abbildung 13, S. 211. Laut einer vom guatemalteckischen Amt für Statistik (INE) durchgeführten Umfrage zur Einkommenssituation in Guatemala (ENIGFAM) 1998-1999 beträgt der Anteil der ländlichen Bevölkerung in Guatemala rd. 60%, vgl. *Naciones Unidas en Guatemala 2000*, S. 117.

⁶ Vgl. ebd., Kasten 6.2, S. 133.

⁷ Vgl. *Los Acuerdos de Paz*, S. 41. Dies sind die sog. Mayas. Laut der Friedensabkommen werden zur indigenen Bevölkerung auch die kleinen Gruppen der Garifunas - die Nachfahren schwarzer Einwanderer - und die Xincas gezählt, deren Herkunft weitgehend ungeklärt ist. Laut ENIGFAM beträgt der indigene Bevölkerungsanteil knapp 50%, vgl. *Naciones Unidas en Guatemala 2000*: S. 117.

⁸ Siehe Abbildung 1: Untersuchungsregion, S.11.

In diesem Zusammenhang sind vermehrt vermittelnde oder intermediäre Akteure und Konzepte zwischen den divergierenden Interessen gefragt. Damit treten nicht nur die politischen Parteien als Akteure der Interessenvermittlung und Interessenvertretung in den Mittelpunkt der politischen und wissenschaftlichen Diskussionen, sondern verstärkt als Alternative die lokalen Bürgerkomitees (*Comités Cívicos Electorales*)⁹ auf kommunaler Ebene. Lokale Bürgerkomitees sind nach den Regelungen des guatemaltekischen Wahl- und Parteiengesetzes¹⁰ neben den Parteien und Vereinigungen mit politischer Zielsetzung als politische Organisationen definiert (Art. 97, LEPP). Ihre legale Existenz ist auf die Dauer des Wahlprozesses beschränkt. Gestützt auf die Unterschriften einer bestimmten Anzahl von Bürgern einer Kommune sind sie dazu berechtigt, Kandidaten für kommunalpolitische Ämter zu stellen. Ähnliche Phänomene, die Bürgern die Möglichkeit der Repräsentation in Kommunalregierungen jenseits von konventionellen politischen Parteien bieten, finden sich auch in anderen Demokratien und den zugehörigen Gesetzgebungen. Im bundesdeutschen Kontext sind dies Wählervereinigungen bzw. Wählergemeinschaften¹¹, in anderen zentral- und lateinamerikanischen Ländern bestehen über Bürgerlisten, Lokalparteien oder wie im Fall Boliviens sog. provinziellen Bürgerkomitees ähnliche Möglichkeiten.¹² Eine Definition, die sich lediglich an den gesetzlichen Bestimmungen orientiert, greift für die guatemaltekischen Bürgerkomitees jedoch zu kurz. Denn in der Praxis sind sie zumindest zu einem Teil de facto über den Wahlprozess hinaus mehr als nur sporadisch auftretende Wählervereinigungen. Sie entstehen häufig aus nicht-verfassten, themenorientierten Bürgerinitiativen¹³, Selbsthilfe- und Nachbarschaftsgruppen oder aus kulturellen Vereinigungen bzw. Organisationsformen. Als solche bestehen sie zwischen und über mehrere Wahlprozesse fort, wobei ihre Führungskräfte meist dem zuvor genannten Spektrum entstammen.

Die lokalen Bürgerkomitees haben in Guatemala seit dem Ende der autoritären Militärregime zunehmend an politischer Relevanz gewonnen. Dies zeigt sich anhand dreier Aktualitäten: Erstens hat die Quantität von Bürgerkomitees seit den ersten freien demokratischen Wahlen des Jahres 1985 deutlich zugenommen. Zum einen stieg ihre Teilnahme an Kommunalwahlen an und zum anderen festigte sich der Anteil derjenigen Kommunalregierungen, die von Bürgerkomitees geführt werden. Zweitens sind die in der Wahrnehmung eines Großteils der Bevölkerung mit autoritären und verkrusteten Strukturen vorbelasteten politischen Parteien nicht in der Lage, den an die Kommunen im Zuge der politischen und wirtschaftlichen Veränderungsprozesse gestellten wachsenden Aufgaben mit angemessenen Lösungsangeboten zu begegnen. Drittens scheint die politische Organisationsform *Bürgerkomitee* vor allem, aber nicht ausschließlich, in Gebieten mit mehrheitlich ländlicher und indigener Bevölkerung attraktiv zu sein. Das national und international wohl bekannteste, indigen dominierte Bürgerkomitee XEL JÚ der Provinzhauptstadt Quetzaltenango im Landesinneren Guatemalas ist dafür verantwortlich, dass die politische Orga-

⁹ Die Verfasserin dieser Arbeit unterschlägt in der deutschen Übertragung der spanischen Bezeichnung *Comité Cívico Electoral* bewusst den Zusatz *Electoral*, der auf die Komponente des Wahlprozesses hindeutet, weil dann zusätzlich ihr Bestehen über den Wahlprozess hinaus miteingeschlossen werden kann. Auf dieselbe Weise erfolgt dies meist sowohl im guatemaltekischen Sprachgebrauch als auch in den wenigen deutschsprachigen Texten zu Bürgerkomitees. Vgl. Bornschein, Dirk, 2000: Von unten kommt nicht nur Neues. Ein indigenes Bürgerkomitee stellt die Fronten in Frage, in: ILA 239, S. 9-11.

¹⁰ Das guatemaltekische Wahl- und Parteiengesetz wird im Fortgang der Arbeit mit seinen spanischen Initialen LEPP abgekürzt. Die Artikelangaben beziehen sich auf: Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1-85) y su Reglamento (Acuerdo Número 181-87), herausgegeben vom Tribunal Supremo Electoral (TSE), 2. Aufl., Guatemala 1998.

¹¹ Zur Abgrenzung und Einordnung der Wählergemeinschaften, vgl. Möller, Thomas, 1981: Die kommunalen Wählergemeinschaften in der Bundesrepublik Deutschland, München, S. 4ff.

¹² Vgl. Comisión de Reforma Electoral (CRE) (Hrsg.), 1998: Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral. Compilación de textos técnicos de análisis, Guatemala, S. 196ff und für Bolivien vgl. Boris, Dieter, 1998: Soziale Bewegungen in Lateinamerika, Hamburg S. 31f.

¹³ Vgl. zur begrifflichen Erklärung der Bürgerinitiativen in der Kommunalpolitik Oscar, Gabriel W., 1983: Von der Ein-Punkt-Aktion zur Sozialen Bewegung? Bürgerinitiativen in der Kommunalpolitik, in: ders. (Hrsg.): Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München, S. 271-304.

nisationsform bisweilen automatisch mit der indigenen Bevölkerung assoziiert wird.¹⁴ Vor dem Hintergrund dieser drei Aktualitäten scheinen die lokalen Bürgerkomitees auf dem Weg zur Konsolidierung der Demokratie geradezu prädestinierte Akteure zu sein. Institutionen der internationalen kommunalen Entwicklungszusammenarbeit setzen verstärkt auf Bürgerkomitees.¹⁵ In der landesinternen Politik und Politikwissenschaft sowie aus der Perspektive der lokalen Bürgerkomitees selbst¹⁶ wird die Diskussion unter stark normativen Vorzeichen geführt. Bürgerkomitees werden häufig per se als demokratieförderlich eingestuft. Sie seien die idealen Akteure, um dem politischen Desinteresse der Bevölkerungsmehrheit entgegenzuwirken und die von den politischen Parteien hinterlassene Krise abzuschwächen. Ihre Binnenstrukturen gelten als basisdemokratisch.¹⁷ Sie scheinen nicht als potentielle Akteure der Militärregime vorbelastet zu sein und ihre Nähe zu den unmittelbar betroffenen Bürgern einer Kommune läßt sachorientiertes Regierungshandeln mit einem Mehr an Bürgerbeteiligung und der Eingliederung marginalisierter Bevölkerungsgruppen (z.B. Indígenas, die ländliche Bevölkerung und Arme) erwarten.¹⁸

Aus diesem Kontext heraus ergibt sich die zentrale Fragestellung der vorliegenden Arbeit. Sie fragt nach dem Beitrag, den lokale Bürgerkomitees für die demokratische Konsolidierung möglicherweise leisten können.¹⁹ Die lokalen Bürgerkomitees werden aber nicht als alleinige konsolidierungsförderliche Akteure oder gar Garanten betrachtet. Als Teil der lokalen Interessensvermittlung müssen sie komplementär zu den übrigen Trägern wie beispielsweise den politischen Parteien verstanden werden. Gesucht wird nach dem Baustein, den Bürgerkomitees als lokale Akteure auf der kommunalen Ebene innerhalb eines komplexen Gesamtsystems verschiedener Ebenen und einer Vielzahl von Akteuren zu tragen vermögen. Messbare Ergebnisse über den realen Beitrag können nicht erwartet werden, denn der ohnehin langfristig ausgerichtete Konsolidierungsprozess steht in Guatemala noch am Anfang. Dennoch können mit Hilfe von Leitfragen, die im folgenden dargestellt und in Kapitel 2.4 als Leitkriterien theoretisch untermauert und präzisiert werden, Erkenntnisse über den potentiellen Konsolidierungsbeitrag gewonnen werden. Im einzelnen sind dies folgende Leitfragen:

- Wird die Organisationsform *Bürgerkomitee* von indigenen Bevölkerungsgruppen genutzt, um aktiv am verfassten politischen System teilzuhaben?
- Zeigen die Binnenstrukturen von Bürgerkomitees basisdemokratische Züge?
- Zeigen Bürgerkomitees programmatische Ansätze zu mehr Bürgerbeteiligung und einer sachorientierteren Kommunalpolitik?

¹⁴ Vgl. Cupil López, Alfredo-Saq No'j, 2000: Interkulturalität: Zum neuen Verhältnis zwischen Staat und indianischen Völkern. Zur Errichtung des Friedens in Guatemala, in: Arrobo Rodas, Nidia/Steffens, Elisabeth (Hrsg.): Abia Yala zwischen Befreiung und Fremdherrschaft. Der Kampf um Autonomie der indianischen Völker Lateinamerikas, Aachen, S. 101-135 (120).

¹⁵ Dies sind beispielsweise das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in Sololá, die Organisation für Entwicklungszusammenarbeit der spanischen Regierung in verschiedenen Kommunen, die Dänemarks in San Martín Sacatepéquez und die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in verschiedenen Kommunen. Vgl. für letztere http://ora.fes.de:8081/fes/fes.www_main.main?p_cornerid=777&xp_currcornerid=772&xp_language=d&xp_edit=o&xp_pull_1&xp_cornertype=item, 20.2.2000.

¹⁶ Eine stark normative Selbstdarstellung findet sich beispielsweise bei XEL JÚ, vgl. Rodas Andrade, Jordan, 1997: Los Comités Cívicos como instrumento para fortalecer la democracia, in: Boletín de Información del Instituto de Formación e Investigación para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y el Desarrollo Municipal (MUNI-K'AT), 2, S. 11.

¹⁷ Vgl. dazu Sandoval, Miguel Angel, 1999: El poder municipal, in: Noticias de Guatemala 265, S. 4., und die Angaben bei Sánchez del Valle, Rosa, 2000: Comités Cívicos: ¿Hacia una coexistencia de plataformas políticas departamentales?, Guatemala, Fußnote 41, S. 38.

¹⁸ Vgl. Naciones Unidas en Guatemala 2000, S. 184.

¹⁹ Vgl. zu einer derartigen Fragestellung in der Transformationsforschung beispielsweise Nohlen, Dieter/Thibaut, Bernhard, 1994: Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte und Thesen, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen, S. 195-228, S. 200.

- In welchem Verhältnis stehen Bürgerkomitees zu politischen Parteien, worin bestehen die Unterschiede zwischen beiden politischen Organisationsformen, in welche Richtung werden sich Bürgerkomitees zukünftig entwickeln?

Fragen der demokratischen Konsolidierung sind in der Politikwissenschaft Gegenstand der Transformationsforschung. Diese beschäftigt sich mit der Stabilität politischer Ordnungen im Zusammenhang mit Systemwechselprozessen, d.h. dem Wechsel eines politischen Systems in ein grundlegend anderes.²⁰ Vor dem Hintergrund der Erfahrungen südeuropäischer und lateinamerikanischer Transformationsprozesse²¹ vom Autoritarismus zur Demokratie wurde ein zeitlich dimensioniertes Dreiphasenmodell entwickelt.²² Folgende drei Phasen werden unterschieden: das Ende des autokratischen Regimes, die Institutionalisierung der Demokratie und die Konsolidierung der Demokratie.²³ Die vorliegende Arbeit ist demnach zeitlich in der letzten Transformationsphase verortet, auch wenn diese nicht losgelöst von den beiden vorhergehenden betrachtet werden kann. Je nach Verlauf, zeitlichem Abschnitt des Transformationsprozesses und eigener Wandlungsfähigkeit stehen Akteuren unterschiedliche Freiheitsgrade und Gestaltungsmöglichkeiten offen.²⁴ Ansätze, die trotz der Existenz formal verfasster demokratischer Institutionen, einschließlich der politischen Parteien, versuchen, den noch bestehenden Demokratisierungsbedarf anderer Ebenen zu klären, haben erst in der zweiten Hälfte der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts vor allem mit den Beiträgen zur Zivilgesellschaft Eingang in den Forschungsbereich gefunden. Der Forschungsbedarf ist damit aber noch nicht gedeckt.²⁵ Aus den Diskussionen um die Zivilgesellschaft können folgende Elemente übernommen werden: erstens die Zivilgesellschaft als mögliche räumliche Analysekatgorie, in deren Spektrum Bürgerkomitees entstehen -

²⁰ Vgl. Merkel 1999, S. 15.

²¹ In der Forschungsliteratur sind die verwendeten Begriffe nicht scharf voneinander abgegrenzt. Vgl. zu den verschiedenen parallel verwendeten Bezeichnungen Merkel 1999, S. 69 und Zinecker, Heidrun, 1995: Die Transitionsdebatte über Lateinamerika - Dichotomien, Defizite und *deviant cases* in: *Comparativ*, 5. Jg. H. 2, S. 10-52 (18). In der vorliegenden Arbeit wird aus systemtheoretischer Perspektive der *Transformations*begriff dem der *Transition* vorgezogen, obwohl letzterer die Forschung zu Lateinamerika geprägt hat. Er wurde semantisch auf den Übergang autoritärer in demokratische politische Ordnungen eingeengt und automatisch in den Bereich demokratietheoretischer Forschung eingeordnet. Demgegenüber bildet *Transformation* einen Oberbegriff für die Veränderungen innerhalb eines Gesamtsystems und seiner Subsysteme und schließt den Begriff der *Transition* mit ein. Somit erweitert sich die Möglichkeit über die rein politischen Veränderungen hinaus, ökonomische und gesellschaftliche Elemente in die Analyse von Transformationsprozessen miteinzubeziehen und an andere sozialwissenschaftliche Forschungsbereiche anzuschließen. Vgl. Sandschneider, Eberhard, 1995: Stabilität und Transformation politischer Systeme. Stand und Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung, Opladen, S. 37ff u. 89. Die innere Wandlungsfähigkeit von Akteuren und die Analyse auf kommunaler Ebene werden miteingeschlossen. Vgl. Zinecker, Heidrun, 1999: Kein Ende der Transition. Die Blackbox zwischen Staat und Wirtschaft - Vermittlungsstruktur oder "Demokratisierungsfalle"?, in: dies (Hrsg.): *Unvollendete Demokratisierung in Nichtmarktökonomien*, Amsterdam, S. 1-40 (16).

²² Vgl. O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986: *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore u.a., S. 7ff.

²³ Bei den Bezeichnungen der einzelnen Phasen handelt es sich um die zur besseren Operationalisierbarkeit von Wolfgang Merkel vorgenommenen Modifikationen, vgl. Merkel 1999, S. 120. Autokratisch meint sowohl totalitäre als auch autoritäre Regime. Für den guatemaltekischen Kontext ist die Bezeichnung *autoritär* ausreichend.

²⁴ Vgl. ebd., S. 108.

²⁵ Vgl. Croissant, Aurel/Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang, 2000: Zivilgesellschaft und Transformation: ein internationaler Vergleich, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): *Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation*, Opladen, S. 9-49 (41) und Zinecker 1999, S. 22ff. In diesen Zusammenhang ist auch die Kritik des Politikwissenschaftlers Guillermo O'Donnell an der häufig auftretenden Reduzierung des Demokratiebegriffes auf die formal demokratischen Institutionen wie vor allem Wahlen einzuordnen, ohne praktische Ausprägungen und nach politisch-kulturellen Vorbedingungen zu berücksichtigen. Vgl. dazu den Beitrag: O'Donnell, Guillermo, 1996: Illusions about Consolidation, in: *Journal of Democracy*, 7. Jg. H. 2, S. 34-51. Für andere ist dieser Befund Anlass, einen "Subtyp demokratischer Regime", die "defekte Demokratie" zu kreieren. Merkel, Wolfgang/Croissant, 2000: Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 41. Jg. H.1, S. 3-30 (3).

damit sind ethnisch-kulturell motivierte Gruppierungen eingeschlossen - und zwischen Wahlprozessen fortbestehen und zweitens die Zivilgesellschaft als komplementärer Bereich der (hier lokalen) Interessenvermittlung zu den konventionellen politischen Parteien.²⁶ Lokale Akteure auf kommunaler Ebene, die in Verbindung mit der Interessenartikulation von Bevölkerungsgruppen auftreten, die unter den autoritären Regimen faktisch ausgeschlossen waren - im vorliegenden Kontext vor allem Indígenas, die ländliche Bevölkerung und allgemein (extrem) Arme -, finden in der Forschungsliteratur kaum Beachtung.²⁷ Daran knüpft die vorliegende Arbeit mit der Suche nach dem Konsolidierungsbaustein lokaler Bürgerkomitees in Guatemala an, wobei Bereiche der Parteien-, Partizipations-, politischen Kultur- und lokalen Politikforschung in die Untersuchung miteinfließen.

Die lokalen Bürgerkomitees selbst sind innerhalb Guatemalas und umso mehr über die Landesgrenzen hinaus²⁸ ein noch wenig erforschtes Phänomen. Studien ausschließlich über Bürgerkomitees sind nur in Ansätzen vorhanden. Wenn sie existieren, dann sind sie nicht flächendeckend und wie die gesamte guatemalteckische Transformations- bzw. Demokratisierungsforschung eher normativ geprägt, weil die Forschungsrichtung prozessbegleitend ist und meist aus der Sicht der 'Betroffenen' selbst erfolgt.²⁹ In weiteren Studien treten Bürgerkomitees im Kontext der Krise von Parteien und der Reform des Wahl- und Parteiengesetzes auf.³⁰ Andere Beiträge verstehen Bürgerkomitees als Antwort auf die ethnische³¹ oder sozioökonomische Exklusion.³² Über einige wenige Bürgerkomitees existieren einzelfallbezogene Beiträge im Zusammenhang vermehrter Bürgerbeteiligung und einer "besseren" Kommunalpolitik.³³ Aufgrund dieser prekären Literaturlage und des aktuellen Untersuchungszeitraums seit Unterzeichnung der Friedensabkommen im Dezember 1996 bis Anfang 2000 wurde die vorliegende Arbeit explorativ angelegt. In einem ersten Schritt erfolgt die quantitative Erfassung der lokalen Bürgerkomitees anhand der Auswertung des statistischen Datenbestandes der obersten guatemalteckischen Wahlbehörde (TSE) und teilweise anhand der guatemalteckischen Tagespresse. Zeitlicher Referenz-

²⁶ Vgl. zu einer derartigen Konzeptionierung die Beiträge von Bendel, Petra/Kropp, Sabine, 1997: Zivilgesellschaft und Transformationsprozesse im interregionalen Vergleich. Lateinamerika - Osteuropa. Ein empirisch-analytischer Beitrag, Zentralinstitut für Regionale Forschung, Arbeitspapier Nr. 1, Erlangen-Nürnberg; Bendel, Petra/Krennerich, Michael, 2000: Zivilgesellschaft und demokratische Transformation in Zentralamerika, in: Merkel 2000, S. 273-294 und in der landesspezifischen Diskussion vgl. Ponciano Castellanos, Karen/INCEP 1996: El rol de la Sociedad Civil en Guatemala y El Salvador. Procesos de negociación comparados, Guatemala.

²⁷ Dies trifft auf indigene Bevölkerungsgruppen zu, vgl. Zinecker 1995, S. 34. Über Arme sind ansatzweise allenfalls Beiträge über städtische Arme in Afrika und Lateinamerika als Schnittstelle zur Partizipationsforschung vorhanden. Vgl. dazu Kersting, Norbert/Sperberg, Jaime, 1999: Politische Partizipation und zivilgesellschaftliche Selbsthilfeorganisationen der urbanen Armen in Afrika und Lateinamerika, in: Lauth/Liebert Lauth, Hans-Joachim/Liebert, Ulrike (Hrsg.), 1999: Im Schatten demokratischer Legitimität: informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratievergleich, Opladen/Wiesbaden, S. 185-206.

²⁸ Vgl. lediglich Bornschein 2000.

²⁹ Vgl. zu weitgehend normativ geprägten Beiträgen über Bürgerkomitees Ochoa García, Carlos/Sánchez del Valle, Rosa/Pacay Cú, Armando, 1995: Los Comités Cívicos. Gestión Local de la acción política, Guatemala und Muralles, Velia Elisa/Acción Ciudadana (AC), 1997: Los Comités Cívicos Electorales, Guatemala. Vgl. zur Problematik der Normativität in der gesamten lateinamerikanischen Transformationsforschung Nohlen/Thibaut 1994, 197.

³⁰ Vgl. Römer, Graciela & Asociados, 1997: Perspectivas sobre el rol de los partidos políticos y los comités cívicos en Guatemala, Buenos Aires; Cuellar Betancourt, Raúl/Peralta Chapetón, Carlos E., 2000: La crisis de intermediación de los partidos políticos en Guatemala, Guatemala; CRE 1998 und Sánchez del Valle, 2000.

³¹ Vgl. Cupil López 2000 und Naciones Unidas en Guatemala (Hrsg.) 1999: Guatemala: El rostro rural del desarrollo humano. Edición 1999, S. 122f.

³² Vgl. Naciones Unidas en Guatemala, 2000, S. 104ff und 184f.

³³ Vgl. MUNI-K'AT (Hrsg.), 1999: Bajo los diez pensamientos. La nueva gobernabilidad local en Quetzaltenango, Quetzaltenango; Macleod, Morna, 1997: Poder Local. Reflexiones sobre Guatemala, Guatemala; Neher, Constanze, 2000: Los comités cívicos electorales en el departamento de Quetzaltenango, abgedruckt in: Sánchez del Valle 2000, S. 95-123 und ansatzweise für die Region des Nordostens, Nordwestens und der zentralen Region Guatemalas Sánchez del Valle 2000.

punkt sind primär die Kommunalwahlen des Jahres 1999, die ersten für die Gesamtheit der Kommunen seit Beginn des Konsolidierungsprozesses. Vergleichend werden die vorangehenden Wahlen des Jahres 1995 herangezogen und in geringerem Umfang die weiteren Kommunalwahlereignisse seit den ersten freien Wahlen des Jahres 1985. Erschwernisse stellen dabei das noch schwach entwickelte Netz wahlstatistischer und allgemeinstatistischer Daten in Guatemala und teilweise auch deren geringe Verlässlichkeit dar. Auf Mängel und Unstimmigkeiten wird an den entsprechenden Stellen hingewiesen. Auf der quantitativen Erfassung baut in einem zweiten Schritt die qualitative Untersuchung ausgewählter Bürgerkomitees auf. Die Auswahl unter der schwer überschaubaren Fülle erfolgte nach geographischen Gesichtspunkten anhand der Bestimmung einer Untersuchungsregion. Ausgewählt wurden fünf Bürgerkomitees aus Kommunen zwischen 20.000 und 200.000 Einwohnern des Hochlandgebietes der Provinzen Quetzaltenango und Sololá, welche in der guatemalteckischen Verwaltungsregion VI *Südwesten*³⁴ liegen.³⁵ In der vorliegenden Arbeit wird die Untersuchungsregion fortan als südwestliches Hochland bezeichnet. Diese Region wurde deshalb ausgewählt, weil dort das absolut höchste quantitative Auftreten von Bürgerkomitees mit der längsten historischen Tradition zu verzeichnen ist. Zudem beherbergt die Untersuchungsregion das derzeit landesweit und international bedeutendste Bürgerkomitee XEL JÚ der Provinzhauptstadt Quetzaltenango. Neben diesem wurden unter qualitativen Gesichtspunkten vier weitere ausgewählt: CAB'E der Kommune Cabricán, MAM TINECO der Kommune San Martín Sacatepéquez und XEKIK'EL der Kommune Olintepeque, alle aus der Provinz Quetzaltenango sowie SUD der Kommune Sololá aus der gleichnamigen Provinz.³⁶ Bis auf SUD waren alle bei den Wahlen 1999 erfolgreich. Alle untersuchten Bürgerkomitees treten in einem ähnlichen lebensweltlichen Kontext auf. Die Kommunen sind mehrheitlich ländlich - mit Ausnahme Quetzaltenangos - und indigen geprägt. Beide Untersuchungsprovinzen, Quetzaltenango und Sololá, gehören innerhalb Guatemalas - mit Ausnahme des urbanen Zentrums der Kommune Quetzaltenangos als wachsendem mittelständischem Industrie- und Handelszentrum - zu den strukturschwachen und marginalisierten Gebieten mit einem hohen Anteil an analphabetischer und unterhalb der Armutsgrenze lebender Bevölkerung.³⁷

Die Primärdatenerhebung über die qualitative Ausprägung der Bürgerkomitees des südwestlichen Hochlands stützt sich aufgrund nur spärlich vorhandener verschriftlichter Daten - einerseits bedingt durch die gesetzlichen Bestimmungen und andererseits durch das mündlich geprägte kulturelle Umfeld - stark auf qualitative Erhebungsmethoden wie Interviews und teilnehmende Beobachtung. Die Durchführung der Interviews erfolgte nach einem semistrukturierten Befragungsverfahren entlang der oben aufgestellten Leitfragen mit Bürgermeisterkandidaten und teilweise weiteren Führungspersönlichkeiten der fünf ausgewählten Bürgerkomitees meist in den betreffenden Kommunen selbst. Eine zweite Gruppe von Interviewpartnern stellten guatemalteckische Politologen der Hauptstadt dar. Die teilnehmende kritisch reflektierte Beobachtung zwischen Oktober 1999 und Februar 2000 mit offenem Beobachterstatus bei Workshops und Veranstaltungen zur Wahlkampfberatung und Wahlauswertung mit Bürgerkomitees ermöglichte neben der ständigen Präzision des Untersuchungsgegenstandes zahlreiche informelle Gespräche mit Vertretern von Bürgerkomitees. Dies diente dem besseren Verständnis des auf das politische Handeln Einfluss nehmenden lebensweltlichen Kontextes.³⁸ Beide an der Mündlichkeit orientierten Erhebungstechniken wurden durch die inhaltsanalytische Auswertung von Flugblättern,

³⁴ Seit 1987 ist das guatemalteckische Staatsgebiet im Zug der Dezentralisierungsreformen zur Einrichtung des Systems regionaler Entwicklungsräte in acht Regionen unterteilt worden. Die Einteilung erfolgte unter rein geographischen Gesichtspunkten, die weder mit den wirtschaftlichen noch kulturellen Bedingungen vereinbar sind. Vgl. Gálvez, Victor/Hoffmann, Carlos/Mack, Luis, 1998: *Participación democrática*, Guatemala, S. 84.

³⁵ Siehe Abbildung 1X: Untersuchungsregion, S. 11.

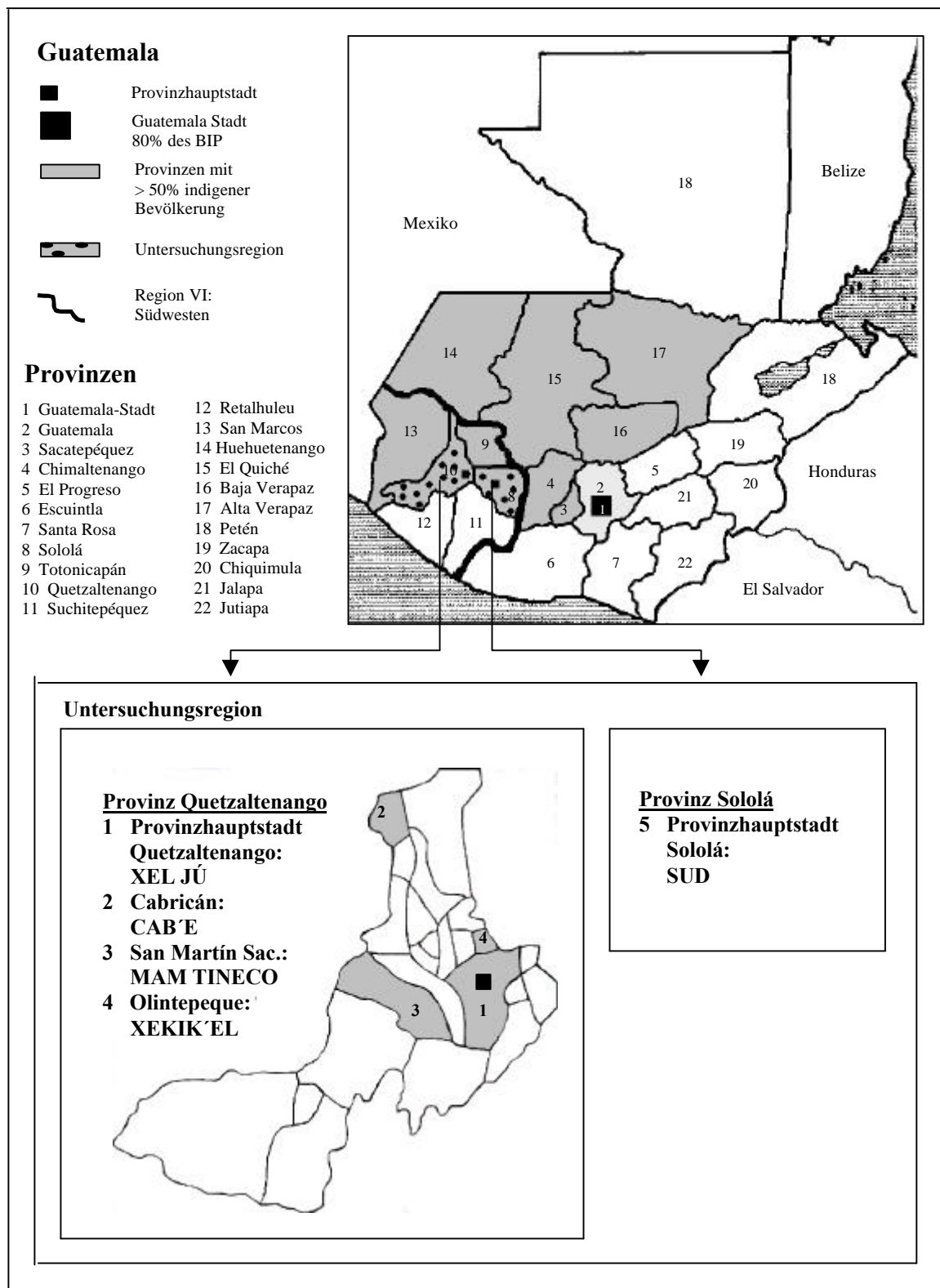
³⁶ Zur Auflösung der Siglen der einzelnen Bürgerkomitees siehe Tabelle 4 im Anhang.

³⁷ Beide Provinzen weisen einen hohen Indikator an Ausschluss von der sozialen Entwicklung auf, vgl. Naciones Unidas en Guatemala 2000, Grafik 1.1, S. 15.

³⁸ Vgl. zum Nutzen der Lebensweltanalyse in der Politikwissenschaft Gerdes, Dirk 1996: *Lebensweltanalyse*, in: Nohlen, Dieter/Kriz, Jürgen (Hrsg.): *Lexikon der Politik*. Bd. 2. Politikwissenschaftliche Methoden, S. 238-241.

Wahlkampfvorhaben und teilweise Informationsberichten vorangegangener Amtsperioden einzelner Bürgerkomitees erweitert und durch die Auswertung der guatemaltekischen Tagespresse, den täglichen Nachrichtenzusammenfassungen des Zentrums für Guatemalastudien (CEG), dem deutschsprachigen Nachrichtendienst ¡Fijáte! und ansatzweise durch Ergebnisse früherer bzw. parallel verlaufender Untersuchungen ergänzt.

Abbildung 1: Untersuchungsregion



Quelle: Eigene Darstellung

Die gesamte Arbeit folgt einer induktiven Vorgehensweise und orientiert sich an den oben aufgestellten Leitfragen. Sie geht von den beobachteten Einzelfällen aus, um abschließend Anknüpfungspunkte für möglicherweise verallgemeinerungsfähige Zusammenhänge aufzudecken. Sie erhebt aber keinesfalls den Anspruch repräsentative Ergebnisse für die Gesamtheit der Bürgerkomitees zu liefern. Die Arbeit setzt auf der Mikroebene der lokalen Akteure an, ist aber nicht

ausschließlich akteursbezogen. Die Bürgerkomitees als lokale Akteure werden nicht unabhängig, sondern kontextgebunden in Abhängigkeit ihrer lebensweltlichen Grundvoraussetzungen und strukturellen Rahmenbedingungen betrachtet. Letztere geben den Handlungskorridor vor, innerhalb dessen die Bürgerkomitees agieren können.³⁹

Dieses Vorgehen spiegelt sich im Aufbau der Arbeit wider. Nach Darstellung des Untersuchungsrahmens im ersten Kapitel werden im zweiten der theoretische und im dritten der empirische Rahmen für die im vierten Kapitel dargestellten Ergebnisse der empirischen Untersuchung gesetzt. Deren Beurteilung erfolgt im abschließenden fünften Kapitel mit Hilfe der im theoretischen Rahmen aufgestellten Leitkriterien. Die Leitkriterien, die die im Untersuchungsrahmen aufgeworfenen Leitfragen präzisieren, werden im zweiten Kapitel anhand der Bestimmung der Begriffe der demokratischen Konsolidierung, der Zivilgesellschaft und der kommunalen Ebene als intermediärer Bereich bzw. als räumliche Einordnungskategorie entwickelt. Dies erfolgt unter Aufnahme der in Guatemala geführten Diskussionen. Der intermediäre Bereich meint die Vermittlung der Interessen zwischen Bevölkerung und Staat bzw. Politik mit dem Potential einer Demokratisierung 'von unten'. Das dritte Kapitel beschreibt die Rahmenbedingungen für die Bedeutung und den Handlungsspielraum lokaler Bürgerkomitees. Dies erfolgt anhand des historischen Verlaufs des guatemaltekischen Transformationsprozesses und der sich daraus ergebenden Möglichkeiten für gesellschaftliche Beteiligung, anhand der politisch-institutionellen Ausgestaltung der Kommunen als räumlichem Handlungsrahmen für Bürgerkomitees und anhand der praktischen Ausprägung von Wahlen, Wahlsystem, Parteien und Parteiensystem auf kommunaler Ebene. Zusätzlich sind politisch-kulturelle Merkmale wie das Misstrauen zwischen Bevölkerung und staatlichen Institutionen, die personalistische Ausrichtung von Politik und die mit der ethnischen Heterogenität verbundene lokalistische Sichtweise des Politischen von Bedeutung. Das vierte Kapitel analysiert die praktische Ausprägung von Bürgerkomitees in einer spezifischen Untersuchungsregion anhand der Bürgerkomitees CAB'E, MAM TINECO, SUD, XEKIK'EL und XEL JÚ hinsichtlich ihrer programmatischen Ausrichtung, Binnenstrukturen und ihrer Stellung innerhalb des Gefüges der lokalen Interessenvermittlung. Vorausgehend wird ein Überblick über die rechtliche Stellung der Bürgerkomitees auch im Unterschied zu den politischen Parteien auf lokaler Ebene und eine quantitative Bestandsaufnahme über die Bürgerkomitees in Guatemala seit den ersten demokratischen Wahlen im Jahr 1985 und verstärkt seit den Friedensabkommen von 1996 gegeben. Das Kapitel schließt mit einer Zusammenfassung über die konkrete Ausprägung der untersuchten Bürgerkomitees, um im abschließenden fünften Kapitel eine Aussage über den von diesen Bürgerkomitees getragenen Konsolidierungsbaustein treffen zu können und einen Ausgangspunkt für Anschlussuntersuchungen zu setzen.

³⁹ Eine derartige Vorgehensweise orientiert sich an den in der Transformationsforschung geforderten Ansätzen zur Synthese zwischen System-, Struktur- und Kulturtheorien einerseits und Akteurstheorien andererseits, vgl. Merkel 1999, S. 108f und an der Notwendigkeit einer "*integrativen Perspektive*", Sandschneider 1995, S. 88.

2. Theoretische Grundlagen: Demokratische Konsolidierung und intermediäre Konzepte

2.1 Zum Begriff der demokratischen Konsolidierung

Der Begriff der demokratischen Konsolidierung wird in der politikwissenschaftlichen Transformationsforschung kontrovers diskutiert.⁴⁰ Konsolidierung bedeutet zunächst Festigung oder Stabilisierung. Klarheit besteht in der politikwissenschaftlichen Forschung darüber, dass die demokratische Konsolidierung in zeitlicher Hinsicht die letzte Phase eines Transformationsprozesses von einer autokratischen zu einer demokratischen Herrschaftsordnung ist. Allgemein formuliert muss in dieser Phase die Qualität von Demokratie so weit erhöht werden, dass ihr Fortbestand gesichert ist und die Umkehr des erfolgten Systemwechsels unwahrscheinlich wird.⁴¹ Mit dieser allgemeinen Begriffsbestimmung ist nicht geklärt, wo Beginn und Endpunkt der Konsolidierungsphase liegen. Als Anfangspunkt wird derjenige Zeitpunkt benannt, zu dem die wichtigsten Akteure eines politischen Systems beginnen, ihr Handeln nach den neu geschaffenen demokratischen Spielregeln auszurichten. Ob dies die ersten freien Wahlen oder die Verabschiedung und das Inkrafttreten einer demokratischen Verfassung sind, ist nur kontextgebunden festzustellen. Noch schwieriger gestaltet sich die Bestimmung des Endpunktes der demokratischen Konsolidierung, weil der Befund dessen, wann eine Demokratie als konsolidiert gelten kann, stark von dem zugrundegelegten Demokratieverständnis und den damit verbundenen Zielen abhängt.⁴² Minimalistische Bestimmungsversuche laufen Gefahr, das Analysefeld auf die politischen Eliten und die konstitutionelle Ebene zu verengen. Maximalistische Bestimmungsversuche, die davon ausgehen, dass formal verfasste demokratische Institutionen allein ohne die notwendige Legitimitätszufuhr aus der Bevölkerung instabil sind⁴³, bergen hingegen die Gefahr, den Zeithorizont der demokratischen Konsolidierung ins Unendliche zu verlegen.⁴⁴ Ob ein minimalistischer oder ein maximalistischer Konsolidierungsbegriff für die vorliegende Arbeit nutzbarer ist, hängt davon ab, wann in Guatemala der Beginn der demokratischen Konsolidierung festgesetzt werden kann, welches Demokratieverständnis und welche Demokratisierungsproblematik damit verbunden sind, und schließlich welcher Begriff es erlaubt, lokale Akteure sichtbar zu machen.

Die Diskussion um die demokratische Konsolidierung wird in Guatemala vor dem Hintergrund des Friedensprozesses geführt. Der Beginn der Konsolidierungsphase kann auf die Unterzeichnung der Friedensabkommen zwischen Regierung und Guerilla festgelegt werden. Erfolg oder Misserfolg hängen wesentlich von der Umsetzung der Friedensabkommen ab.⁴⁵ Die Frie-

⁴⁰ Vgl. Merkel 1999, S. 143f.

⁴¹ Vgl. Barrios 1999, S. 10 und 29 und ähnlich Linz, Juan J./Stepan, Alfred/Gunther, Richard, 1995: *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe*, in: Gunther, Richard/Diamondouros, P. Nikiforos/Puhle, Hans-Jürgen (Hrsg.): *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, S. 77-123 (29).

⁴² Vgl. Merkel, Wolfgang, 1996: *Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften* in: Beyme, Klaus v./Offe, Claus (Hrsg.): *Politische Theorien in der Ära der Transformation*, *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft-25*, Opladen, S. 30-58 (35).

⁴³ Dieses Argument basiert auf den Systemmodellen der Politikwissenschaftler David Easton und erweitert Gabriel A. Almonds und Sidney Verbas, dargestellt in Merkel 1999, S. 58ff. Vgl. zum Zusammenhang zwischen Stabilität und Transformation Sandschneider 1995, S. 110f. Demnach ist die Stabilität eines Systems ein wünschenswerter Zustand, der ständig neu geschaffen werden muss. Ein Transformationsprozess tritt nur dann ein, wenn ein System nicht mehr über die ausreichenden Kapazitäten verfügt, um das politische System stabil zu halten. Das Ziel eines jeden Transformationsprozesses ist konsequenterweise die Wiederherstellung eines stabilen Gleichgewichts.

⁴⁴ Vgl. zu dieser Problematik speziell Barrios 1999, 19 und 28f.

⁴⁵ Rosa Sánchez del Valle im Interview in Guatemala-Stadt am 24. 2. 2000; Bendel/Krennerich 2000, S. 289 und Naciones Unidas en Guatemala 1998, S. 123. Der Einschätzung anderer guatemaltekischer Experten zufolge befindet sich Guatemala noch nicht in der Konsolidierungsphase (Raúl Cuellar Betancourt im Interview in Guatemala-Stadt, am 25. 2. 2000). Dies zeigt wie schwierig eine solche zeitliche Einordnung ist.

densabkommen bekennen sich zu einem repräsentativ-demokratischen System, dehnen den Demokratiebegriff aber zu dessen Sicherung, Vertiefung und Ergänzung auf sozioökonomische Aspekte und die Auseinandersetzung mit der ethnisch-kulturellen Heterogenität des Landes aus. Folgt man der Sprache der Friedensabkommen soll die durch die Verfassung von 1985 institutionalisierte "pluralistische und repräsentative Demokratie"⁴⁶ gefestigt und um Elemente einer "funktionalen und partizipativen Demokratie"⁴⁷ erweitert werden. Die besondere Problematik liegt zunächst darin, dass in Guatemala der notwendige Konsens über ein politisches Gemeinwesen als demokratische Grundvoraussetzung (noch) nicht vorhanden ist. Als normative Grundlage dieses Gemeinwesens wird ein "multiethnischer, plurikultureller und vielsprachiger Staat"⁴⁸, frei von jeglicher Art gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, politischer und ethnischer Exklusion definiert. Als hinderliche und für einen dauerhaften Frieden, Demokratie und Regierbarkeit destabilisierende Faktoren werden die Ursachen des gewaltsamen Konfliktaustrags benannt. Diese liegen in erster Linie in der extremen sozioökonomischen und ethnisch-kulturellen Polarisierung sowie den daraus resultierenden asymmetrischen Machtverhältnissen hinsichtlich der Zugangschancen zu und der Einflussnahme auf politische Macht und sozioökonomische Ressourcen.⁴⁹ Es besteht bisher keine Chancengleichheit bei der Wahrnehmung demokratischer Rechte und Pflichten.

Vor diesem Hintergrund umfasst der guatemalteckische Konsolidierungsprozess folgende Demokratisierungsvorhaben: Aussöhnung und Dialog der verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche untereinander und mit den staatlichen Instanzen, soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Anerkennung und Respekt der ethnischen Vielfalt sowie die Herausbildung einer demokratischen Friedenskultur. Die demokratische Friedenskultur basiert auf Werten wie Toleranz, Respekt und Anerkennung, Aussöhnung der divergierenden Interessen sowie der größtmöglichen gesellschaftlichen Teilhabe und Teilnahme auf allen Ebenen des politischen Systems.⁵⁰ Die gesellschaftliche Teilhabe und Teilnahme stellt nicht nur ein normatives Demokratiepostulat im Sinne von Herrschaftsbeteiligung an sich dar, sondern wird auch mit der Funktionserfordernis des demokratischen Systems begründet. Die repräsentativen Partizipationsmechanismen wie Wahlen und Parteien sollen gestärkt und durch interessengeleitete Mechanismen, die unmittelbar auf der Ebene der Betroffenen ansetzen, ergänzt werden. Durch die Einbindung der Interessen marginalisierter Gruppen, z.B. Indígenas, die ländliche Bevölkerung oder Frauen in den politischen Planungs- und Durchführungsprozess erhofft man sich sachgerechtere Problemlösungen, die die Effektivität und Effizienz des modernen demokratischen Staates insgesamt erhöhen sollen.⁵¹

Damit wird ersichtlich, dass der guatemalteckische Konsolidierungsprozess einen Funktions- und Legitimationsbedarf hat, der über die konstitutionelle und die Ebene der Eliten hinausgeht. Es ist deshalb sinnvoll, einen maximalistischen Konsolidierungsbegriff zu verwenden, der die beiden genannten Ebenen um die analytischen Ebenen der funktionalen und territorialen Interessenrepräsentation und um die Herausbildung eines "soziokulturellen Unterbaus der Demokratie"⁵² ergänzt. Diesen demokratiestützenden Unterbau stellt im Kontext der vorliegenden Arbeit neben der Zivilgesellschaft und einer demokratischen Friedenskultur die kommunale Ebene dar, die durch ihren ethnisch-kulturellen Bezug kulturelle Traditionen als mögliche demokratische

⁴⁶ Los Acuerdos de Paz, S. 130.

⁴⁷ ebd.

⁴⁸ ebd., S. 39.

⁴⁹ Vgl. ebd., S. 59.

⁵⁰ Vgl. ebd., S. 123.

⁵¹ Vgl. ebd., S. 61.

⁵² Merkel 1999, S. 146.

Vorerfahrungen miteinbeziehen kann.⁵³ Die Erweiterung des Konsolidierungsbegriffes öffnet somit das Analysefeld für lokale Akteure, die nicht ausschließlich im konstitutionellen Bereich einer repräsentativen Demokratie einzuordnen sind. Das skizzierte "Mehrebenenmodell der demokratischen Konsolidierung"⁵⁴ macht außerdem deutlich, dass ein Konsolidierungsprozess ein Zusammenwirken verschiedener Akteure, Ebenen und Strukturen bedeutet. Das Handeln von Akteuren einer bestimmten Ebene muss auch auf seine Wirkung innerhalb des gesamten politischen Systems befragt werden.

2.2 Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaft wird im folgenden verstanden als "intermediärer Bereich öffentlichen Lebens zwischen Individuum und Staat".⁵⁵ In diesem Raum artikulieren kollektive Akteure soziale bzw. gesellschaftliche Interessen, die dem eigenen Lebensumfeld entstammen, meist einem spezifischen Themenbereich zugeordnet werden können und sich in ihrer Zielsetzung an öffentlichen Belangen orientieren. Die Durchsetzung ihrer Interessen und ihr Handeln ist auf staatliche Institutionen gerichtet. Die Einflussnahme erfolgt meist über informelle nicht verfasste Regelwerke im vorparlamentarischen Raum. Ausgeschlossen ist damit nicht, dass sie formal verfasste Partizipationsformen wie Wahlen und Volksabstimmungen, die auf dem Mehrheitsprinzip beruhen, beeinflussen können.⁵⁶ Der Zusammenschluss zu kollektiven Akteuren erfolgt autonom, d.h. er ist nicht vom Staat oder Militär erzwungen. Mögliche Akteure einer so konzipierten zivilgesellschaftlichen Sphäre sind eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen (NRO), Gruppen, Verbänden und Vereinigungen aus dem wirtschaftlichen, religiösen und ethnisch-kulturellen Bereich sowie dem Bereich der lokalen Überlebenssicherung (Selbsthilfe- und Nachbarschaftsgruppen) und sozialer Bewegungen zu Themen wie Umwelt, Frauen und Menschenrechten.

Damit ist ein Grundverständnis von Zivilgesellschaft skizziert.⁵⁷ Es gilt nun, wichtige Ergänzungen im Zusammenhang mit der Konsolidierungsproblematik vorzunehmen. Dafür sind einige Elemente aus der jüngsten Diskussion um die Rolle von Zivilgesellschaften in Transformationsprozessen hilfreich.⁵⁸ Vorweg wird darauf hingewiesen, dass zivilgesellschaftlichen Akteuren nicht

⁵³ Die Vorstellung der gesellschaftlichen Unterfütterung als Voraussetzung für ein stabiles demokratisches System findet sich bei kulturtheoretischen Ansätzen beispielsweise unter dem Konzept des "social capital". Zu seiner Anwendung vgl. Putnam, Robert D. 1993: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, S. 166 und die Ausführungen dazu sowie zur Demokratieverträglichkeit nichtwestlicher Kulturen Merkel 1999, S. 96-101.

⁵⁴ Vgl. Merkel 1999, Abbildung 5, S. 147.

⁵⁵ Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf/Schüttemeyer, Suzanne S. (Hrsg.), 1998: *Lexikon der Politik*, Bd. 7. Politische Begriffe, München, S. 130.

⁵⁶ Vgl. zur Unterscheidung informeller und formal verfasster Partizipationsformen Liebert, Ulrike/Lauth, Hans-Joachim, 1999: "Do Informal Institutions Matter?" *Informelle Institutionen in der interkulturell vergleichenden Partizipations- und Demokratisierungsforschung*, in: Lauth/Liebert 1999, S. 11-36 (25).

⁵⁷ Die für die vorliegende Arbeit gewählte Begriffsbestimmung von Zivilgesellschaft gibt nicht einen Theoriestrang wieder, sondern setzt sich aus Definitionselementen zusammen. In Grundzügen lehnt sie sich an das von Peter Birle entworfene zivilgesellschaftliche Grundverständnis an, vgl. Birle, Peter, 2000: *Zivilgesellschaft in Südamerika - Mythos und Realität*, in: Merkel 2000, S. 231-272 (234). Aus der umfangreichen Literatur zur Zivilgesellschaftsdebatte sei hingewiesen auf das Forschungsjournal *Neue Soziale Bewegungen*, Themenheft *Zivilgesellschaft*, 10. Jg. (1997) H. 1. Eine Zusammenfassung zur theoriegeschichtlichen Entwicklung bieten auch Merkel, Wolfgang/Lauth, Hans-Joachim, 1998: *Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6-7, S. 3-12 (4ff).

⁵⁸ Festgestellt wird eine idealtypische zyklische Vitalität von Zivilgesellschaften in Transformationsprozessen. Sinnvoll ist nur eine phasenspezifische Betrachtung. Bezogen auf die drei gängigen Transformationsphasen werden zivilgesellschaftliche Aktivitäten in Aufschwung-, Boom- und Abschwungphase eingeteilt. Dementsprechend ist mit der Konsolidierungsphase eine Abnahme zivilgesellschaftlicher Aktivitäten verbunden und erwünscht. Vgl. Croissant/Lauth/Merkel 2000 S. 33 ff aufbauend auf Lauth/Merkel 1998, S. 8ff. Für Guatemala ist diese Phaseneinteilung nicht nachweisbar, weil sich die ersten beiden Transformationsphasen mit ei-

von vornherein eine demokratie- und konsolidierungsförderliche Wirkung zugesprochen werden darf und mögliche hinderliche Problemfelder mitbedacht werden müssen.⁵⁹ Die Zivilgesellschaft soll als ergänzende Sphäre der intermediären Interessenvermittlung konzeptioniert sein und ihre Akteure idealerweise komplementär zu den politischen Parteien auftreten. Diese normative Konzeption spiegelt sich in der landesinternen Diskussion um Zivilgesellschaft in Guatemala wider. Sie wird vor dem Hintergrund des fragilen Parteiensystems und der allgemeinen "Parteienkrise"⁶⁰ geführt.⁶¹ Die Frage der Zugehörigkeit eines Akteurs zur Zivilgesellschaft muss um die Möglichkeit der eigenen Wandlungsfähigkeit erweitert werden. Ein Akteur kann so nur zu einem Teil oder während einer bestimmten Zeit zivilgesellschaftliche Züge annehmen.⁶² Die für demokratische Konsolidierungsprozesse geforderte Notwendigkeit von Kooperation und Kompromissfähigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure gegenüber repräsentativ-demokratischen Instanzen wird auch hier thematisiert. Denn gemeinsames Ziel ist nicht mehr der Kampf für Demokratie an sich als gemeinsamer Nenner gegen den Feind, d.i. das autoritäre Regime, sondern die "Auseinandersetzung um die konkrete Verbesserung demokratischer Politik".⁶³ Alle beteiligten Akteure müssen ihr Handeln nach demokratischen Spielregeln ausrichten.

Die konsolidierungsförderliche Funktion zivilgesellschaftlicher Akteure als komplementäre Akteure der Interessenvermittlung kann drei Bereiche umfassen. Sie können erstens demokratische Werte vermitteln und politische Eliten für die jungen demokratischen Entscheidungsinstanzen rekrutieren. Zweitens können sie Kanäle für die Vermittlung und Integration ausgegrenzter und benachteiligter gesellschaftlicher Interessen öffnen, die (noch) jenseits von politischen Parteien liegen. Diese Funktion ist besonders in ethnisch heterogenen Gesellschaften wichtig. Drittens sind zivilgesellschaftliche Akteure besonders für die lokale Ebene bedeutend.⁶⁴ Diese konsolidierungsförderlichen Funktionen sind aber auch mit Problemfeldern verbunden, die konsolidierungshinderliche Potentiale bergen und im Folgenden kurz charakterisiert werden sollen. Die noch zu Beginn eines Transformationsprozesses förderlich wirkende Frontstellung zivilgesellschaftlicher Akteure gegenüber staatlichen Entscheidungsinstanzen ist im Hinblick auf die demokratische Konsolidierung zweifelhaft, weil dadurch die jungen demokratischen Institutionen und Verfahrensweisen frühzeitig geschwächt werden können.⁶⁵ Die Aufgabe der Frontstellung ist in Guatemala jedoch ein sehr langwieriges Unterfangen, denn zivilgesellschaftliche Akteure zeichnen sich durch ein tiefverankertes Misstrauen gegenüber staatlichen Instanzen aus. Verantwortlich dafür sind die gewaltsamen Repressionserfahrungen während der autoritären und zu Beginn der demokratischen Herrschaftsordnungen sowie ein Fortbestehen autoritärer Politiker mit autoritären Verhaltensweisen in den nunmehr demokratischen staatlichen Institutionen und in den politischen Parteien.⁶⁶ Unter diesen ungünstigen Bedingungen laufen zivilgesellschaftliche Ak-

nem fortdauernden gewaltsamen Konfliktaustrag überlappten und erst mit dem Fortschreiten des Friedensprozesses Freiräume für zivilgesellschaftliche Akteure entstanden. Vgl. Bendel/Krennerich 2000, S. 282f und 289.

⁵⁹ Vgl. Diamond, Larry, 1999: *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore/London, S. 225ff u. 239ff und Merkel/Lauth 1998, S. 11f.

⁶⁰ Vgl. Cuellar Betancourt/Peralta Chapeton 2000, S. 11ff.

⁶¹ Vgl. ebd. und Bendel/Kropp 1997, S. 82 sowie INCEP (Hrsg.), 1996: *Partidos Políticos y sociedad civil en Centro América - Contribuciones de un Seminario Regional del INCEP*, Guatemala, S. 17.

⁶² Vgl. Croissant/Lauth/Merkel 2000, S. 18.

⁶³ Vgl. ebd., S. 34.

⁶⁴ Zur Funktion der lokalen bzw. kommunalen Ebene siehe das anschließende Kapitel in dieser Arbeit. Die hier genannten konsolidierungsförderlichen Funktionen entsprechen den Punkten drei bis fünf des von Merkel/Lauth erstellten Katalogs zu Demokratisierungspotentialen der Zivilgesellschaft. Sie bauen auf den ebenfalls von beiden Autoren aus den verschiedenen Theoriesträngen von John Locke bis Jürgen Habermas abgeleiteten, der Zivilgesellschaft zugeschriebenen Demokratiefunktionen auf. Dies sind im wesentlichen fünf: die Schutz-, Vermittlungs-, Sozialisierungs-, Gemeinschafts- und Kommunikationsfunktion. Vgl. Merkel/Lauth 1998, S. 4ff und Croissant/Lauth/Merkel 2000, S. 11ff.

⁶⁵ Vgl. ebd., S. 40.

⁶⁶ Vgl. Bendel/Kropp 1997, S. 60ff.

teure Gefahr instrumentalisiert zu werden oder versuchen selbst die Gründung einer politischen Partei.⁶⁷ Ferner ist zu bedenken, dass zivilgesellschaftliche Akteure nicht mehrheitsdemokratisch legitimiert sind und ihre innere Struktur, zumindest für die nationale Ebene, demokratieabträglichen, hierarchisch-klientelistisch geprägten Beziehungsmustern folgen kann. Die Frage ist dann, inwieweit die inneren Beziehungsmuster im Verhalten der Akteure nach außen reproduziert werden.⁶⁸ Zudem sind die vertretenen Interessen nicht unbedingt Mehrheitsinteressen. Zweifel bestehen dann, inwieweit die vertretenen Interessen zur Verstärkung einer ohnehin schon bestehenden gesellschaftlichen Polarisierung beitragen. Wichtig ist dies vor allem für ethnisch heterogene Gesellschaften. Hier könnten Forderungen ethnisch-kulturell motivierter Akteure, die über die Thematisierung von politischen, sozialen und wirtschaftlichen Ungerechtigkeiten, die durch ethnische Diskriminierung hervorgerufen worden sind, hinausgehen, ein Klima von erneuter Konfrontation anstelle von Kooperation schaffen.⁶⁹

2.3 Die kommunale Ebene

Die kommunale Ebene wird als territorial begrenzter politisch-administrativer Zweckverband auf der untersten Ebene eines politischen Systems verstanden und stellt den räumlichen Bezug lokaler Akteure dar. Im Unterschied zu dem eher geographisch konzeptionierten Begriff *lokal* deutet der Begriff *kommunal* auf eine gemeinschaftliche Komponente hin.⁷⁰ Damit ist eine räumliche Bestimmung der kommunalen Ebene vorgenommen. Es gilt nun, ihre Bedeutung für den Konsolidierungsprozess herauszuarbeiten.

Ein autoritärer Zentralstaat verschreibt sich aufgrund seines umfassenden Herrschaftsanspruchs einem politisch-administrativen Aufbau, der dem Prinzip 'von oben nach unten' folgt. Unter der Annahme, dass ein politisches System für seinen Bestandserhalt auf Unterstützungslieferungen von unten angewiesen ist, stellt die autoritäre Logik ein Destabilisierungspotential dar.⁷¹ Sie schafft Distanz und Misstrauen zwischen Gesellschaft und Staat. Überreste des autoritären Zentralismus sind in Lateinamerika kommunale "Beschäftigungsagenturen" und ineffiziente "aufgeblähte politisierte Verwaltungen ohne fachliche Kompetenz".⁷² In Guatemala wurden Distanz und Misstrauen zusätzlich durch die Militarisierung von Kommunalverwaltungen und lokaler Gesellschaft verschärft.⁷³ Ein demokratisches System folgt dagegen aufgrund seines begrenzten Herrschaftsanspruchs einem Aufbauprinzip 'von unten nach oben'. Kommunale Selbstverwaltung⁷⁴ kann deshalb eine wichtige Voraussetzung und Legitimitätsquelle für ein stabiles demokratisches System sein.⁷⁵ Dies ist ein Argument für die im Rahmen lateinamerikanischer

⁶⁷ Vgl. Bendel/Krennerich 2000, S. 289.

⁶⁸ Vgl. Merkel/Lauth 1998, S. 12.

⁶⁹ Für Guatemala stellt der ethnische Konflikt zwar keine aktuelle Gefährdung der Demokratie dar, das Spannungsfeld, in dem sich ethnisch-kulturell motivierte Akteure bewegen, ist aber trotzdem zu berücksichtigen, vgl. Bendel/Krennerich 2000, S. 289.

⁷⁰ Vgl. zur Begriffserklärung *kommunal* Holtmann, Everhard, 1995: Kommune/Kommunalpolitik, in: Nohlen, Dieter/Schultze Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politik. Bd 1. Politische Theorien, München, S. 236-240 (236).

⁷¹ Vgl. Merkel 1999, S. 63ff.

⁷² Knoop, Joachim, 1996: Die Wiederentdeckung des Bürgers. Bausteine für die kommunalpolitische Kooperation der Friedrich-Ebert-Stiftung in Lateinamerika, Bonn/FES, S. 22.

⁷³ Vgl. Ochoa García, Carlos, 1993: Los contextos actuales del poder local. Gobernabilidad y municipalismo, Guatemala, S. 23, siehe auch Kapitel 3.2.1 in dieser Arbeit.

⁷⁴ Im guatemalteckischen Kontext ist dies das in der Verfassung von 1985 garantierte Autonomieprinzip der Kommunen, das sich u.a. über die Direktwahl der Bürgermeister charakterisiert. Siehe Kapitel 3.2.1 in dieser Arbeit.

⁷⁵ Vgl. Roth, Roland, 1997: Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung, in: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Bonn, S. 404-447 (413) und Holtmann 1995, S. 240.

Transformationsprozesse durchgeführten Dezentralisierungsreformen, die die Gestaltungsräume von Kommunen und lokalen Akteuren erweiterten. Kommunen gelten als Schnittstelle und Spannungsfeld zwischen unmittelbarer Demokratie und politischem Lernort einerseits und bürgernahe effizienter Verwaltung andererseits. Durch die territoriale Begrenzung ist kommunale Politik mit Überschaubarkeit und Unmittelbarkeit verbunden. Dort können politische bzw. demokratische Verfahrensweisen eingeübt werden und dazu beitragen, dass ein bestehendes Misstrauen gegenüber staatlichen, zunächst kommunalen Instanzen verringert wird. Häufig ist die kommunale Ebene der erste Lernort für Politiker. Es besteht die Möglichkeit einer direkteren Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung sowie einer aktiven Bürgerbeteiligung über Wahlen hinaus.⁷⁶ Die Folgen der Beteiligung und die Leistungsbilanz kommunalpolitischer Entscheidungen sind für Bürger und organisierte Gruppen leichter nachvollziehbar und wahrnehmbar. Damit besteht eine relativ höhere Chance für Transparenz und Kontrolle der Bürger gegenüber den Kommunalverwaltungen. Die kommunalpolitischen Themen entstammen dem eigenen Lebensumfeld und wirken auf dieses zurück. Die gemeinsame Betroffenheit nimmt vor der parteipolitischen Orientierung als Beteiligungsmotivation einen höheren Stellenwert ein.⁷⁷ Dies wiegt besonders stark in Kommunen, in denen die gemeinsame Betroffenheit mit Überlebenssicherung und einem niedrigen Bildungsstand verbunden ist. Zudem wurde verschiedentlich festgestellt, dass das Interesse an lokaler Politik generell höher ist als das an anderen Ebenen.⁷⁸ So bietet die kommunale Ebene ein "Experimentierfeld" für alternative Formen der politischen Beteiligung und Interessenrepräsentation.⁷⁹ Zu den alternativen Akteursformen zählen beispielsweise Bürgerinitiativen, Wählervereinigungen auf repräsentativer Ebene, Selbsthilfegruppen oder auch assoziative Netzwerke. Assoziative Netzwerke stellen eine themenspezifische Kooperationsform zwischen gesellschaftlichen, vor allem auch wirtschaftlichen und kommunalen Institutionen dar.⁸⁰ Alternative Formen der Bürgerbeteiligung im Sinne einer effizienteren und effektiveren Kommunalverwaltung, weil interessengeleitet und sachorientiert, können Planungszellen, Zukunftswerkstätten oder Beiräte bzw. Büros für marginalisierte Bevölkerungsgruppen sein. Sie wirken auf den Planungs- und Durchführungsprozess ein, sind aber nicht entscheidungsbefugt und bieten nicht nur einzelnen Bürgern, sondern auch kollektiv organisierten Interessen die Möglichkeit der Beteiligung. Allerdings ist zu bedenken, dass derart erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten auch zu einem Übermaß führen können. Zudem stellt sich die Frage, ob die erhöhte Erwartungshaltung unter der Bevölkerung, die dadurch ausgelöst werden kann, zu vorzeitiger Enttäuschung über die

⁷⁶ Für den Kontext der vorliegenden Arbeit sind Beteiligungsformen von Bedeutung, die ergänzend zu den repräsentativ-demokratischen Formen wie Wahlen und auf der Akteursebene ergänzend zu Parteien auftreten. Die Idee der kommunalen Ebene als politischer Lernort geht gedanklich auf die von Alexis de Toqueville geprägte Schule der Demokratie zurück, vgl. dazu z.B. die Darstellungen bei Roth 1997, S. 404-415. Zur Bandbreite an politischen Beteiligungsformen in der kommunalen Demokratie vgl. die Beiträge in: Bühler, Theo/Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), 1997: Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort, Bonn.

⁷⁷ Vgl. Roth 1997, S. 438.

⁷⁸ Vgl. Roth 1997, S. 417 und Bendel/Kropp 1997, S. 71. Siehe zur lokalistischen Sichtweise von Politik in Guatemala auch Kapitel 3.3 in dieser Arbeit.

⁷⁹ Vgl. Roth 1997, S. 417 und 421. Mit "neuen Varianten der politischen Interessenrepräsentation" meint Roland Roth das Erstarken von Wählervereinigungen und Stadtparteien in den bundesdeutschen Kommunen. Die Entstehungsmotivationen - der Klüngel in den Kommunalverwaltungen und die Vertretung unterrepräsentierter Interessen in der Kommunalpolitik - sind denen der für die guatemalteckischen Bürgerkomitees festgestellten (siehe Kapoitel 4.3.2) ähnlich. Siehe Kapitel 4.3.2 in dieser Arbeit. Ferner wurde erkannt, dass bundesdeutsche Wählervereinigungen häufig in ländlichen Kommunen erfolgreich sind, weil sie auf die Lokalisierung von Politik mit unpolitischen, d.h. am Markt oder an den Traditionen orientierten Problemlösungen reagieren. Sie können lokale Kompetenzlücken von Parteien besetzen und lokales Protestpotential binden. Vgl. Schneider, Heinrich, 1998: Dorfpolitik, in: Wollmann, Helmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, S. 86-101 (93f) und Holtmann, Everhard, 1998: Parteien in der lokalen Politik, in: Wollmann/Roth 1998, S. 208-226 (220f).

⁸⁰ Vgl. Chalmers, Douglas A./Martin, Scott B./Priester, Kerianne, 1997: Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?, in: Chalmers, Douglas A. u.a. (Hrsg.): The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation, Oxford, S. 543-582 (564).

Grenzen der demokratischen Beteiligung und stabilisierungshinderlichen Gegenreaktionen führen kann. Diese Gefahr könnte bestehen, wenn die Kommunalverwaltungen aufgrund fehlender Ressourcen - Zeit, Finanzen und Know-how - und Handlungsspielräumen gegenüber der zentralstaatlichen Ebene dem Erwartungsdruck der Bevölkerung nicht standhalten können oder die neuen Beteiligungskanäle stark von Einzelpersonen und kleinen Führungsgruppen ohne Basisbezug bestimmt werden.⁸¹

In Guatemala gewinnt die kommunale Ebene in ihrer Funktion als mögliche Legitimitätsquelle in einem Transformationsprozess durch die ethnische Heterogenität des Landes zusätzlich an Gewicht. Die landesinterne Diskussion um die neue Rolle der kommunalen Ebene in Guatemala nimmt die oben dargestellten Ausführungen auf und vereint sie im Konzept des *Poder Local*. Unter stark normativer Prägung wurde der Begriff in Guatemala zu einem Synonym für "Partizipation, Solidarität, lokale Entwicklung und effektive Demokratie".⁸² Das Konzept meint:

"...die Fähigkeit, in einem geographisch begrenzten Raum (hier dem kommunalen) Handeln zu bewirken oder zu unterbinden. Dies bedeutet, dass in einem solchen Raum soziale Akteure, Interessen, Institutionen, Regeln, Symbole und Glaubensrichtungen nebeneinander existieren und in einer dauerhaften Wechselwirkung zueinander stehen, um bestehende Machtbeziehungen zu verändern oder beizubehalten."⁸³

Ziel ist, die lokale politische Macht zu verteilen und einer möglichst großen Zahl von Bürgern zugänglich zu machen. Mit diesem Konzept wird die Einbindung oder Integration kollektiver Organisationsformen der indigenen Bevölkerung begründet, denen meist per se eine positive Wirkung auf die Demokratie zugeschrieben wird, ohne dass mögliche negative Wirkungen wie hierarchische Strukturen und radikale Abgrenzungen der eigenen Ethnie oder auch die Geschlechterungleichheit thematisiert werden. Die Integration der indigenen Bevölkerung auf kommunaler Ebene kann aber zu einem Korrektiv mehrheitsdemokratisch artikulierter Souveränität auf nationalstaatlicher Ebene werden.⁸⁴

2.4 Das Konsolidierungspotential lokaler Bürgerkomitees als intermediäre Akteure

Zur Bestimmung des Konsolidierungspotentials lokaler Bürgerkomitees als vermittelnde, intermediäre Akteure hat die vorgenommene Klärung von demokratischer Konsolidierung, Zivilgesellschaft und kommunaler Ebene verschiedene Kriterien ergeben, die beachtet werden und die Untersuchung der Bürgerkomitees im südwestlichen Hochland leiten müssen. Vorweg sind drei Punkte zu berücksichtigen:

Erstens darf einem Akteur nicht von vornherein ein konsolidierungsförderliches Potential zugesprochen werden. Mögliche hinderliche Elemente müssen mitberücksichtigt werden. Zweitens müssen Elemente wie ein Mehr an politischer Beteiligung, die zunächst demokratieförderlich erscheinen, immer in den Zusammenhang der Stabilitätsfrage gestellt werden. Ein Übermaß an Partizipation könnte kontraproduktiv wirken, wenn die Beteiligungsbedürfnisse über die Funktions- und Legitimationsanforderungen eines sich konsolidierenden Systems hinausgehen.

⁸¹ Zum Befund der verstärkten Erwartungshaltung und Enttäuschung auf kommunaler Ebene vgl. Roth 1997, S. 419 und allgemein zum frühen "Ernüchterungseffekt" über die Leistungsfähigkeit der jungen zentralamerikanischen Demokratien Bendel/Krennerich 2000, S. 288f. Auch Ulrich v. Alemann warnt, dass ein Übermaß an aktiver Beteiligung kontraproduktiv sein kann und schlägt deshalb ein "Magisches Dreieck" zur Beurteilung von kommunalen Beteiligungsformen vor. Demnach müssen Beteiligungsformen den drei Kriterien Partizipation, Transparenz und Effizienz genügen. Vgl. Alemann, Ulrich v., 1997: Die Bedeutung vorparlamentarischer Beteiligungsformen für die kommunale Demokratie, in: Bühler/Stiftung Mitarbeit 1997, S. 9-31 (17f).

⁸² Gálvez/Hoffmann/Mack 1998, S. 29. Soweit nicht anders vermerkt, wurden alle spanischen Zitate durch die Verfasserin übersetzt.

⁸³ ebd., S. 33.

⁸⁴ Vgl. Kraus, Peter A., 2000: Nationalismus und Zivilgesellschaft in Transformationsprozessen, in: Merkel 2000, S. 71-88 (85).

Gleichzeitig könnten für eine Demokratie zunächst zweifelhaft erscheinende Beziehungsmuster wie Klientelismus oder ethnisch bestimmte Hierarchien zu Beginn eines Konsolidierungsprozesses förderlich wirken. Nach Argumenten der politischen Kulturforschung können Versatzstücke einer lokalistisch begrenzten Auffassung von Politik und Untertanenmentalität vor zu viel Partizipation schützen und möglicherweise Protestpotential kanalisieren.⁸⁵ Es ist damit zu bedenken, dass kurz- und langfristige Wirkungen durchaus unterschiedlich sein können. Drittens darf das Konsolidierungspotential von Akteuren nicht nur auf seinen direkten Bezugsrahmen interpretiert werden, sondern indirekte Auswirkungen auf andere Teilbereiche des politischen Systems müssen miteinbezogen werden.

Im Folgenden seien vier Kriterien genannt, mit deren Hilfe Aussagen über das Konsolidierungspotential lokaler Bürgerkomitees in Guatemala getroffen werden sollen:

- *Ethnische Integration:* Wird die in autoritären Systemen feststellbare faktische Herrschaftsexklusion weiter Bevölkerungskreise als Destabilisierungsfaktor benannt⁸⁶, muss ein demokratisches System, dessen Legitimation auf dem Prinzip der Volkssouveränität beruht, in der Lage sein, prinzipiell alle Bevölkerungsgruppen und deren Interessen in das politische System einzubinden. Zu Beginn einer Konsolidierungsphase bezieht sich dies zunächst auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen sowie deren Interessen. Für Guatemala ist diese Herausforderung mit der ethnischen Heterogenität und der bisher ausgeschlossenen indigenen Bevölkerungsmehrheit verbunden. Die Integration oder Einbindung der indigenen Bevölkerungsgruppen, ihrer Interessen und kulturellen Organisationsformen kann neben verfassungsrechtlichen Garantien auch über deren aktive politische Beteiligung erfolgen. Die Frage wäre dann, ob indigene Bevölkerungsgruppen die Möglichkeit nutzen, über die politische Organisationsform als Bürgerkomitee Teil des verfassten demokratischen Systems zu werden. Ferner sollte überlegt werden, ob von ihnen soziale, wirtschaftliche und politische Ungerechtigkeiten, die durch die ethnische Diskriminierung hervorgerufen worden sind, thematisiert und auf die allgemeine politische Agenda gesetzt werden. Es ist jedoch zu bedenken, dass zu radikale und emanzipatorische Forderungen verstärkt zu rassistisch motivierten Gegenreaktionen führen und die ethnische Polarisierung verhärten können.
- *Bürgernähe und sachorientierte Kommunalpolitik:* Bürgernähe kann Vertrauen und Kontrolle der Bevölkerung gegenüber staatlichen Instanzen erhöhen, im vorliegenden Fall zunächst auf kommunaler Ebene. Bürgernähe drückt einmal die Unmittelbarkeit zu den Betroffenen aus. 'Leute von ihnen' führen die Kommunalverwaltung. Die Frage wäre, inwiefern die soziale und ethnische Zusammensetzung einzelner Bürgerkomitees diese Bürgernähe widerspiegelt und ob ihre kommunalpolitischen Vorhaben an den spezifischen Bedürfnissen der Kommunen ausgerichtet sind. Zum anderen kann Bürgernähe von der Kommunalverwaltung durch interessen geleitete Bürgerbeteiligungsformen und netzwerkartige Kooperation zwischen Verwaltung und lokalen gesellschaftlichen Bereichen, z.B. Wirtschaft, Frauen, etc. gefördert werden. Derartige Bürgerbeteiligungs- und Kooperationsformen können zu sachorientierteren Leistungsergebnissen führen und das Vertrauen in die kommunalen Instanzen erhöhen. Die kommunalpolitischen Ansätze der Bürgerkomitees müssten auf solche Bürgerbeteiligungs- und Kooperationskonzepte hin befragt werden. Zugleich müsste bedacht werden, dass Bürgernähe auch einen erhöhten Erwartungsdruck bei der betroffenen Bevölkerung hervorrufen und zu einer frühzeitigen Ernüchterung über die Möglichkeiten eines demokratischen Systems führen könnte.

⁸⁵ Diese Argumentation geht auf den von Almond und Verba geprägten, eine Demokratie stabilisierenden Mischtyp von politischer Kultur, der *civic culture* zurück. Vgl. dazu Merkel 1999, S. 163f.

⁸⁶ Vgl. Merkel 1999, S. 125 und allgemein zu den Destabilisierungsfaktoren, S. 63.

- *Demokratische Verhaltensweisen und Binnenstrukturen:* Grundsätzlich ist zu bedenken, dass demokratische Verhaltensweisen nur langfristig erlernt bzw. eingeübt werden können. Bürgerkomitees könnten durch ihre räumliche Begrenzung auf die überschaubare kommunale Ebene einen Ort bilden, wo derartige Verhaltensweisen, wie sie auch in den Friedensabkommen im Zusammenhang mit der demokratischen Friedenskultur gefordert werden, erlernt werden können. Es wäre zu überlegen, ob Bürgerkomitees nach außen Verhaltensweisen wie Kooperation und Kompromissfähigkeit zeigen und ob sie demokratische Werte vermitteln. Hierbei ist zu bedenken, wie sich demgegenüber die Binnenstrukturen verhalten, ob diese horizontalen und basisdemokratischen oder dauerhaft vertikalen und hierarchischen Mustern folgen.
- *Akzeptanz des politischen Systems und Parteienanbindung:* Die Bejahung des repräsentativ-demokratischen Systems in seinen Grundzügen und für Guatemala zusätzlich der Friedensabkommen ist eine Ausgangsbedingung für die konsolidierungsförderliche Wirkung eines Akteurs. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass Bürgerkomitees zu Beginn der Konsolidierungsphase als Erbe der autoritären Herrschaftsstrukturen eine Frontstellung gegenüber den übrigen verfassungsmäßig institutionalisierten demokratischen Instanzen zeigen können. Dies kann funktionsbedingt in Bezug auf die Parteien auf kommunaler Ebene zutreffen. Es wäre zu hinterfragen, ob es sich lediglich um Negativkritik handelt oder ob konstruktive Reformvorschläge damit verbunden sind. In einem weiteren Schritt müsste überlegt werden, in welchem Verhältnis einzelne Bürgerkomitees gegenüber politischen Parteien stehen, ob eine Anbindung von einzelnen Bürgerkomitees an verschiedene Parteien vorhanden ist und wie eine solche sich praktisch gestaltet. In einem abschließenden Schritt müsste überlegt werden, ob von einzelnen Bürgerkomitees dadurch eine festigende Wirkung für Parteien und Parteiensystem ausgehen könnte.

3. Rahmenbedingungen für die Bedeutung der lokalen Bürgerkomitees

3.1 Historischer Abriss über den Transformationsprozess

Der Anfang der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts einsetzende Transformationsprozess beendete in Guatemala drei Jahrzehnte autoritärer Militärregime, die sich über offenen bzw. verdeckten Wahlbetrug, daher auch die Bezeichnung "Fassadendemokratien"⁸⁷ oder über interne Militärputsche legitimierten. Kennzeichnend für die Militärregime war die faktische soziale, ökonomische und politische Exklusion weiter Bevölkerungskreise sowie deren organisierter Interessenvertretung durch scharfe Repressions- und Terrormaßnahmen, einschließlich physischer Gewalt. Dies erfolgte auf der Grundlage ethnisch-kultureller Diskriminierung gegenüber der indigenen Bevölkerungsmehrheit und antikommunistischer Einstellungen. Paradoxerweise fand die demokratische Öffnung zu einem Zeitpunkt statt, als die Aufstandsbekämpfungsmaßnahmen gegenüber den im Landesinneren operierenden Guerillaeinheiten und der dort ansässigen indigenen Bevölkerung ihren Höhepunkt erreicht hatten. Die Aufstandsbekämpfungsmaßnahmen zogen eine Militarisierung der Gesellschaft insgesamt und des lokalen Lebensumfeldes nach sich.⁸⁸ Die Gleichzeitigkeit von demokratischer Öffnung auf institutioneller Ebene und Fortdauer des seit den 60er Jahren anhaltenden Bürgerkrieges prägte den weiteren Transformationsverlauf. Der Transformationsprozess wurde von oben auf autoritärem Wege, d.h. von den militärischen Eliten, eingeleitet und von außen im Kontext des zentralamerikanischen Demokratisierungs- und Befriedigungsprozesses beeinflusst.⁸⁹ Richtungsweisende Einschnitte stellten die Verabschiedung einer demokratischen Verfassung und die Durchführung freier Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Jahr 1985 dar. Die unter den ersten Zivilregierungen in die Wege geleiteten institutionellen Reformen konnten Menschenrechtsverletzungen, die Anwendung physischer Gewalt von staatlicher Seite und die Herausbildung autoritärer Machtenklaven wie das sich durch die Straflosigkeit verselbstständigende Militär oder die fortbestehende Organisierung weiter Teile der ländlichen indigenen Bevölkerung in paramilitärischen Einheiten, den zivilen Selbstverteidigungsmilizen (PAC), nicht verhindern. Neue Handlungsspielräume für die gesellschaftliche Opposition, die sich zunächst von den "geheimen oder halb-klanestinen Formen der Öffentlichkeitsarbeit"⁹⁰ lösen und auf friedliche Konfliktregelungsmechanismen umstellen musste, bildeten sich erst allmählich heraus. Dies geschah zunehmend mit dem Fortschreiten des 1986 begonnenen Friedensprozesses zwischen den ersten vier Zivilregierungen und den vereinigten Guerillaorganisationen (URNG). Eine entscheidende Rolle nahm die gesellschaftliche Opposition dabei nur ein, als sie 1993 einen Selbstputschversuch des zweiten Zivilpräsidenten Serrano Elías in einer Einigungsinstanz aus politischen Parteien, Unternehmerschaft und Zivilgesellschaft zum Scheitern brachte und in den Folgejahren Vertreter zivilgesellschaftlicher Gruppierungen, darunter auch der indigenen Bevölkerung, als vorschlagsberechtigte Versammlung (ASC) an der inhaltlichen Ausgestaltung der Friedensabkommen beteiligt waren. Dies konnte nicht verhindern, dass die Friedensabkommen, die dem 36 jährigen Bürgerkrieg⁹¹ ein Ende setzten, nach ihrer abschlie-

⁸⁷ Torres Rivas, Edelberto/Aguilera, Gabriel, 1998: *Del autoritarismo a la Paz*, Guatemala, S. 83. Guatemala wurde seit Beginn seiner Geschichte als eigenständiger Staat nach dem Austritt aus der zentralamerikanischen Föderation im Jahr 1839 bis 1944 von zunächst konservativen, später liberalen personalistischen Diktaturen beherrscht, die 1945-1954 in ein kurzes sozialreformerisch-demokratisches Zwischenspiel mündeten, bevor ein vom CIA gestützter Militärputsch im Jahr 1954 drei Jahrzehnte autoritärer Militärregime einleitete. Als Überblick zur guatemalteckischen Geschichte bis in die 80er Jahre des 20. Jhs. vgl. Dunkerley, James, 1990: *Guatemala since 1930: an overview*, in: Bethell, Leslie (Hrsg.): *The Cambridge History of Latin America*, Bd. VII, Cambridge, S. 211-250.

⁸⁸ Siehe Kapitel 3.3 in dieser Arbeit.

⁸⁹ Vgl. Bendel/Krennerich 2000, S. 280 und Naciones Unidas en Guatemala 1999, S. 120f.

⁹⁰ Sterr, Albert, 1994: *Guatemala: Lautloser Aufstand im Land der Maya*, Köln, S. 50.

⁹¹ Nach Schätzungen der guatemalteckischen Wahrheitskommission (CEH) forderte der Bürgerkrieg ca. 200.000 Opfer und zwischen 500.000 und 1,5 Millionen Flüchtlinge und Vertriebene vgl. <http://www.hrdata.aaas.org/ceh/report/spanish/concl.htm>, 14.5.2000.

ßenden Unterzeichnung durch Regierung und Guerillaorganisationen im Dezember 1996 als Aushandlung der Eliten bei fehlender Beteiligung der Bevölkerung interpretiert wurden.⁹² Dennoch markieren die Friedensabkommen den Beginn für die demokratische Konsolidierung.⁹³ Ihr Erfolg hängt wesentlich von der Akzeptanz der Friedensabkommen bei allen relevanten Akteuren und der Bevölkerung sowie deren Umsetzung ab. Die Friedensabkommen haben keinen verbindlichen Vertragscharakter und stellen einen breitgefächerten Katalog an Willens- und Absichtserklärungen dar. Sie beinhalten nicht nur Themen, die unmittelbare Auswirkungen des gewaltsamen Konfliktaustrages sind, sondern auch Vorschläge zur Vertiefung der Demokratie und verbesserten Ausgestaltung der demokratischen Institutionen sowie zur Lösung der eigentlichen Konfliktursachen wie die mit der ungelösten Agrarfrage verbundenen sozioökonomischen und ethnisch-kulturellen Dominanzverhältnisse.⁹⁴ Die Bürgerkomitees finden ihren direkten Bezugsrahmen aufgrund ihrer repräsentativ-demokratischen Wahlfunktion im Abkommen über Verfassungsreformen und Wahlverfahren, wo sie an einziger Stelle ausdrücklich erwähnt werden. Aufgrund ihres lokalen Aktionsrahmens liegt ein weiterer Bezugspunkt in den Abkommen über die sozioökonomische Situation und Agrarfrage sowie über die Identität und Rechte der indigenen Bevölkerung.⁹⁵ Besonders hervorzuheben sind hier unter dem Abschnitt "Demokratisierung und partizipative Entwicklung" die Forderungen nach verstärkter Bürgerbeteiligung bei der Planung und Befriedigung sozialer Bedürfnisse und nach Kontrolle gegenüber den in der Mehrzahl der guatemalteckischen Kommunen vorherrschenden Praktiken von Korruption und persönlichem Machtmissbrauch⁹⁶ sowie die Forderung nach einer institutionalisierten Beteiligung indigener Organisationsformen in den Kommunalverwaltungen.⁹⁷

3.2 Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen

3.2.1 Die Kommunen

Die guatemalteckischen Kommunen haben durch die, auf der Grundlage der Verfassung von 1985 eingeleiteten Dezentralisierungsreformen und die Friedensabkommen an Bedeutung gewonnen.⁹⁸ Ein Schwerpunkt der Dezentralisierungsreformen lag neben der Einrichtung eines Systems von regionalen Entwicklungsräten in der Reformierung der Kommunalgesetzgebung.⁹⁹ Politisch-administrativ zeigt sich die vertikale Politikverflechtung in der Einteilung des guatemalteckischen Staatsgebietes in 22 Provinzen (*departamentos*), an deren Spitze von der Zentralregierung eingesetzte Gouverneure stehen und in 330, seit November 1999 331 Kommunen (*municipios*). Auf der untersten politisch-administrativen öffentlichen Ebene, den Kommunen, soll nach dem Gemeinwesenprinzip, für das Wohl aller dort ansässigen Bürger gesorgt werden (Art. 1, CM)¹⁰⁰

⁹² Vgl. <http://www.c.net.gt/ceg/diario/1999/dimn0519.html>, 19.5.1999.

⁹³ Bendel/Krennerich 2000, S. 289 und Naciones Unidas en Guatemala 1998, S. 123.

⁹⁴ Im einzelnen sind dies zehn Teilabkommen zu Menschenrechten, Wiederansiedlung der im bewaffneten Konflikt entwurzelten Bevölkerung, zur Einrichtung einer Kommission zur historischen Aufklärung der Menschenrechtsverletzungen, zu Identität und Rechten der indianischen Völker, zu sozioökonomischen Aspekten und Agrarsituation, zur Stärkung der staatlichen Verwaltung und Aufgaben der Streitkräfte in einer demokratischen Gesellschaft, zur Festlegung des endgültigen Waffenstillstandes, zu Verfassungsreformen und Wahlverfahren, sowie zur legalen Eingliederung der Guerilla und zum zeitlichen Ablauf sowie zur Durchführung und Kontrolle der Friedensabkommen.

⁹⁵ Vgl. CRE 1998, S. 196.

⁹⁶ Vgl. Los Acuerdos de Paz, Guatemala, S. 60f.

⁹⁷ Vgl. González, Mario Anibal, 1998: Incidencia de la firma de los acuerdos de paz en las municipalidades y reflexiones sobre municipio, participación comunitaria y descentralización, Guatemala, S. 26f.

⁹⁸ Vgl. Zu den Auswirkungen der einzelnen Friedensabkommen für die kommunale Ebene González 1998.

⁹⁹ Vgl. Amaro, Nelson, 1990: Descentralización y participación popular en Guatemala, Guatemala, S. 72f.

¹⁰⁰ Soweit nicht anders vermerkt, beziehen sich die Artikelangaben mit dem Zusatz CM im weiteren Verlauf der Arbeit auf den guatemalteckischen Kommunkodex: Código Municipal (CM), Decreto No. 58-88; Guatemala. Die Artikelangaben mit dem Zusatz CON beziehen sich im Folgenden auf die guatemalteckische Verfassung

Eine Kommune kann in räumliche Subeinheiten, im Fortgang als (Teil-) Gemeinden¹⁰¹ bezeichnet, unterteilt sein. Vom Grad des historisch und kulturell gewachsenen Identitätsbewusstseins hängt es besonders in den ländlichen Kommunen ab, ob interne gesellschaftliche Konflikte wahrscheinlich sind. Artikel 253 der Verfassung und Artikel 3 des 1988 verabschiedeten Kommunalkodexes garantieren den guatemaltekischen Kommunen die Autonomie bzw. Selbstverwaltung (Art. 253 CON; Art. 3, CM). Die verfassungsrechtliche Verankerung der kommunalen Selbstverwaltung mit der Direktwahl des Bürgermeisters durch die ansässige Bevölkerung geht auf die unter der sozialreformerischen Regierung verabschiedeten Verfassung des Jahres 1945 zurück. Sie wurde unter den Militärregimen im Kontext allgemeiner Zentralisierungsbestrebungen und des mangelnden politischen Wettbewerbs bei Wahlen erheblich geschwächt und Anfang der 80er Jahre unter der Präsidentschaft des Generals Ríos Montt im Zuge der lokalen Entwicklungsprogramme vorübergehend aufgehoben.¹⁰² Kommunale Selbstverwaltung bedeutet im guatemaltekischen Kontext, dass die Kommunen von einer kollegialen Ratsbehörde, dem Gemeinderat (*Concejo Municipal* oder *Corporación Municipal*) regiert bzw. verwaltet werden. An ihrer Spitze steht der vom Volk direkt gewählte Bürgermeister, unterstützt von seinen je nach Einwohnerzahl zwischen fünf und dreizehn ebenfalls gewählten Räten.¹⁰³ Innerhalb der Kollegialbehörde nimmt der Bürgermeister eine starke Stellung ein, die der personalistischen Tradition Rechnung trägt. Dem Rat untersteht ein schwerfälliger, nicht demokratisch legitimierter Verwaltungsapparat, dessen faktisches Handeln nicht selten gegen die gewählte Volksvertretung gerichtet ist. Im Zuge des Transformationsprozesses wurden den Kommunen eine Reihe von Aufgaben übertragen, die aufgrund unzureichender technischer, finanzieller und personeller Ressourcen und Kenntnisse nur schwer zu bewerkstelligen sind.¹⁰⁴ Zu deren Ausführung steht den 331 Kommunen neben geringen eigenen Einnahmen, internationalen Förderprogrammen und einem aus den Friedensabkommen resultierenden Solidaritätsfond ein Gesamtanteil von 10% der jährlichen Staatseinnahmen (Art. 257, CON) zur Verfügung. Sein Vergabeschlüssel orientiert sich unter anderem an demographischen und sozioökonomischen Kriterien. Damit soll eine parteiunabhängige Finanzierung der Kommunen garantiert werden, die der Praxis jedoch häufig nicht entspricht. In Wahlkampfzeiten sind Parteiübertritte von Bürgermeistern jeglicher politischer Couleur zur Regierungspartei der zentralstaatlichen Ebene an der Tagesordnung. Man erhofft sich davon im Wahlkampf und nach dem Wahlerfolg finanzielle Vorteile für die eigene Kommune.¹⁰⁵

Zu den Aufgaben der Kommunen innerhalb des Konzeptes einer integrierten Entwicklung gehören gemäß des Kommunalkodexes die lokale Wirtschaftsförderung und die Förderung der Bürgerbeteiligung (Art. 7d und 7e, CM). Neben den repräsentativen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung über die Direktwahl des Bürgermeisters und seiner Räte weist der Kommunalkodex weitere Beteiligungsformen auf, die im Bereich der Politikformulierung, Information und teilweise auch der Implementation liegen. Keine dieser Formen schließt jedoch direkte Entscheidungskompetenzen mit ein. Darunter fällt, allgemein gehalten, die Verpflichtung der Kommunalregierung, die Bürger bei der lokalen Problemlösung einzubeziehen (Art. 40e, CM) und die Möglichkeit, sachverständige Beratungsorgane oder Beiräte zu organisieren (Art. 40x, CM). Bei dringlichen Entscheidungen kann die Kommunalregierung Gebrauch von öffentlichen Bürgervers-

von 1985: Constitución Política de la República de Guatemala (CON), 1985 con las reformas de 1993, Guatemala.

¹⁰¹ Der Begriff *Gemeinde* wird in dieser Arbeit deshalb für die Subeinheiten und nicht für die gesamte Kommune verwendet, weil die guatemaltekische Entsprechung *comunidad* die Teilorte einer Kommune und die damit verbundene soziale und kulturelle Gemeinschaft meint.

¹⁰² Vgl. Ochoa García 1993, S. 23.

¹⁰³ Das guatemaltekische Verwaltungssystem kennt zwei unterschiedliche Arten von Räten, die *Síndicos* und die *Concejales*. Der Unterschied hinsichtlich ihrer Funktionen und Aufgaben ist gering. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit reicht die einheitliche Bezeichnung *Räte* aus.

¹⁰⁴ Vgl. Gálvez/Hoffmann/Mack 1998, S. 46.

¹⁰⁵ Vgl. Neher 2000, Abbildung 19, S. 99 und Olayo Pérez im Interview in Cantel, Provinz Quetzaltenango am 14.11.1999.

sammlungen machen, in denen die Bürger Empfehlungen aussprechen können, aber nicht stimmberechtigt sind (Art. 48, CM). Ein weiteres Element der Bürgerbeteiligung sind die besonders in ländlichen indigenen Gemeinden ehrenamtlich tätigen Hilfsbürgermeister (*Alcaldes Auxiliares*), die das Verbindungsglied zwischen Kommunalverwaltung und den jeweiligen Teilgemeinden darstellen (Art. 65-67, CM).

3.2.2 Wahlen und ihre Defizite

Seit den formal ersten freien Wahlen von 1985 gelten Wahlen in Guatemala als zunehmend kompetitiv¹⁰⁶. Grund hierfür ist die Öffnung des Parteienspektrums und der demokratische Wettbewerb für die bis dahin faktisch ausgeschlossene linke und gesellschaftliche Opposition. Auf kommunaler Ebene war über die Zulassung von politischen Organisationen als Vorläufer der Bürgerkomitees, teilweise schon früher ein gesellschaftlicher Wettbewerb möglich.¹⁰⁷ Aufgrund der allgemeinen gesetzlichen Regelungen zeigen das guatemaltekische Wahlsystem und Wahlrecht¹⁰⁸ keinen defizitären bzw. ausschließenden Charakter. Jeder guatemaltekische Staatsbürger über 18 Jahre ist alle vier Jahre zu allgemeinen, freien, geheimen, direkten und nicht übertragbaren Wahlen aufgerufen (Art. 12, LEPP). Es gibt jedoch verwaltungstechnische Bedingungen - in diese Richtung argumentieren auch die Friedensabkommen im Hinblick auf eine Reform des Wahl- und Parteiengesetzes¹⁰⁹ - und andere praktische Ausprägungen, die de facto zu einem ausschließenden Charakter führen. Darunter fallen die Notwendigkeit zur Einschreibung in ein Wahlregister, bevor das Wahlrecht wirksam wird (Acuerdo 181-87, Art. 2, LEPP) und die Konzentration der Wahlurnen in den Zentren der Kommunen (Art. 231, LEPP). Beide Faktoren erschweren strukturell benachteiligten Bevölkerungsgruppen wie Indígenas, Analphabeten, Armen und der ländlichen Bevölkerung die Ausübung ihres Wahlrechts. Relativ gesehen müssen diese Bevölkerungsgruppen hohe Transaktionskosten aufbringen, bevor sie den Akt der Einschreibung bzw. Wahl vollziehen können.¹¹⁰ Die verwaltungstechnischen Defizite führen in Verbindung mit der Tradition sozialer Abhängigkeiten sowie der unzureichenden Regelung über den Einsatz von Finanzmitteln und Medienpräsenz im Wahlkampf zusätzlich dazu, dass politische Organisationen, allen voran die ökonomisch starken Parteien, ihre Wählerstimmen 'kaufen' und die freie Entscheidung der Wähler in Frage stellen.¹¹¹ Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich für Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Bildungsstand in Kombination mit der unzureichend ausgeprägten politischen Bildungsarbeit aus dem umfangreichen Abstimmungsverfahren. Zu einem einzigen Termin wird über die Besetzung aller durch allgemeine Wahlen legitimierten politischen Ämter

¹⁰⁶ Vgl. Bendel, Petra/Krennerich, Michael, 1996: Zentralamerika: Die schwierige Institutionalisierung der Demokratie, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen, S. 315 - 340 (322).

¹⁰⁷ Vgl. Bendel/Kropp 1997, S. 49.

¹⁰⁸ Geregelt sind die Wahlen über die entsprechenden Artikel der Verfassung von 1985 und über das zugehörige Wahl- und Parteiengesetz (LEPP). Die Durchführung der Wahlen untersteht der Aufsicht der Obersten Wahlbehörde (TSE).

¹⁰⁹ Vgl. Los Acuerdos de Paz, S. 131ff.

¹¹⁰ Vgl. Naciones Unidas en Guatemala 2000, S. 99. Im Jahr 1999 betrug der Anteil der nichtregistrierten Wahlberechtigten noch rund ein Fünftel der wahlberechtigten Bevölkerung. Die Wahlbüros zur Einschreibung und die Wahlurnen liegen durchschnittlich 18 km weit von den Wohnorten der genannten Bevölkerung entfernt. Für Personen, die in (extremer) Armut leben, bedeutet dies aufgrund der schlechten infrastrukturellen Bedingungen oft eine Reise von mehreren Stunden und gleichzeitig den Verlust eines in einer Subsistenzwirtschaft wichtigen Arbeitstages.

¹¹¹ Der subtile Stimmenkauf erfolgt häufig über materielle Schenkungen wie z. B. Dachziegel oder Düngemittel, von Parteien finanzierten Transport zu den Wahlurnen und freien Mahlzeiten in den Kommunenzentren am Wahltag. Diese weit verbreitete Art der Wählermanipulierung wurde während des Wahlprozesses in der guatemaltekischen Presse öffentlich angeprangert, blieb aber ohne Konsequenzen. Bei den Kommunalwahlen in Quetzaltenango bildeten sie die Grundlage für ein Wahlanfechtungsverfahren gegen das siegreiche Bürgerkomitee. Vgl. dazu beispielsweise Rodas Martini, Pablo: Cachinflines políticos, in: El Periódico v. 16.11.1999 und siehe Kapitel 4.5.1 der vorliegenden Arbeit.

auf verschiedenen staatlichen Ebenen entschieden. Dies sind für die nationale Ebene Präsident und Vizepräsident, Kongressabgeordnete (75% über landesweite Parteilisten und 25% provinzielle Direktmandate), Abgeordnete für das zentralamerikanische Parlament und auf kommunaler Ebene Bürgermeister und Gemeinderäte.¹¹² Das Wahlsystem auf kommunaler Ebene ist durch eine Kombination aus relativer Mehrheitswahl für Bürgermeister und einen Teil des Gemeinderats und durch Verhältniswahl für die übrigen Gemeinderäte gekennzeichnet. Die relative Mehrheitswahl führt häufig dazu, dass die Bürgermeister nur über einen geringen Rückhalt in der Bevölkerung verfügen und minimale Stimmendifferenzen die Wahl entscheiden.¹¹³ Auch wenn das ergänzende anteilige Stimmenverrechnungsverfahren die Repräsentation der stärksten Oppositionsparteien bzw. Bürgerkomitees im Gemeinderat ermöglicht, sind Wahlanfechtungen auf juristischem Weg und/oder gewaltsame Konflikte zwischen Bürgern, gewählten Autoritäten und unterlegenen Kandidaten in den guatemaltekischen Kommunen keine Ausnahme.¹¹⁴

3.2.3 Parteien und Parteienkrise

Das guatemaltekische Parteiensystem befindet sich in einer Übergangsphase und gilt als (noch) nicht gefestigt. Es handelt sich um ein extrem fragmentiertes und gering institutionalisiertes Mehrparteiensystem, das durch den ständigen Auf- und Abstieg zahlreicher Parteien gekennzeichnet ist.¹¹⁵ Die Diskontinuität von Parteien wird durch die institutionellen Vorgaben des Wahl- und Parteiengesetzes begünstigt. Parteien verlieren dann ihren Parteienstatus, wenn sie bei den allgemeinen Wahlen nicht mindestens 4% der Stimmen erzielt oder ein Abgeordnetenmandat im Kongress erringen konnten (Art. 93 b, LEPP)¹¹⁶. Andererseits sind die Gründungshürden für neue Parteien vergleichsweise niedrig. So schließen sich häufig Faktionen dieser mit denen anderer unbedeutend gewordener Parteien bei den nächsten Wahlen unter einem neuen Namen zusammen. Die Nachwirkungen der autoritären Militärregime haben zu einer "rechtslastigen Asymmetrie"¹¹⁷ des Parteiensystems geführt. Die gesellschaftlichen Konfliktlinien wie ethnische und sozioökonomische Heterogenität sind kaum aufgenommen. Eine leichte Öffnung in Richtung linker Mitte fand 1995 mit der Wahlteilnahme der Partei 'Demokratischen Front Neues Guatemala' (FDNG), auch als "Grauzone"¹¹⁸ zwischen Partei und Zivilgesellschaft bezeichnet, statt. In dessen Reihen waren Teile der Indígenabewegung und der Versammlung der Zivilgesellschaft vereinigt. Die Transformation der ehemaligen Guerillaorganisation URNG in eine politische Partei Ende 1998 und die Formierung der Wahlallianz 'Neue Nation' ANN zwischen ebendieser Partei und der Partei 'Integrierte Entwicklung' (DIA) für die Wahlen des Jahres 1999 trugen zu einer weiteren Öffnung nach links bei. Dennoch ist hervorzuheben, dass starke Parteien im Bereich der ideologischen Mitte fehlen.¹¹⁹ Keine der Parteien hat es bisher über Wahlkampfzeiten hinaus geschafft, langfristige, den gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprechende Lösungsangebote vorzulegen. Die Parteien weisen kaum eine soziale Anbindung an ihre Wählerschaft auf.

¹¹² Zur systematischen Darstellung siehe Tabelle 6 im Anhang.

¹¹³ Vgl. *Ajustados triunfos*, in: *Prensa Libre* v. 20. 11. 1999. 1999 waren in 28 von 330 Kommunen weniger als 50 Stimmen entscheidend, in einer Kommune beruhte der Sieg auf lediglich einer Stimme.

¹¹⁴ Vgl. Luján, Mario/Burgos, Amilcar/Linares, Rony, 1997: *Conflictos Municipales Electorales. Elecciones Generales del 12 de noviembre de 1997*, Guatemala, S. 7. 1999 wurden 35 Konfliktfälle registriert: TSE protege a sus delegados, in: *Siglo XXI* v. 27.11.1999.

¹¹⁵ Vgl. Bendel, Petra, 1997: *Parteien, Parteiensysteme und Demokratisierung in Zentralamerika: El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua im Vergleich*, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): *Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß*, Opladen, S. 215-250 (218ff).

¹¹⁶ Diese Regelung trifft auch dann zu, wenn eine Partei eines oder mehrere Bürgermeisterämter errungen haben sollte. Dies war 1999 für die Parteien ARDE, FDNG und UCN der Fall.

¹¹⁷ Bendel 1997, S. 219.

¹¹⁸ Bendel/Kropp 1997, S. 48.

¹¹⁹ Vgl. zur Entwicklung des Parteiensystems AC u.a. (Hrsg.), 1999: *Quién es quién. Catálogo electoral 1999*, Guatemala, S. 48ff. Siehe Abbildung 6 im Anhang.

Ihre Rolle für die demokratische Willensbildung ist aufgrund mangelnder Erfahrungen neu und schwach ausgeprägt. Die Bevölkerung dient häufig lediglich als Stimmenpotential. Die Parteien sind dann wenig mehr als Wahlvereine, die zwischen den Wahlen nahezu von der politischen Arena verschwinden. Die innere Organisation der Parteien ist meist vertikal strukturiert und eine Anbindung an die Basis kaum vorhanden. Die Funktion der lokalen Vertretungen von Parteien liegt primär in der Anwerbung des Wählerpotentials. Für die programmatische Ausgestaltung, sofern diese überhaupt vorhanden ist, spielen sie keine Rolle.¹²⁰ Interne Faktionalisierung und Personalisierung degradieren die Parteien zu einem Mittel der persönlichen Profilierung und zum persönlichen Sprungbrett für politische Ämter. Die niedrige Parteienidentifikation zementiert sich wie unter den Wählern auch unter den Führungspersönlichkeiten. Ein gängiges Phänomen ist das der Parteiübertritte, das sich über alle politischen Ebenen hinwegzieht.¹²¹ Öffentliche Meinungsumfragen bezeugen eine negative Parteienperzeption und tragen in Kombination mit der negativen Bilanz ihrer Problemlösungskapazität, der mangelnden Integrations- und Intermediationsfunktion sowie der fehlenden demokratischen Binnenstruktur und Demokratieerfahrung zu der in der guatemalteckischen Diskussion viel zitierten "Parteienkrise"¹²² bei.

3.3 Politisch-kulturelle Rahmenbedingungen

Schon mehrfach wurde im Zusammenhang mit dem Erbe der autoritären Militärregime auf Elemente politischer Kultur in Guatemala hingewiesen. Diese sind das ausgeprägte Misstrauen und Distanzverhältnis gegenüber staatlichen bzw. politischen Institutionen, einschließlich Wahlen und Parteien, im Bewusstsein eines Großteils der Bevölkerung einerseits¹²³ sowie Untertanenmentalität und klientelistisches Seilschaftsdenken andererseits. Letzteres zeigt sich besonders bei Wahlen am Abstimmungsverhalten im Austausch für materielle Ersatzleistungen und an der personalistischen Ausrichtung von Parteien und den damit verbundenen Konsequenzen.¹²⁴ Prägend für das Misstrauen gegenüber dem Staat sind vor allem die tief verankerten Repressions- und Gewalterfahrungen sowie die Militarisierung der Gesellschaft, deren Auswirkungen besonders auf lokaler Ebene sichtbar wurden. Anfang der 80er Jahre wurden im Rahmen der antikommunistischen Aufstandsbekämpfungspolitik indigene Dörfer systematisch niedergebrannt. Zum Teil wurden indigene Dörfer auch innerhalb des staatlichen Entwicklungsprogrammes in sog. Modelldörfer bzw. Entwicklungspole umgesiedelt und der militärischen bzw. paramilitärischen Kontrolle unterstellt.¹²⁵ Die Wurzeln des ausgeprägten Misstrauensverhältnisses zwischen Bevölkerung und Staat sind aber in den Traditionen von Personalismus, Exklusion und Diskriminierung seit der Kolonialzeit zu suchen. Dies trifft noch stärker auf die Versatzstücke der klientelistisch geprägten Untertanenkultur als auf das Misstrauen gegenüber den staatlichen Institutionen zu. Mit der Kolonialzeit begann die Dominanz der weißen, europäischen Minderheit, später der *Ladinos*, gegenüber der indigenen Bevölkerungsmehrheit. Es bildeten sich, überspitzt dargestellt, zwei bis heute bestehende gegensätzliche Lebensbereiche heraus: die indigene, ländliche, analphabetische bzw. durch einen niedrigen Bildungsstand gekennzeichnete, an der Armutsgrenze

¹²⁰ Vgl. Cuellar Betancourt/Peralta Chapetón 2000, S. 39f.

¹²¹ Vgl. Bendel 1997, S. 239. In der Legislaturperiode 1996-2000 zählte der Kongress 16 Fraktionswechsel, vor den Kommunalwahlen 1998 wechselten fünf von sieben christdemokratischen Bürgermeistern zur Regierungspartei PAN über. Vgl. AC 1999, S. 138 und 146f.

¹²² Vgl. dazu die Ergebnisse einer öffentlichen Befragung: Cuellar Betancourt/Peralta Chapetón 2000, S. 65-95.

¹²³ Vgl. Naciones Unidas en Guatemala 2000, S. 94.

¹²⁴ Vgl. zu Auswirkungen klientelistischer Verhaltensweisen auf Wahlen in Lateinamerika Fox, Jonathan, 1997: From Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico, in: Chalmers u.a. 1997, S. 391-420 (393). Er definiert klientelistische Strukturen als offen oder verdeckt erzwungene aber auch freiwillige politische Unterordnung im Austausch für materielle Belohnung.

¹²⁵ Vgl. Misereor (Hrsg.), 1998: Guatemala: Nie wieder - Nunca más. Bericht des Interdiözesanen Projekts zur Wiedergewinnung der geschichtlichen Wahrheit. Recuperación de la Memoria Histórica REMHI, Menschenrechtsbüro des Erzbistums Guatemala ODHAG, Aachen, S. 136ff.

lebende Bevölkerungsmehrheit einerseits und die ladinische, gebildete, in den urbanen Zentren lebende (v.a. der Hauptstadt), wirtschaftlich und politisch führende Bevölkerungsminderheit andererseits. Kommunikation und Kooperation zwischen beiden Lebensbereichen sind noch in den Anfängen. In der Vergangenheit beschränkten sie sich, bis ins 20. Jahrhundert hinein, meist auf sklaverei- bzw. schuldknechtschaftsähnliche Zwangsarbeitssysteme. Die sozialen wie politischen Folgen gingen zu Lasten der indigenen Bevölkerung.¹²⁶ Damit kommt mit der ethnischen Heterogenität, die zugleich auch sozioökonomischer Natur ist, ein weiteres Element der politischen Kultur in Guatemala hinzu.¹²⁷ Besonders in ländlichen und indigen geprägten Gebieten ist dies mit einer lokalbezogenen Sichtweise des Politischen verbunden. Bei der indigenen Bevölkerung nehmen traditionelle, d.h. vorkoloniale bzw. mit den nachfolgenden Herrschaftssystemen vermischte kulturelle Bindungen in der Dorfgemeinschaft und der Familie einen höheren Stellenwert ein als individualistisch ausgerichtete Beteiligungsangebote einer repräsentativen Demokratie nach westlichem Vorbild. Wichtige Merkmale dieser kulturellen Traditionen sind neben hierarchischen, dem Alter Respekt zollenden Strukturen und dem weitgehenden Ausschluss von Frauen aus dem politischen Leben die Lösung gemeinschaftlicher Probleme nach dem Dialog- und Konsensprinzip.¹²⁸ Die lokale Ebene stellte seit Beginn der Kolonialzeit den einzigen Beteiligungs- bzw. relativen Verwaltungsfreiraum für die jeweilige indigene Bevölkerung dar. Dies waren und sind in modifizierter Erscheinungsform zum Teil bis heute existente Parallelverwaltungssysteme¹²⁹ bzw. ehrenamtliche Vermittlerfiguren wie die Hilfsbürgermeister oder die semireligiösen Bruderschaften. An der Spitze einer kommunalen Verwaltungseinheit, in deren Territorium Ladinós und Indígenas leben, stand aber bis zur Einführung der kommunalen Selbstverwaltung in der sozialreformerischen Ära immer ein Ladino.¹³⁰

Jüngste Untersuchungen zur politischen Kultur in Guatemala spiegeln die lokalistische Sichtweise des Politischen besonders im ländlichen und indigenen Raum wider.¹³¹ Die kommunalen Instanzen genießen ein zunehmendes Vertrauen unter der Bevölkerung, während ein unverändert starkes Misstrauen gegenüber übergeordneten Ebenen besteht. Die politische Exklusion scheint in ländlichen und indigenen Regionen durch die Beteiligung auf kommunaler Ebene aufgefangen zu werden. Dies geschieht vor allem über die Organisation von Selbsthilfe- bzw.- Nachbarschaftsgruppen (*Comités locales de vecinos/promejoramiento*). Dies sind assoziative Organisationsformen, die die Bedürfnisse der Einwohner einer Kommune oder ihrer Teilgemeinden nach sozialer (Schulen, kulturelle Aktivitäten) und infrastruktureller (fließendes Wasser, Elektrizität, Straßen und Wege) Entwicklung artikulieren und teilweise in Kooperation mit den jeweiligen Kommunalverwaltungen materiell an der Durchführung entsprechender Projekte mitwirken.¹³² Ergebnisse von Umfragen zufolge gehören durchschnittlich 44% der Bevölkerung einer Kommune derartigen Nachbarschaftsgruppen an.¹³³

¹²⁶ Vgl. Naciones Unidas en Guatemala 2000, S. 27ff.

¹²⁷ Vgl. Bendel/Kropp 1997, S. 76

¹²⁸ Vgl. Naciones Unidas en Guatemala 1998, S. 134.

¹²⁹ Ein derartiges heute noch in Ansätzen bestehendes Parallelverwaltungssystem ist die *Municipalidad Indígena* der Kommune Sololá, die in enger Verbindung mit dem dort existenten Bürgerkomitee SUD steht. Siehe Kapitel 4.2-4.4 in dieser Arbeit.

¹³⁰ Vgl. Naciones Unidas en Guatemala 2000, S. 33 u. 35.

¹³¹ Dargestellt in ebd., S. 104ff. Die Ergebnisse beruhen auf einer Untersuchung des guatemalteckischen sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts ASIES und der Universität Pittsburgh.

¹³² Vgl. ebd., S. 184f.

¹³³ Vgl. ebd., S. 106.

4. Lokale Bürgerkomitees seit den Friedensabkommen unter besonderer Berücksichtigung der Bürgerkomitees CAB'E, MAM TINECO, SUD, XEKIK'EL und XEL JÜ des südwestlichen Hochlandes

4.1 Rechtliche Stellung

Gesetzlich verankert sind die Bürgerkomitees ebenso wie die politischen Parteien in dem bereits erwähnten Wahl- und Parteiengesetz von 1985.¹³⁴ Aufgeführt sind sie im zweiten Buch des Gesetzes über die politischen Organisationen in fünf Kapiteln und achtzehn Artikeln (Art. 97-114, LEPP). Damit sind sie neben den Parteien und Vereinigungen mit politischer Zielsetzung Teil der politischen Organisationen. Sie sind Träger der intermediären Interessenvermittlung und politischen Willensbildung. Artikel 97 definiert den zeitlichen, funktionellen und räumlichen Aktionsrahmen der Bürgerkomitees. Demnach sind sie politische Organisationen "temporären Charakters", deren Funktion in der Aufstellung von Kandidaten für kommunalpolitische Ämter liegt. Artikel 98 begrenzt die Repräsentationsfunktion der Bürgerkomitees ausdrücklich auf die kommunale Ebene zu Zeiten des Wahlprozesses. Das legale Bestehen beschränkt sich auf den Zeitraum von der Einschreibung in das Register für politische Organisationen (Art. 108, LEPP) bis zum Tag der offiziellen Bekanntgabe der Kommunalwahlergebnisse und die Zuteilung der kommunalpolitischen Ämter (Art. 114, LEPP). Im Fall der Annullierung einzelner Kommunalwahlergebnisse bleibt das legale Bestehen der Bürgerkomitees bis zur endgültigen Entscheidung und eventuellen Neuwahlen gewährleistet. Die unmittelbare Auflösung der Organisationsform als Bürgerkomitee nach dem Wahlprozess bewirkt legal eine organisationspolitische Unabhängigkeit der so an die Macht gelangten Bürgermeister und Räte. Der provisorische Charakter zwingt die Bürgerkomitees dazu, sich außerhalb von Zeiten des Wahlprozesses in alternativen, sozialen oder kulturellen Formen zu organisieren, wenn sie ihr Bestehen und die Unterstützung für ihre Kandidaten bis zum nächsten Wahlereignis sichern wollen.

Zur Konstituierung eines Bürgerkomitees werden je nach Größe der Kommune 100 bis 1000 Unterschriften im Wahlregister eingeschriebener Bürger verlangt (Art 99a, LEPP). Diese Regelung steht im Gegensatz zu den unabhängig von der Kommunengröße lediglich fünfzehn erforderlichen Unterschriften für die Konstituierung eines kommunalen Armes politischer Parteien (Art. 49a, LEPP). Die innere Organisation der Bürgerkomitees ist lediglich dadurch festgelegt, dass sie über Name, Symbol und Vorstand verfügen müssen (Art. 109, LEPP). Eine Versammlung aller legalen Mitglieder, wie im Falle der politischen Parteien sowie ein Wahlprogramm sind nicht erforderlich. Die Funktionen, Rechte und Pflichten der Bürgerkomitees orientieren sich, begrenzt auf die kommunale Ebene, nach Artikel 101 an denen der Parteien. Damit treten sie komplementär zu den Parteien auf und stehen mit ihnen im Wettbewerb um die kommunalpolitischen Ämter. Ihre Funktionen liegen in der Wahl-, Kontroll- und Informationsfunktion des Wahlprozesses sowie der politischen Willensbildung. Allerdings verfügen die Bürgerkomitees über keinerlei gesetzlich abgesicherte finanzielle Unterstützung von Seiten des Staates wie dies in geringem Maße bei den politischen Parteien der Fall ist. Die Bürgerkomitees sind durch ihre Funktionen klar von den Vereinigungen mit politischer Zielsetzung abgegrenzt, deren Funktion primär in der politischen Information und Analyse liegt (Art. 115, LEPP).¹³⁵ Damit werden die Parteien zum wichtigsten Referenzpartner jeder Analyse der Bürgerkomitees. Nachfolgende Tabelle stellt vergleichend die wichtigsten gesetzlichen Unterschiede zwischen Bürgerkomitees und Parteien gegenüber.

¹³⁴ Siehe Fußnote 10.

¹³⁵ Derzeit sind im Wahlregister 23 solcher Organisationen verzeichnet, vgl. Naciones Unidas en Guatemala 2000, S. 23.

Tabelle 1: Unterschiede zwischen Bürgerkomitees und Parteien nach LEPP

	Bürgerkomitees	Parteien
Existenzdauer	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 97: temporäre Organisationen • Art. 108: Einschreibung zur Wahlteilnahme spätestens 90 Tage vor dem Wahltermin • Art. 114: Automatische Auflösung, nachdem die kommunalpolitischen Ämter gemäß des Wahlergebnisses vergeben worden sind 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 93b: dauerhafte Organisationen bei einem Stimmenanteil von mindestens 4% oder dem Gewinn eines Abgeordnetenmandates für den Kongress über die Provinzliste • Art. 215: Einschreibefrist zur Aufstellung von Kandidaten bis 60 Tage vor dem Wahltermin
finanziell	<ul style="list-style-type: none"> • lediglich eigene Ressourcen 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 20f: Erzielt eine Partei mindestens 4% der gültigen Stimmen im ersten Wahlgang für das Präsidentenamt, so erhält sie vom Staat zwei Quetzales pro Stimme
Erforderliche Unterstützerunterschriften zur Konstituierung	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 99a: in der Hauptstadt Guatemala: 1000 (100% Alphabeten) • in Provinzhauptstädten: 500 (100% Alphabeten) • in allen übrigen Kommunen: 100 (50% Alphabeten) 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 49a: in einer Kommune 15 • Art. 49b: Mitglieder in mindestens 3 Kommunen pro Provinz • Art. 49c: landesweit Mitglieder in mindestens 50 Kommunen und 12 Provinzen
Aktionsradius	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 9 und 99: Kandidaten für Bürgermeister und Gemeinderat 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 20: Kandidaten für alle durch allgemeine Wahlen zu legitimierenden Ämter

Quelle: Eigene Erstellung auf der Grundlage des LEPP, in der spanischen Version modifiziert abgedruckt in: Sánchez del Valle 2000, S. 48.

Die Gegenüberstellung der wesentlichen gesetzlichen Unterschiede hinsichtlich Existenzdauer, Finanzierung und Unterstützung in der Bevölkerung von Bürgerkomitees und Parteien auf lokaler Ebene macht deutlich, dass die Bürgerkomitees über ungünstigere legale Startbedingungen im kommunalpolitischen Wettbewerb verfügen. Die Bürgerkomitees sind in jedem Fall keine dauerhaften politischen Organisationen und auf ihre eigenen finanziellen Mittel angewiesen, während die Lokalableger der Parteien zumindest nach der gesetzlichen Konzeption unter Einhaltung bestimmter Bedingungen dauerhaft sind und Finanzmittel von staatlicher Seite erhalten. Für die Parteien ist es noch einen Monat nach Schließung der Einschreibefrist für Bürgerkomitees möglich, Kandidaten für die kommunalpolitischen Ämter aufzustellen. Zudem benötigt eine Partei nur eine verschwindend geringe Anzahl von fünfzehn Mitgliedern zur Gründung eines lokalen Ablegers ungeachtet der Kommunengröße und des Bildungsgrades der Bevölkerung.

4.2 Quantitative Bestandsaufnahme

Die quantitative Bestandsaufnahme der lokalen Bürgerkomitees erfolgt anhand zweier Indikatoren, der Wahlteilnahme und der Wahlerfolge. Mit der Wahlteilnahme werden diejenigen Bürgerkomitees erfasst, die vor den jeweiligen Wahlen im Register für politische Organisationen der Obersten Wahlbehörde (TSE) eingeschrieben waren, unter den Wahlerfolgen diejenigen, die laut der offiziellen Wahlergebnisse Kommunalwahlen für sich entscheiden konnten. Wichtig für beide Indikatoren ist die Berücksichtigung der Kontinuität von Bürgerkomitees und geographischer bzw. regionenspezifischer Besonderheiten. Der Schwerpunkt liegt auf dem Bestand lokaler Bürgerkomitees seit Unterzeichnung der Friedensabkommen. Damit werden die Kommunalwahlen des Jahres 1999, die in allen Kommunen gleichzeitig und im Kontext der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen durchgeführt wurden, zum unmittelbaren Referenzpunkt. Aussagen über die Bedeutung der lokalen Bürgerkomitees können aber nur getroffen werden, wenn vergleichend die

Daten für die Entwicklung seit den ersten freien Wahlen von 1985 herangezogen werden.¹³⁶ Zu diesem Zeitpunkt waren Bürgerkomitees durch das kurz zuvor verabschiedete Wahl- und Parteiengesetz erstmals unter den oben erläuterten gesetzlichen Bestimmungen zu Kommunalwahlen zugelassen. Nachfolgende kleinere Reformdekrete tangierten die für die Bürgerkomitees gültigen Artikel bisher nicht.¹³⁷ Vorläufer der derzeitigen politischen Organisationsform *Bürgerkomitee* gibt es seit 1954 mit der Zulassung parteipolitisch unabhängiger Kandidaten zu kommunalpolitischen Ämtern. Laut Parteiengesetz des Jahres 1965 bestand die Möglichkeit zur Formierung einer Art Bürgerkomitee, dessen weitere gesetzliche Bestimmungen individuell geregelt wurden, um Kandidaten für kommunalpolitische Ämter aufzustellen. 1968 wurde die Möglichkeit zur Bildung einer Koalition aus Parteien und Bürgerkomitees eingeräumt. Alle Versuche blieben aber auf die Dauer des Wahlprozesses und mit einer Ausnahme auf die kommunale Ebene beschränkt.¹³⁸ Lediglich zur Wahl der verfassunggebenden Versammlung im Jahr 1984 wurde Bürgerkomitees die Möglichkeit eingeräumt, Abgeordnete zu entsenden. Von drei teilnehmenden Bürgerkomitees wurde ein Abgeordneter gewählt.¹³⁹ Darüber hinaus liegen über das Gewicht der Vorgängerorganisationen der heutigen Bürgerkomitees zwar keine Daten vor, es ist aber davon auszugehen, dass sie bis zum Ende der autoritären Militärregime im Kontext von Wahlbetrug und Repression gegen die Versuche gesellschaftlicher Organisation weitgehend unbedeutend blieben. In diese Richtung argumentiert das Bürgerkomitee XEL JÚ der Stadt Quetzaltenango. Es machte den landesweiten Wahlbetrug für seine knappe Niederlage bei den Kommunalwahlen 1974 verantwortlich.¹⁴⁰ Vier Jahre später, nach den darauffolgenden Wahlen, löste sich XEL JÚ vorübergehend aufgrund der zunehmenden Gewaltanwendung von Seiten der Zentralregierung auf. Ehemalige Mitglieder organisierten sich in der Guerilla, emigrierten ins Ausland, schlossen sich kulturellen Mayabewegungen oder auch konservativen politischen Parteien an.¹⁴¹ Dennoch werden die Vorgängerorganisationen vereinzelt als kleiner "Fluchtraum"¹⁴² für die mit der Verfassung von 1965 und dem zugehörigen restriktiven Wahl- und Parteiengesetz stark eingeschränkten Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung bezeichnet. Dies basiert auf der Annahme, dass von diesen politi-

¹³⁶ 1985, 1990, 1995 fanden zeitgleich Parlaments- und Präsidentschaftswahlen statt, 1988, 1993 und 1998 nur Kommunalwahlen. Die Wahlergebnisse 1998 werden aufgrund ihrer relativen Bedeutungslosigkeit (lediglich 30 Kommunen standen zur Wahl) nicht als Vergleichswerte herangezogen. Die Daten für das Jahr 1999 entstammen, soweit nicht anders vermerkt den offiziellen Kommunalwahlergebnissen (TSE: Resultados Municipales Definitivos, Abdruck v. 12.1.2000) und des Wahlregisters für politische Organisationen (TSE: Organizaciones Postulantes, Abdruck v. 29.11.1999 bzw. TSE: Departamento de Organizaciones Políticas. Registro de Ciudadanos. Recepción de Expedientes, Abdruck o.J.) des TSE. Eine Tabelle aller 1999 registrierten Bürgerkomitees nach Inhaltsbezug im Namen geordnet befindet sich im Anhang (siehe Tabelle 4 im Anhang), ebenso eine Tabelle aller 1999 erfolgreichen Bürgerkomitees, mit Angaben zu den Stimmenanteilen, nach offiziellen Verwaltungsregionen und Provinzen (siehe Tabelle 5 im Anhang). Die Nachzeichnung der Entwicklung seit 1985 beruht auf der Datenerhebung in Ochoa García/Sánchez del Valle/Pacay Cú 1995 und <http://www.asies.org.gt/momento01-2000.htm>, 8.6.2000, sowie für 1995 TSE: Elecciones 95-96. Memoria, Tomo I y II, Guatemala 1996.

¹³⁷ Zum Stand der aktuellen Reformdiskussion siehe Kapitel 4.5.2 in dieser Arbeit.

¹³⁸ Vgl. Sánchez del Valle 2000, S. 32f. Ob diese Vorgängerorganisationen der heutigen Bürgerkomitees wirklich unter dem Namen *Bürgerkomitee* verfasst waren oder als politische Organisationen mit lokaler Basis unter dem "Schutzmantel der politischen Parteien" (Cuellar Betancourt im Interview) existierten, konnte nicht geklärt werden. Die Verfasserin konnte dies aufgrund des fehlenden Zugangs zu den entsprechenden Gesetzestexten nicht nachprüfen. Ferner liegen keine Untersuchungen zu den Motivationen über die rechtliche Erfassung der entsprechenden Möglichkeiten zur Wahlteilnahme auf subnationaler Ebene vor.

¹³⁹ Dies war ein Abgeordneter der Solidarischen Bauernorganisation OCAS. Die gesamte Gruppierung endete in der Allianz mit einer politischen Partei. Vgl. Cupil López 2000, S. 120f.

¹⁴⁰ Vgl. Aguilar Velásquez, Jorge Mario, 1998: El Comité Cívico Xel JÚ: Orígenes, Desarrollo Social y Político en el Municipio de Quetzaltenango, Abschlussarbeit an der Universität Autónoma/Instituto Chi Pixab', unveröffentlicht. Manuskript, Madrid/Quetzaltenango, S. 24.

¹⁴¹ Vgl. ebd., S. 29.

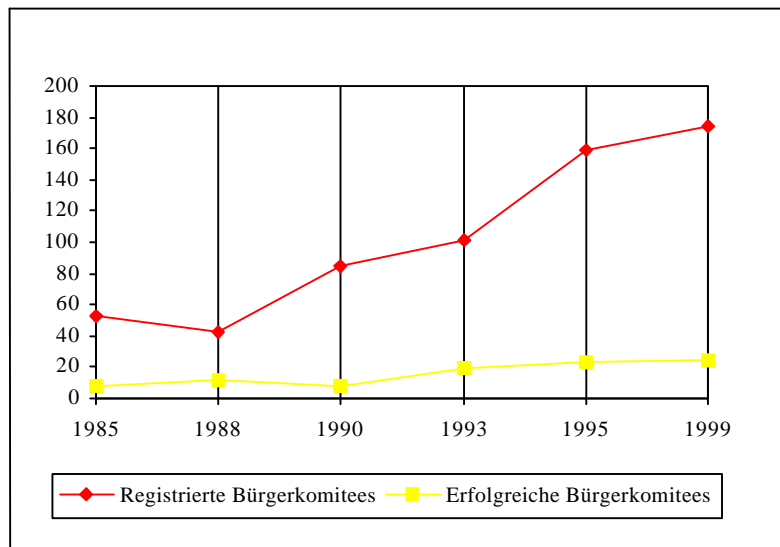
¹⁴² CRE 1998, S. 199.

schen Organisationen durch die lokale Begrenzung keine direkte Gefahr für die Zentralregierung ausgehen konnte.

4.2.1 Wahlteilnahme

Die Wahlteilnahme von Bürgerkomitees erhöhte sich seit 1985 kontinuierlich. Die Zahl der im Wahlregister eingeschriebenen Bürgerkomitees erreichte bei den Kommunalwahlen 1999 mit 174 ihren vorläufigen Höchststand.¹⁴³ Der bisher sprunghafteste Anstieg war aber zwischen 1993 und 1995 zu verzeichnen (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Registrierte und erfolgreiche Bürgerkomitees, 1985-1999

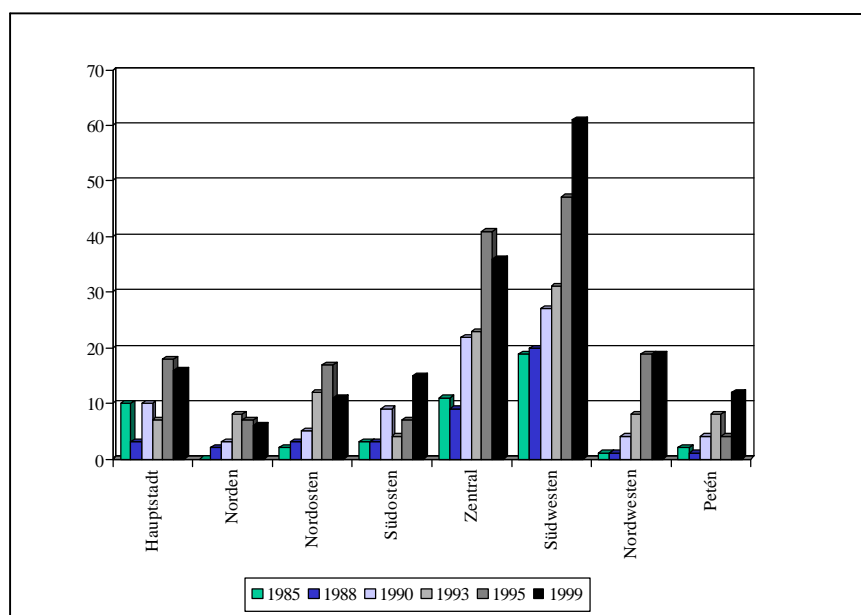


Quelle: Eigene Darstellung nach Daten des TSE und <http://www.asies.org.gt/momento01-2000.htm>, 8.6.2000.

Parallel zur quantitativen Zunahme verlief eine Erweiterung der geographischen Verbreitung. Die Anzahl der Kommunen, in denen Bürgerkomitees an Kommunalwahlen teilnahmen, stieg an. Sie blieb aber bedeutend unter der Anzahl der eingeschriebenen Bürgerkomitees. Dies zeigt, dass Bürgerkomitees in verschiedenen Kommunen nicht nur mit Parteien, sondern auch untereinander konkurrierten. Beispielsweise nahmen 1999 in insgesamt 32 Kommunen je zwei bis fünf Bürgerkomitees an Kommunalwahlen teil. Zudem zeigt die Wahlteilnahme von Bürgerkomitees regionspezifische Unterschiede. Ihr verstärktes Auftreten ist besonders in der Verwaltungsregion *Südwesten* und innerhalb derer im südwestlichen Hochland zu verzeichnen (siehe Abbildung 3).¹⁴⁴

¹⁴³ Bisweilen findet sich in Wahlanalysen eine Anzahl von 176 registrierten Bürgerkomitees, Sánchez del Valle 2000, Abbildung Nr. 2, S. 128. Dies liegt daran, dass zwei davon (CINCO der Kommune Santa Cruz del Quiché und CCC2000 der Kommune Coatepeque) nachträglich suspendiert wurden bzw. nicht an den Wahlen teilnahmen.

¹⁴⁴ Eine unlängst durchgeführte nach Regionen differenzierte repräsentative Umfrage über die Bereitschaft der Bevölkerung, sich in Bürgerkomitees zu organisieren kommt paradoxerweise zu dem Ergebnis, dass der Anteil in der Region *Osten* am höchsten sei. (Cuellar Betancourt/Peralta Chapetón 2000, S. 75). Dies steht im Widerspruch zu den statistischen Daten über die eingeschriebenen Bürgerkomitees, wo gerade dies die schwächste Region ist.

Abbildung 3: Registrierte Bürgerkomitees nach Regionen, 1985-1999

Quelle: Sánchez del Valle 2000, Abbildung 7b, S. 144.

Innerhalb dieser Region sind zumindest für 1999 die Provinzen Quetzaltenango und Sololá für den hohen Anteil verantwortlich. Es handelt sich um eine starke Präsenz von Bürgerkomitees in überwiegend ländlichen, auf Subsistenzwirtschaft basierenden und von indigener Bevölkerung verschiedener Ethnien geprägten Gebieten. Ausnahme ist die Provinzhauptstadt Quetzaltenango, die zweitgrößte Stadt Guatemalas, die ein regionales Wirtschafts- und Industriezentrum darstellt und seit Ende des 19. Jahrhunderts über eine aktive indigene Unternehmerschicht verfügt.¹⁴⁵ Auffallend ist, dass es sich sowohl in Quetzaltenango als auch Sololá um indigene Gebiete handelt, in denen die Bevölkerung relativ eigenständige Organisationsformen und Traditionen entwickelt und beibehalten hat. Sie litt weit weniger unter den Aufstandsbekämpfungsmaßnahmen der Militärdiktaturen als etwa die ebenfalls indigen dominierten Provinzen Alta Verapaz und El Quiché, in denen insgesamt eine geringere Präsenz von Bürgerkomitees zu verzeichnen ist.¹⁴⁶ Allerdings beschränkt sich die zunehmende Wahlteilnahme von Bürgerkomitees nicht nur auf Gebiete mit indigener Bevölkerungsmehrheit. Im Wahljahr 1999 war erstmals ein sprunghafter Anstieg von Bürgerkomitees im Südosten und im Petén, Regionen mit mehrheitlich ladinischer Bevölkerung, zu verzeichnen. Quetzaltenango ist auch die Provinz, in der die meisten Bürgerkomitees mit der längsten historischen Tradition und der kontinuierlichsten Wahlteilnahme anzutreffen sind. Namentlich sind dies die Bürgerkomitees XEL JÚ der Provinzhauptstadt Quetzaltenango, CREA der Kommune Salcajá und MAM TINECO der Kommune San Martín Sacatepéquez.¹⁴⁷ Diese erfolgreichen Beispiele könnten dazu führen, dass von ihnen ein positiver Impuls für das Aufkommen neuer Bürgerkomitees in der Region ausgeht.¹⁴⁸ Insgesamt kann die Wahlteilnahme von Bürgerkomitees hinsichtlich der Kontinuität dennoch nicht als hoch eingestuft werden und unterstreicht den temporären Charakter dieser Organisationsform. Der Anteil derjenigen Bürgerkomitees, die sich zu Wahlen neu einschreiben, liegt um ein Vielfaches höher als der Anteil derjenigen, die wiederholt an Wahlen teilnehmen. Dies schließt die Möglichkeit nicht aus, dass Füh-

¹⁴⁵ Vgl. Aguilar Velasquez 1998, S. 4.

¹⁴⁶ Vgl. zur quantitativen Verteilung der unter den Militärdiktaturen begangenen Massaker nach Provinzen Abbildung 7 im Anhang.

¹⁴⁷ Vgl. Ochoa García/Sánchez del Valle/Pacay Cú 1995, Abbildung 3, S. 50.

¹⁴⁸ Vgl. ebd., S. 47.

ungspersönlichkeiten indirekt erneut an Wahlen teilnehmen. Dies ist dadurch bedingt, dass Bürgerkomitees sich spalten, unter einem anderem Namen antreten oder dass ihre Führungspersönlichkeiten aus wahlstrategischen Gründen für politische Parteien antreten.

4.2.2 Wahlerfolge

Wie aus den Zeilen fünf und sechs der nachfolgenden Tabelle (siehe Tabelle 2) und der vorangegangenen Abbildung (siehe Abbildung 2) ersichtlich ging mit dem Anstieg der Wahlteilnahme von Bürgerkomitees seit den ersten freien Wahlen keine Steigerung der "Effizienz"¹⁴⁹ einher. Der Anteil der gewonnenen Bürgermeisterämter stieg nicht proportional zur Anzahl der eingeschriebenen Bürgerkomitees. Absolut gesehen lag der Anteil der von Bürgerkomitees entschiedenen Kommunen nach den Kommunalwahlen 1999 mit 25 zwar an erster, relativ zur Wahlteilnahme aber nur an vierter Stelle. Mit anderen Worten bedeutet dies, dass die Quantität und geographische Verbreitung von Bürgerkomitees stark zunahm, ihre Durchsetzungskraft im politischen Wettbewerb aber stagniert. Aus diesem Grund wird den Bürgerkomitees insgesamt eine begrenzte Wirksamkeit zugeschrieben¹⁵⁰, ohne dabei eine konkrete Ursachenforschung zu betreiben und regionale Besonderheiten in Betracht zu ziehen. Zudem wurde der Anteil derjenigen Bürgerkomitees nicht erfasst, deren Bürgermeisterkandidaten zwar nicht die Stimmenmehrheit, aber aufgrund des Wahlsystems doch mindestens einen der Ratsposten erringen konnten, an der Kommunalregierung beteiligt waren oder sind und auf eine, wenn auch zweitrangige, Präsenz von Bürgerkomitees hinweisen. 1999 war dies in 74 Fällen der Fall. Dies entspricht einem Anteil von 30,3% gemessen an der Gesamtzahl der Kommunen.¹⁵¹

Tabelle 2: Wahlteilnahme und Wahlerfolge von Bürgerkomitees 1985-1999

		1985	1988*	1990	1993*	1995	1999
1	Anzahl der Kommunen, in denen Wahlen stattfanden	325	273	300	276	300	330
2	Anzahl der Kommunen, in denen Bürgerkomitees teilnahmen	o.A.	39	o.A.	o.A.	113	132
3	Anzahl der im Wahlregister eingeschriebenen Bürgerkomitees	53	42	84	101	159	174
4	Anzahl der von Bürgerkomitees gewonnenen Bürgermeisterämter	8	12	8	19	23	25
5	Anteil der gewonnenen Bürgermeisterämter / eingeschriebene Bürgerkomitees	15,1	28,6	9,5	18,8	14,5	14,4
6	Gewonnene Bürgermeisterämter / Kommunen mit eingeschriebenen Bürgerkomitees	-	30,8	-	-	20,4	18,9
7	Anteil der gewonnenen Bürgermeisterämter / Kommunen, in denen Wahlen stattfanden	2,5	4,4	2,7	6,9	7,7	7,6

*lediglich Kommunalwahlen, zu den übrigen Terminen fanden zeitgleich Präsidentschafts- und Parlamentswahlen statt.
Quelle: <http://www.asies.org.gt/momento01-2000.htm>, 8.6.2000 mit eigenen Ergänzungen.

Ebenso wenig wurde bei der Aussage über die begrenzte Wirksamkeit bedacht, dass sich die Position der von Bürgerkomitees gewonnenen Kommunen relativ zu dem 'Auf und Ab' einzelner Parteien mit den Wahlen 1999 quantitativ gefestigt hat.¹⁵² Insgesamt lagen die Bürgerkomitees hinter den beiden großen Parteien Republikanische Front Guatemalas (FRG) und der Partei des

¹⁴⁹ <http://www.asies.org.gt/momento01-2000.htm>, 8.6.2000.

¹⁵⁰ Vgl. ebd. und Naciones Unidas en Guatemala 2000, S. 7.

¹⁵¹ Siehe Tabelle 4 im Anhang.

¹⁵² Die Bürgerkomitees werden hier lediglich quantitativ, nicht aber qualitativ als Einheit betrachtet.

Nationalen Fortschritts (PAN) an dritter Stelle, während die noch verbleibenden Bürgermeisterämter auf sieben weitere Parteien verteilt waren.¹⁵³ Bei vorangegangenen Wahlen nahmen die Bürgerkomitees bestenfalls den vierten Platz ein. Dies kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass lediglich sieben Bürgerkomitees im Vergleich zu 1995 die Wiederwahl gelang, darunter mit XEL JÚ und MAM TINECO zwei der untersuchten Bürgerkomitees¹⁵⁴. Von den übrigen erfolgreichen Bürgerkomitees hatten sechs bereits an den Wahlen von 1995 teilgenommen, fast die Hälfte war neu auf der politischen Bühne. Dennoch verfügen die erfolgreichen Bürgerkomitees im Vergleich zu den 1999 insgesamt registrierten über mehr politische Vorerfahrung. Die Gründe für die absolut niedrige Wiederwahlquote unter den Bürgerkomitees werden vor allem in deren mangelhafter gesetzlicher Verankerung - insbesondere bezüglich ihrer finanziellen Situation -, der fehlenden technischen Abstimmungsvorbereitung der zum großen Teil analphabetischen Bevölkerung und in der gängigen Praxis des Parteienwechsels von Kandidaten aus dem gesamten Spektrum der Parteien und Bürgerkomitees gesucht.¹⁵⁵ Mögliche Fehlmaßnahmen der betreffenden Kommunalregierungen oder Korruptionsfälle sind bisher nicht als potentielle Ursachen untersucht.

Ein weiterer Faktor verleiht den Bürgerkomitees ein relatives Gewicht innerhalb der 330¹⁵⁶ Kommunen. Vier der 22 Provinzhauptstädte werden von Bürgerkomitees geführt, während ebenfalls vier in Händen des PAN, zwei in Händen der ANN und die übrigen in Händen des FRG sind. Bei den Provinzhauptstädten Quetzaltenango, Huehuetenango und Chimaltenango handelt es sich dabei um wichtige, sich im Aufwind befindliche regionale Wirtschaftszentren, sowie bei der Hauptstadt der Provinz Sacatepéquez Antigua und wiederum Quetzaltenango um bedeutende Tourismus- und Kulturzentren. Mit den kleineren Städten Panajachel und Santiago Atitlán, beide in der Provinz Sololá, werden zwei weitere Tourismuszentren von Bürgerkomitees regiert. Ähnlich der regionalen Tendenzen bezüglich der Wahlteilnahme ist hinsichtlich der von Bürgerkomitees geführten Kommunalregierungen für die letzten beiden Wahlereignisse eine führende Stellung der Region des südwestlichen Hochlandes, insbesondere der Provinz Quetzaltenango, erkennbar (siehe Abbildung 4).¹⁵⁷

¹⁵³ Zur Verteilung der Bürgermeisterämter 1999 nach politischen Organisationen siehe Abbildung 8 im Anhang.

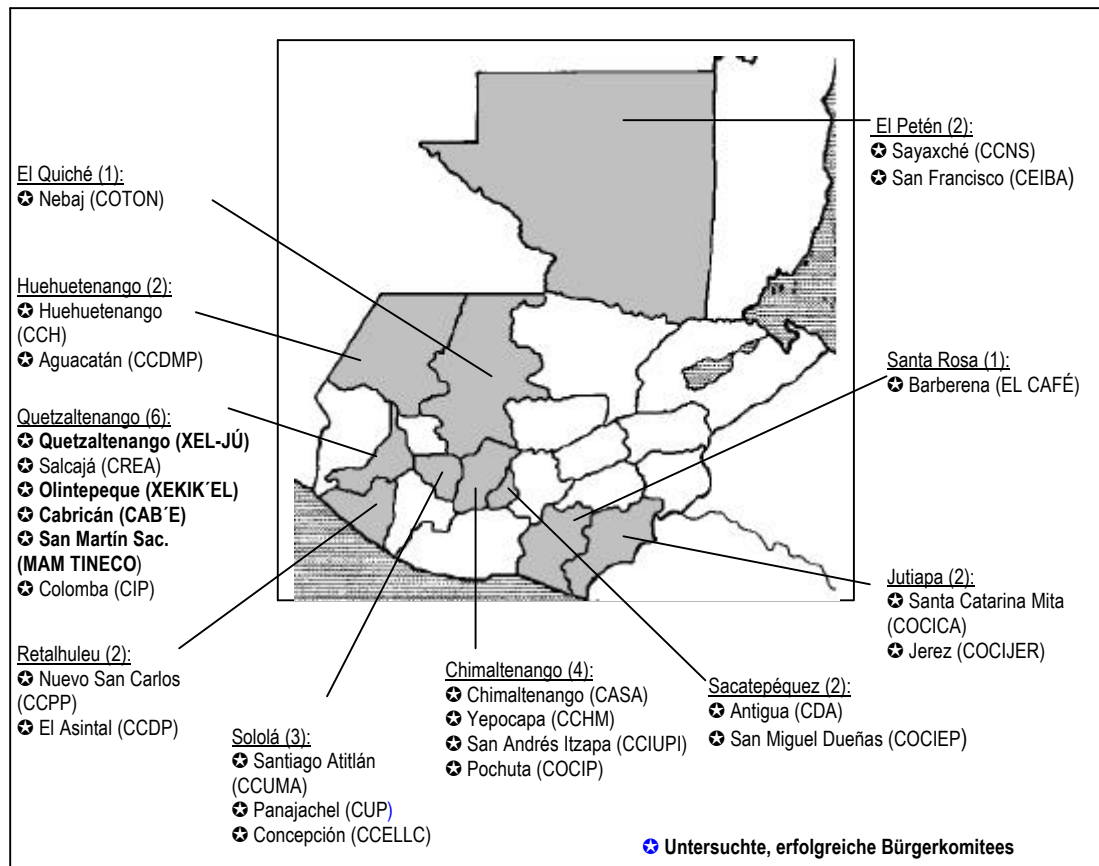
¹⁵⁴ Das entspricht einem Anteil von 30,4%. Insgesamt konnten 86 Bürgermeister, einschließlich derer, die ihre Partei oder ihr Bürgerkomitee wechselten, die Wiederwahl erlangen, Vgl. <http://www.asies.org.gt/momento01-2000.htm>, 8.6.2000. Von den restlichen 16 Bürgerkomitees nahmen sechs nicht mehr teil und zehn konnten ihre führende Position nicht verteidigen.

¹⁵⁵ Vgl. für die Provinz Quetzaltenango Neher 2000, S. 97f und Abbildung 19, S. 99.

¹⁵⁶ Die Anerkennung der 331. Kommune erfolgte nach den Wahlen des 7. November 1999 und fließt deshalb nicht in die statistische Analyse mit ein.

¹⁵⁷ Siehe auch Tabelle 5 im Anhang.

Abbildung 2: Erfolgreiche Bürgerkomitees nach Provinzen, 1999



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten des TSE

Von den insgesamt 24 Kommunen Quetzaltenangos werden für die Amtszeit 2000-2004 sechs (d.h. ein Viertel) von Bürgerkomitees regiert, während dies 1995 nur vier waren. Einen ebenso hohen Anteil verzeichnet die Provinz Chimaltenango mit vier von insgesamt 16 Kommunen. Die Provinz Quetzaltenango weist eine hohe Wiederwahlquote ihrer Bürgerkomitees -XEL JÚ, CREA, MAM TINECO- auf. Lediglich eines konnte die Wiederwahl 1999 nicht erreichen. Die übrigen drei 1999 erfolgreichen Bürgerkomitees hatten schon 1995 an den Wahlen teilgenommen und konnten damit auf Erfahrungen im politischen Wettbewerb zurückgreifen.¹⁵⁸ Eine besondere Bedeutung kommt dieser Wiederwahlquote zu, wenn sie mit derjenigen der politischen Parteien in eben dieser Provinz verglichen wird. Nur zwei politische Parteien konnten insgesamt drei Bürgermeisterämter zum zweiten Mal für sich entscheiden.¹⁵⁹ Mit dieser Wiederwahlbilanz und dem politischen Erfahrungspotential der Bürgerkomitees nimmt die Provinz Quetzaltenango gegenüber allen übrigen eine Sonderstellung ein. So ergibt sich beispielsweise für die Provinz Sololá ein gegensätzliches Bild. Die drei 1999 erfolgreichen Bürgerkomitees nahmen allesamt erstmals an Kommunalwahlen teil, während die beiden erfolgreichen der Wahlen 1995 nicht in ihrem Amt bestätigt werden konnten. Zurückgeführt wird die Niederlage der beiden Bürgerkomitees SUD (Sololá) und CCEAL (San Lucas Tolimán) auf den hohen Anteil ungültiger Stimmen. Aufgrund fehlender Kenntnis über das technische Abstimmungsverfahren hatten viele Wähler ihre Stimmen für das Bürgerkomitee annulliert.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Siehe Tabelle 4 im Anhang.

¹⁵⁹ Vgl. Sánchez del Valle 2000, Abbildung 22, S. 154.

¹⁶⁰ Die Stimmabgabe erfolgte mit je einer Stimme auf fünf Wahlzetteln. Auf den Stimmzetteln sind die politischen Organisationen für die kommunale Ebene mit ihren Namen und Identifikationssymbolen repräsentiert. Letzte-

Zusammenfassend kann aus der quantitativen Bestandsaufnahme der Schluss gezogen werden, dass Bürgerkomitees als politische Organisationsform an Bedeutung gewonnen haben. Dies läßt sich anhand der drei aufgezeigten Tendenzen nachweisen: Erstens stieg die Anzahl der registrierten und damit an der Wahl teilnehmenden Bürgerkomitees seit 1985 an, zweitens festigte sich die Position der von Bürgerkomitees gewonnenen Kommunen relativ gesehen zu einzelnen politischen Parteien und drittens hat sich eine Sonderstellung der südwestlichen Hochlandregion, insbesondere der Provinz Quetzaltenango, herauskristallisiert. Die lediglich quantitative Bestandsaufnahme der Bürgerkomitees ist aber nicht ausreichend, denn die Bürgerkomitees wurden ungeachtet ihrer inneren Vielfalt und Unterschiede als Einheit betrachtet.

4.3 Programmatische Ausrichtung

Der gesetzliche Rahmen verpflichtet die Bürgerkomitees weder zur Erarbeitung einer Satzung noch eines Programmes. Die Annäherung an die programmatische Ausrichtung erfolgt deshalb anhand ihrer Identifikationssymbole, Namensgebung, Entstehungsmotivationen, ihrer auf Wahlveranstaltungen präsentierten Wahlprogramme, Erfahrungen vorangegangener Amtsperioden und anhand der Aussagen von Führungskräften. Wichtig ist zu betonen, dass der gesetzliche Rahmen die qualitative Ausprägung der Bürgerkomitees offen lässt. Durch den Lokalbezug sind programmatische Grundsätze, die sich an der spezifischen Problemlage der Kommunen orientieren und ein ausgeprägter Bürgerbezug zu erwarten. In der Praxis werden Bürgerkomitees in ihrer Eigenschaft als legale politische Organisationsform aber auch dazu benutzt, in der Parteipolitik gescheiterten Führungspersonlichkeiten als Sprungbrett für (kommunal-)politische Macht zu dienen. Ferner haben Beispiele gezeigt, dass Bürgerkomitees ein Prüfstein für den Erfolg einer geplanten Partei sein können. Bürgerkomitees werden damit zu Vorläuferorganisationen politischer Parteien, ohne dass der kommunenspezifische Bezug und der Bürgerbezug bei der Entstehung im Vordergrund gestanden hätten. Ihre Existenz ist legal und faktisch ein Zwischenstadium. Über das Gewicht dieser Ausprägung liegen keine Angaben vor, wohl aber ist eine stärkere Tendenz dazu im urbanen und insbesondere im Bereich der Hauptstadt erkennbar.¹⁶¹ Ein prominentes Beispiel aus der Geschichte stellt das Bürgerkomitee *Plan des nationalen Fortschritts* (PAN) dar, das 1985 die Kommunalwahlen in der Hauptstadt gewann, sich 1989 als *Partei des nationalen Fortschritts* (PAN) legalisierte und 1995 die Präsidentschaftswahlen gewann.¹⁶² Nach Auffassung des Bürgerkomitees SUD besteht in solchen Fällen die Gefahr, dass die Bezeichnung *Bürgerkomitee* zur bloßen Worthülse wird.¹⁶³ Bei den untersuchten Bürgerkomitees ist dies, wie die nachfolgenden Kapitel zeigen, nicht der Fall. Sie weisen einen Bezug zur jeweiligen kommunenspezifischen Problematik und den Bürgern auf. Es kristallisieren sich trotz unterschiedlicher Nuancen und Ambitionen gemeinsame programmatische Linien heraus.¹⁶⁴

res ist für die analphabetische Bevölkerung unverzichtbar. In einer Analyse seiner Wahlniederlage erklärt das Bürgerkomitee SUD: "6°. Ein negatives Phänomen der unlängst abgehaltenen Wahlen ist der hohe Anteil an Kommunalwahlstimmen (1,848), die von den Wählern annulliert wurden, weil sie auf demselben Stimmzettel sowohl das Symbol des Bürgerkomitees (die traditionelle weiße Trachtenjacke aus Sololá) als auch das Symbol der Allianz Neue Nation (URNG/DIA) markiert hatten. (...) 7°. Dieses Unklarheit [über das Abstimmungsverfahren] spiegelt deutlich das niedrige Bildungsniveau und den hohen Prozentsatz an Analphabeten wider, mit dem wir in Guatemala zu kämpfen haben." Comunicado del Comité Cívico Sololatecos Unidos para el Desarrollo -SUD-, Sololá, November 1999. Die statistische Auswertung lässt darauf schließen, dass der hohe Anteil an ungültigen Stimmen für einen großen Teil der Bürgerkomitees einen für sie negativen Einfluss auf das Wahlergebnis ausübte. Vgl. Neher 2000, S. 113f.

¹⁶¹ Vgl. Muralles/AC 1997, S. 11.

¹⁶² Vgl. <http://www.pan.org.gt/historia.htm>, 10.7.2000.

¹⁶³ Rodolfo Pocop im Interview in Sololá am 7.1. 2000.

¹⁶⁴ Kapitel 4.3-4.5 basieren, soweit nicht anders vermerkt auf den Interviews mit Bürgermeisterkandidaten und Führungspersonlichkeiten der Bürgerkomitees CAB'E, MAM TINECO, SUD, XEKIK'EL und XEL JÚ (siehe Liste der Interviewpartner, S. 60) und der im Zeitraum von Oktober 1999-Februar 2000 durchgeführten teilnehmenden Beobachtung (siehe chronologische Liste der teilnehmenden Beobachtung, S. 61).

4.3.1 Symbolik und Namensgebung

Sowohl die Symbolik als auch die Namensgebung vieler Bürgerkomitees gehen über die lediglich formalen Anforderungen hinaus und weisen Kreativität auf. Sie vermitteln den Wählern einfache inhaltliche Botschaften. Die verwendeten Symbole stellen lokale und regionale Wahrzeichen, soziale Bedürfnisse, den Wunsch nach Einheit und Fortschritt, moralische und ethische Werte, wirtschaftliche Symbole der gesamten oder von Teilen einer Kommune sowie (ethnisch-)kulturelle Motive dar.¹⁶⁵ Letztere überwiegen bei den untersuchten Bürgerkomitees. Traditionelle Musikinstrumente oder die Abbildung der kommunenspezifischen Tracht bieten der jeweils dominierenden indigenen Bevölkerungsgruppe eingängige Identifikationsmöglichkeiten. Ähnliche Züge zeigt die Namensgebung. Die Mehrzahl der 1999 registrierten Bürgerkomitees versucht über den geographischen Lokalbezug hinaus, konkrete und für den Wähler leicht verständliche Botschaften zu vermitteln. In vielen Fällen gleichen die Namen einprägsamen Wahlkampflogos und deuten auf Entstehungsmotivationen und programmatische Vorhaben hin. Unter der vielfältigen Namensgebung sind neben dem Lokalbezug weitere gemeinsame Bezugspunkte zu erkennen.¹⁶⁶ Dies sind im einzelnen die Artikulierung der sozioökonomischen Konfliktlinie - d.h. die Spannung zwischen urbanisiertem Zentrum und ländlicher Peripherie sowohl innerhalb einer Kommune als auch im Verhältnis zwischen dem Landesinneren und dem industrialisierten Zentrum der guatemalteckischen Hauptstadt - und der ethnischen Konfliktlinie durch die Artikulierung der jeweils dominierenden indigenen Bevölkerungsgruppe, das Ziel der sozioökonomischen Entwicklung auf lokaler Ebene, der moralische Neuanfang oder die Betonung von Bürgernähe, Beteiligung und Einheit innerhalb einer Kommune. So erfolgt die Namensgebung bei den Bürgerkomitees XEL JÚ (d.i. die Kurzform des Namens der Stadt Quetzaltenango in der Sprache der K'iche')¹⁶⁷, CAB'E (in der Sprache der Mam *Neuer Weg*), XEKIK'EL (in der Sprache der K'iche' 'In Blut getränkter Fluss' unter Bezugnahme auf ein geschichtliches Ereignis) und MAM TINECO (die Bezeichnung für die in San Martín Sac. ansässige indigene Bevölkerungsgruppe) in der Sprache der jeweiligen indigenen Bevölkerungsmehrheit. SUD, dessen Sigle so viel bedeuten wie '*Bürger Sololás gemeinsam für Entwicklung*' (*Sololatecos Unidos para el Desarrollo*), bringt stärker einen programmatischen Schwerpunkt zum Ausdruck.

4.3.2 Entstehungsmotivationen

Bereits zu Beginn des Kapitels wurde auf mögliche Motivationen für die Gründung eines Bürgerkomitees hingewiesen. Bürgerkomitees können für in politischen Parteien gescheiterte Führungspersonlichkeiten die einzig legale Alternative zum Erwerb politischer Macht und/oder in erster Linie die Vorstufe für die spätere Gründung einer Partei darstellen. Diese Art von Gründungsmotivation trifft auf die untersuchten Bürgerkomitees des südwestlichen Hochlandes nicht zu. Hier sind primär andere Entstehungsmotivationen von Bedeutung, die teilweise schon über die Identifikationssymbole und die Namensgebung zum Ausdruck kommen. Sie finden sich weitgehend auch in früheren Untersuchungen über Bürgerkomitees und in allgemeinen Wahlaufrufen wieder.¹⁶⁸ Die im Folgenden beschriebenen Entstehungsmotivationen treten bei den untersuchten Bürgerkomitees meist parallel und in unterschiedlichem Ausmaß auf. Eine wichtige Motivation für die Gründung eines Bürgerkomitees ist die Kritik an der praktischen Ausprägung konventioneller politischer Parteien auf lokaler Ebene, der "Lücke"¹⁶⁹, die diese hinterlassen und der damit in Verbindung gesetzten Misswirtschaft und Korruption der Kommunalverwaltungen. Die

¹⁶⁵ Vgl. Ochoa García/Sánchez del Valle/Pacay Cú 1995, S. 53ff und Abbildung 9 im Anhang.

¹⁶⁶ Siehe Tabelle 4 im Anhang. Dort befindet sich eine Aufstellung aller 1999 registrierten Bürgerkomitees nach dem inhaltlichen Bezug ihrer Namensgebung.

¹⁶⁷ XEL-JÚ leitet sich von dem im K'iche' gebräuchlichen Namen für die Stadt Quetzaltenango Xelajú Noj ab.

¹⁶⁸ Vgl. Ochoa García/Sánchez del Valle/Pacay Cú 1995, S. 26ff; Murales/AC 1997, S. 8 und INCEP, 1999: Los Comités Cívicos Electorales: una opción para la participación ciudadana. Campaña Cívica, o.O..

¹⁶⁹ Römer&Asociados 1997, S. 50.

Bürgerkomitees sind zumindest zu einem Teil Krisenerscheinungen. CAB'E spricht in diesem Zusammenhang von der "Enttäuschung" über und dem "fehlenden Vertrauen" der Wähler in die "traditionellen politischen Parteien".¹⁷⁰ Ziel ist es, eine Gegenlegitimität zu den delegitimierten, ineffizienten kommunalpolitischen Institutionen zu schaffen und den Wählern die "bessere Alternative" zu bieten. Ihr kommunalpolitisches Handeln soll den leeren Wahlversprechen und der korrupten intransparenten Vetternwirtschaft parteipolitischer Kommunalpolitik ein Ende setzen.¹⁷¹ Die weiteren Entstehungsmotivationen hängen eng damit zusammen. So entstehen Bürgerkomitees aufgrund der Einforderung nach mehr bürgerlicher Teilhabe und Teilnahme in der Kommunalpolitik. XEKIK'EL, CAB'E und MAM TINECO verstehen sich demnach selbst als eine Form von Bürgerbeteiligung. Sie bezeichnen sich als "Beteiligungsraum für die organisierte Bevölkerung"¹⁷² in ihrer Kommune. Die Überlebenssicherung und die kommunale Entwicklung sollen in die eigene Hand genommen werden. Wichtig ist, dass dieser Raum überparteilich sein soll und die durch politische Parteien fragmentierte Kommune für das gemeinsame Ziel der sozioökonomischen Entwicklung einen soll. Besonderen Stellenwert erhält diese Motivation bei XEKIK'EL. Als einen der Gründe für seinen Wahlsieg gab das Bürgerkomitee die Integration ehemaliger Führungspersönlichkeiten politischer Parteien der rechten Mitte innerhalb seiner Kandidatenliste für den Gemeinderat an. Eine ähnliche Richtung zeigen die beiden weiteren Entstehungsmotivationen, die sich entlang der im Parteiensystem unterrepräsentierten Interessen und gesellschaftlichen Konflikte entwickeln. Benachteiligte Bevölkerungsgruppen wie die ländliche und indigene Bevölkerung fordern ihr Recht auf politische Beteiligung ein. Auf der kommunalen Ebene sind dies vor allem die Bewohner der ländlichen Teilgemeinden, im Fall Quetzaltenangos aber auch die indigene Unterschicht des urbanen Zentrums. Einerseits sind Bürgerkomitees dann vielfach die politische Fortführung von Selbsthilfe- und Nachbarschaftsgruppen, den sog. *Comités Promejoramiento*, deren Organisation überwiegend in den ländlichen Teilgemeinden spontan und teilweise zeitlich begrenzt für die Durchführung oder Einforderung eines Infrastrukturprojekts ins Leben gerufen wird.¹⁷³ Andererseits ist damit in den untersuchten Kommunen der Wunsch der mehrheitlich indigenen Bevölkerung nach Selbstbestimmung verbunden. Das Bürgerkomitee SUD beispielsweise erkennt seinen Ursprung in den traditionellen Organisationsformen der indigenen Bevölkerung, für die sich nach der Beendigung des bewaffneten Konflikts ein neuer Freiraum ergab. Die Gründung XEL JÚs Anfang der 70er Jahre war ein Versuch der Organisierung eines "politischen Projektes" oder einer Art "lokalen Indígenapartei"¹⁷⁴. Damit sollten die Selbstverwaltungsfähigkeiten der indigenen Bevölkerung unter Beweis gestellt werden und ein gegen den rassistischen und diskriminierenden Staat gerichteter Raum entstehen.¹⁷⁵ Die radikal emanzipatorische Gründungsmotivation XEL JÚs hat sich, wie das nachfolgende Teilkapitel zeigen wird, mit dem Fortschreiten des Friedensprozesses gemäßiggt. Dennoch wird vielfach und ausdrücklich betont, dass mit dem Sieg des Bürgerkomitees bei den

¹⁷⁰ Bernardino Ramírez Rojas im Interview in Cabricán am 14.12.1999.

¹⁷¹ Der Kampf gegen die Vetternwirtschaft erhält in Regionen, die von Großgrundbesitz und Plantagenwirtschaft geprägt sind, ein stärkeres Gewicht. Nach Angaben des 1995 gewählten Bürgermeisters des Bürgerkomitees PUNIT der Kommune Tukurú, Provinz Alta Verapaz (Jorge Antonio Balsells Tot, zit. in Macleod 1997, S. 191f) dominierte die ausschließliche Beziehung zwischen Kommunalverwaltung und Großgrundbesitzern die gesamte Kommunalpolitik vor seiner Amtszeit und verstärkte damit die ohnehin schon extremen sozioökonomischen Unterschiede zwischen Großgrundbesitzern und Landarbeitern.

¹⁷² Nicolás Pérez Guzmán im Interview in Quetzaltenango am 22.11.1999.

¹⁷³ Zur Verankerung der untersuchten Bürgerkomitees in diesen Nachbarschaftsgruppen siehe das nachfolgende Kapitel 4.4.

¹⁷⁴ Cardona Recinos, Rokaël/Ochoa Carlos Fredy, 1999: Democracia Popular y Gobierno Local en Quetzaltenango, in: MUNI-K'AT 1999, S. 20-48 (20).

¹⁷⁵ Vgl. Aguilar Velásquez 1998, S. 3f.

Kommunalwahlen 1995 zum ersten Mal in der Geschichte Quetzaltenangos ein indigener Bürgermeister an die Spitze der zweitgrößten Stadt Guatemalas gelangte.¹⁷⁶

4.3.3 Thematische Schwerpunkte und Konzepte

Die untersuchten Bürgerkomitees des südwestlichen Hochlands haben Themen in ihre politische Agenda aufgenommen, die sich unmittelbar auf die lokale Problematik beziehen, teilweise aber auch darüber hinausgehen. Unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Eigenheiten lassen sich drei gemeinsame thematische Schwerpunkte erkennen, die eng miteinander verbunden sind: die sozioökonomische Entwicklung der Kommunen, die Inklusion marginalisierter Bevölkerungsgruppen sowie eine transparentere und effizientere Regierungstätigkeit. Das Fundament ist dabei für diese Bürgerkomitees die Intensivierung der Bürgerbeteiligung vor allem als interessengeleitete Formen organisierter Gruppen. Während die Bürgerkomitees CAB'E und MAM TINECO keine spezifischen Konzepte aufweisen¹⁷⁷, das Bürgerkomitee an sich schon einen Beteiligungsraum darstellt und die bloße Führung der Kommunalverwaltung durch ein Bürgerkomitee ein Klima von mehr Beteiligung zu schaffen scheint, sind bei XEKIK'EL, SUD und XEL JÚ ausdifferenziertere Mechanismen und Konzepte vorhanden. Für XEKIK'EL ist eine entlang ihrer Interessen und Bedürfnisse organisierte Bevölkerung die Voraussetzung für Bürgerbeteiligung und diese wiederum der Motor für kommunale Entwicklung. Nach diesem Konzept erschöpft sich die Beteiligung nicht im Durchführungsprozess kommunaler Infrastrukturmaßnahmen über die Organisierung von Nachbarschaftsgruppen, die die Maßnahmen mit ihrer Arbeitskraft und in geringerem Ausmaß auch durch materielle Ressourcen unterstützen, sondern reicht in den Planungsprozess der Kommunalregierung hinein.¹⁷⁸ Das Wahlprogramm entstand auf der Grundlage von offenen Bürgerbefragungen und Gesprächen mit Führungspersonlichkeiten von Nachbarschaftsgruppen und anderen sozialen Gruppierungen in den ländlichen Teilgemeinden der Kommune.¹⁷⁹ Nach dem Wahlerfolg veranlasste das Bürgerkomitee in jeder einzelnen Teilgemeinde, auch dem urbanen Zentrum, offene Bürgerversammlungen und wandelte das Wahlprogramm anhand partizipativer Situationsanalysen in ein konkretes Regierungsprogramm um. Ein weiteres Beteiligungskonzept ist bei SUD zu finden. Es baut die Bürgerbeteiligung auf einen schon bestehenden dezentral organisierten Koordinationsmechanismus der lokalen indigenen Bevölkerung, die *Municipalidad Indígena*, auf. Auch als indigene Parallelverwaltung bezeichnet, stellt sie über die Hilfsbürgermeister und Dorfältesten den Intermediationsraum zwischen der Bevölkerung und der formalen Kommunalverwaltung dar. Die Hilfsbürgermeister sind in den einzelnen Teilgemeinden Sololá nicht nur ein Überrest des spanischen und später des liberal diktatorischen Verwaltungssystems, sondern indigene Autoritäten, die nach dem Gewohnheitsrecht gemeine Konfliktlösungskompetenzen innehaben.¹⁸⁰ Erweitert wird dieser Raum durch die Einbindung anderer sozialer Gruppierungen, z.B. Frauen- und Jugendgruppen, Nachbarschaftskomitees und Berufsgruppen wie die in der indigenen Kultur eine tragende Rolle spielenden

¹⁷⁶ Die Euphorie, die davon ausging, zog auch internationale Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit in ihren Bann und ließ Rigoberto Quemé sogar zum ersten indigenen Bürgermeister in der gesamten guatemaltesischen Geschichte aufsteigen, vgl. Hengstenberg, Peter, 1999: La Política Comunal como Area de Trabajo de la Fundación Friedrich Ebert en América Latina, in: FES (Hrsg.): Descentralización y autonomía comunal: La creación de espacios para un nuevo estilo de política, Santiago de Chile, S. 11-45 (37). Schätzungen für das Jahr 1998 zufolge lag der Anteil indigener Bürgermeister bei knapp einem Drittel, vgl. Naciones Unidas en Guatemala 1999, S. 122.

¹⁷⁷ MAM TINECO verweist lediglich auf die Partizipation aller Sektoren, Vgl. Comité Cívico MAM TINECO, 1995: Plan de Trabajo Municipal, 1996-2000, San Martín Sacatepéquez.

¹⁷⁸ Vgl. Olindepeque hacia el futuro. Plan de Gobierno Municipal, o.O. o.J..

¹⁷⁹ Vgl. zu einem ähnlichen Prozess das Bürgerkomitee COTÓN der Kommune Nebaj, Provinz El Quiché Macleod 1997, S. 174.

¹⁸⁰ Vgl. zur Entstehung, Struktur, Funktionsweise und Stellung der *Municipalidad Indígena* Coordinadora de Organizaciones Mayas de Sololá/Municipalidad Maya de Sololá, 1998: Runuk'ulen ri Q'atb'al Tzij Kaqchikel Tz'ololj Ya'. Autoridad y Gobierno Kaqchikel de Sololá, Sololá.

Hebammen in die Planungs- und Durchführungsprozesse kommunaler Maßnahmen. Ein zweiter Bestandteil des Konzeptes von SUD ist die Einrichtung eines Büros für die politische Bildung der Bürger. Erklärt werden sollen sowohl die Funktionsweise des formal repräsentativ-demokratischen Systems Guatemalas als auch Werte, Prinzipien und Organisationsformen der eigenen Kultur, um so innerhalb des nationalen guatemalteckischen Kontextes die Rechte der indigenen Bevölkerung einfordern und Reformvorschläge machen zu können. Konkrete Programmpunkte sind in diesem Zusammenhang die Überwachung der Friedensabkommen, insbesondere des Abkommens über die Identität und Rechte der indigenen Bevölkerung, die Umsetzung der ILO-Konvention 169 über die Rechte der indigenen Völker und die Erarbeitung eines Reformvorschlages des guatemalteckischen Bildungswesens, das die Sprachen und Elemente der indigenen Kulturen im Bildungswesen berücksichtigt. All diese Elemente will SUD auch in der ihm durch die Wahlniederlage 1999 zugeschriebenen Oppositionsrolle weiterverfolgen. Das am stärksten ausdifferenzierte Konzept zur Bürgerbeteiligung ist bei XEL JÚ zu finden. Diese ist hier Teil des neuen kommunalen Regierungskonzeptes, für das XEL JÚ den Anspruch erhebt, ein Modell für ethnisch, soziokulturell und ökonomisch heterogene Kommunen entwickelt zu haben. Dadurch soll die sozioökonomische Entwicklung der gesamten Kommune gemeinsames Ziel aller Bürger werden. Erreicht werden soll dies über einen interkulturellen Regierungsstil, der auf den Prinzipien der gegenseitigen Anerkennung der verschiedenen Ethnien mit ihren kulturellen Ausprägungen, des Dialogs und der Koordination zwischen den verschiedenen organisierten Interessen und der Kommunalverwaltung beruht.¹⁸¹ XEL JÚ grenzt diesen interkulturellen Ansatz bewusst von dem, von ihm früher und auch heute noch von einem radikalen Flügel verfolgten, indigenistischen Emanzipations- und Selbstverwaltungsgedanken ab, der eine stärkere Abgrenzung gegenüber dem ladinischen Bevölkerungsteil bewirkte. Die Anerkennung der unterschiedlichen kulturellen Wurzeln und Eigenheiten stellen aber das Fundament eines demokratischen und partizipativen Rechtsstaats dar.¹⁸² Ausgeschlossen ist innerhalb dieses Konzeptes dennoch nicht die Einforderung indigener Interessen, solange der Respekt für und der Dialog mit dem ladinischen Bevölkerungsteil und anderen Ethnien gewahrt bleibt. XEL JÚ und einige seiner Führungspersonlichkeiten waren aktiv am Friedensprozess und der Ausgestaltung des Abkommens über die Identität und die Rechte der indigenen Bevölkerung beteiligt.¹⁸³ In die kommunalpolitische Praxis Quetzaltenangos umgesetzt bedeutet ein interkultureller Regierungsstil die Besetzung des Gemeinderates mit Vertretern der ladinischen und indigenen Bevölkerung, die Förderung der organisierten Bürgerbeteiligung im Durchführungs- und Planungsprozess sowie den Dialog und Aufbau eines Netzwerkes zwischen der Kommunalverwaltung und dem ladinisch dominierten Wirtschaftssektor. So rühmt sich XEL JÚ, in der Amtsperiode 1996-2000 die Bildung von acht neuen Koordinationsmechanismen vom kommunalen Frauenkomitee bis hin zu einer Koordination von Umweltorganisationen mitinitiiert zu haben.¹⁸⁴ Die Rolle der Kommunalverwaltung besteht

¹⁸¹ Das Konzept der Interkulturalität basiert ebenso wie das des Multikulturalismus auf einem ethnischen Pluralismus, setzt aber im Gegensatz zum Multikulturalismus, bei dem es unter gegenseitiger Anerkennung auf die Koexistenz verschiedener Ethnien in einem Staat geht, auf das Zusammenleben und die Interaktion der verschiedenen Ethnien. Zusätzlich zu gleichen Rechten, Pflichten und Verantwortung wird das Recht auf Vielfalt angeführt. Vgl. dazu ausführlicher Proyecto Q'anil/PNUD 1999: Guía sobre interculturalidad, Colección Cuadernos Q'anil, Guatemala.

¹⁸² Vgl. Rigoberto Quemé in einer Pressekonferenz in Quetzaltenango am 25.11.1999.

¹⁸³ Der Bürgermeisterkandidat XEL JÚs 1993, Ricardo Cajas, wurde im selben Jahr sogar von der Ständigen Versammlung der Mayas (APM), die den Dialog mit der Regierung suchte, nach dem verhinderten Staatsstreich von Serrano Elías als Vizepräsidentenskandidat für eine Übergangsregierung vorgeschlagen, allerdings ohne Erfolg. Vgl. Cupil López 2000, S. 124.

¹⁸⁴ Im Einzelnen sind dies eine Koordination von NROs und sonstigen Vereinigungen im ländlichen Valle Palajunoj, ein Frauenkomitee, eine Koordination von Jugendorganisationen, die Gesellschaft zur lokalen Wirtschaftsförderung, eine Koordination der Hilfsbürgermeister, eine Koordination von Umweltorganisationen, eine Koordination der im ländlichen Raum tätigen LehrerInnen und zahlreiche Nachbarschaftsgruppen sowohl im urbanen als auch ländlichen Bereich, vgl. Alcaldía Municipal de Quetzaltenango, 1999: Informe Trienal de la Administración Trienal de la Administración Municipal-1996, 1997, 1998, Quetzaltenango, S. 7ff.

dabei in der Vermittlung und Koordination. Dies verpflichtet sie, zusätzliche finanzielle Mittel, z.B. aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, zu suchen und der Bevölkerung über die Koordinationsmechanismen zur Verfügung zu stellen. Zur Seite steht ihr das eigens gegründete Institut MUNI-K'AT mit technischer Hilfe bei der Suche nach Projektfinanzierung, insbesondere für den ländlichen Sektor und den Frauensektor und bei der Organisation von Maßnahmen zur beruflichen und politischen Weiterbildung.¹⁸⁵ Konsequenterweise bezeichnet XEL JÚ seine Initiativen und das Bürgerkomitee selbst als Schule des lokalen Bürgersinns. Weiter verpflichtet sich die Kommunalregierung innerhalb des interkulturellen Konzeptes dazu, die kommunalen Mittel transparent, effizient und verteilungsgerecht einzusetzen. Verteilungsgerechtigkeit bedeutet wie auch bei den übrigen Bürgerkomitees die Verwendung der kommunalen Mittel für alle Teilgemeinden je nach der Priorität ihrer Bedürfnisse. Davon profitieren zunächst die seither marginalisierten ländlichen und damit indigen dominierten Teilgemeinden. Dies führt in den urbanen Zentren und insbesondere in Quetzaltenango zu Ressentiments gegenüber dem Bürgerkomitee.¹⁸⁶ Die strukturelle Armut und Unterentwicklung bedingt jedoch, dass Infrastrukturmaßnahmen zur Grundbedürfnisbefriedigung an Trinkwasser, Elektrizität, Kommunikationswegen, Schulbildung und Gesundheitsversorgung zunächst verstärkt in den ländlichen Gemeinden durchgeführt werden müssen, um die extremen Unterschiede in der Grundversorgung zwischen Stadt und Land zu verringern. Die materielle Grundbedürfnisbefriedigung ist jedoch nicht einziger Bestandteil der bei den untersuchten Bürgerkomitees vorhandenen Entwicklungskonzepte. In unterschiedlichem Intensitätsgrad verfolgen alle eine integrierte Kommunalentwicklung. In ihren Diskursen sind Infrastrukturmaßnahmen vielmehr Mittel zum Zweck. Eigentliches Ziel ist die Schaffung gleicher Bedingungen für Ausbildung und Steigerung des Einkommens aller Bürger in einer Weise, die den nachfolgenden Generationen ein Überleben in den Kommunen selbst ermöglicht. Innerhalb dieses Kontextes setzen die Bürgerkomitees thematische Bereiche wie die lokale Wirtschaftsförderung und den Umweltschutz auf ihre politische Agenda. Die lokale Wirtschaftsförderung ist bei XEL JÚ, XEKIK'EL, SUD und CAB'E als programmatischer Schwerpunkt zu beobachten. Lokale Wirtschaftsförderung meint die Förderung der in der Kommune vorhandenen wirtschaftlichen Potentiale durch die Kommunalregierung in Kooperation mit anderen beteiligten Akteuren. Dadurch soll die Lebensqualität in den betreffenden Kommunen erhöht und für zukünftige Generationen in wirtschaftlicher, kultureller, sozialer und ökologischer Hinsicht gesichert werden. Das am weitesten entwickelte Projekt zur lokalen Wirtschaftsförderung ist bei XEL JÚ für die Provinzhauptstadt Quetzaltenango erkennbar. Hier wurde in der Amtsperiode 1996-2000 auf Betreiben des Bürgermeisters und seines Gemeinderates eine Gesellschaft zur Förderung der lokalen Wirtschaftsentwicklung (*Grupo Gestor*) ins Leben gerufen, in deren Reihen sich Vertreter des Gemeinderats, der verschiedenen Wirtschaftssektoren sowie Kooperativen und Kleinstunternehmer befinden. Ziel dieser Gesellschaft ist die Koordinierung der verschiedenen Wirtschaftssektoren, die Analyse Quetzaltenangos als Wirtschaftsstandort, die Erarbeitung eines Finanzierungsplans und die Suche nach Investoren für gemeinsame Projekte.¹⁸⁷ Für die übrigen genannten Bürgerkomitees umfasst die geplante lokale Wirtschaftsförderung aufgrund des geringeren Industrialisierungsgrades einzelne für die jeweiligen Kommunen bedeutsame Wirtschaftszweige wie die Kalkverarbeitung (Cabricán), das Handwerk, die Holzverarbeitung sowie den Handel (Olintepeque) und die Tourismusförderung (Sololá

¹⁸⁵ Muni-K'at = Instituto de Formación e Investigación para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y el Desarrollo Municipal (= Institut für politische Bildung und Forschung zur Stärkung der Zivilgesellschaft und der kommunalen Entwicklung). K'at entstammt der K'iche'-Sprache und bedeutet so viel wie gemeinschaftliches Netzwerk. Zu den konkreten Arbeitsprogrammen des Instituts, vgl. Los Programas en ejecución de Muni-K'at, abgedruckt in: Boletín de Información del Instituto MUNI-K'AT 97/2, S. 12.

¹⁸⁶ Vgl. Cardona Recinos/Ochoa 1999, S. 38f und Juárez Porroj, René 1999: La voz de los actores de la nueva gobernabilidad local, in: MUNI-KA'T 1999, S. 49-163 (49).

¹⁸⁷ Vgl. Chavarría Escandon, Miguel Angel, 2000: El Grupo Gestor una iniciativa estratégica para promover el Desarrollo Económico Local in: FES (Hrsg.): Poder Local. Espacios para un nuevo estilo de política, Guatemala, S. 77-91 (82ff).

und Quetzaltenango). Für das nahe am Atitlansee gelegene Sololá bedeutet Tourismusförderung die Durchsetzung eines sanften Tourismus, der die Natur und die einheimische Bevölkerung respektiert. Ferner sollen die Einkünfte aus dem Tourismus direkt den Kommunen und nicht der nationalstaatlichen Ebene zukommen. Die Problematik des Tourismus bildet in der Region die Schnittstelle mit Themen des Umweltbereiches. So verfolgt SUD auch die Gründung einer Koordination aller 19 an den See grenzenden Kommunen, um gemeinsame Strategien gegen die tourismusbedingte Zerstörung des Ökosystems zu entwickeln. Darüber hinaus kündigen alle Bürgerkomitees im Umweltschutzbereich Themen wie die Müllentsorgung, die Anleitung der Bevölkerung zu umweltbewussterem Handeln und Maßnahmen zur Wiederaufforstung der in der ganzen Region stark gerodeten Wälder an.¹⁸⁸

4.4 Binnenstrukturen

4.4.1 Soziale Basis und informelle Überlebensmechanismen

Die Bürgerkomitees verfügen - abgesehen von den gesetzlich vorgeschriebenen Unterstützerunterschriften und dem zu bildenden Vorstand - über keine formale Mitgliedschaft. Gepaart mit der kurzen legalen Existenzdauer bewirkt dies die Dominanz informeller Organisationsstrukturen. Bei den untersuchten Bürgerkomitees zeichnen sich diese durch die Existenz dreier Kreise aus: dem Kern einer meist kleinen Führungsgruppe, der in der Regel der formale Vorstand und die Kandidaten für die kommunalpolitischen Ämter angehören, einem größeren Aktivistenkreis, der sich durch die direkte materielle und ideelle Mitarbeit von Individuen oder Gruppen auszeichnet und dem passiven Kreis der Sympathisanten, deren Teilnahme am Bürgerkomitee sich auf die Zustimmung im Wahlakt beschränkt.¹⁸⁹ Anhand der Zusammensetzung der beiden letztgenannten Kreise lassen sich Aussagen über die soziale Basis eines Bürgerkomitees treffen. Dabei stehen Basis und Führungsgruppe bei den verschiedenen Bürgerkomitees in unterschiedlich ausgeprägten Beziehungen zueinander. Unter Berücksichtigung der kommunenspezifischen Gegebenheiten bestehen bei XEL JÚ, XEKIK'EL, SUD, CAB'E und MAM TINECO weitgehende Gemeinsamkeiten hinsichtlich ihrer sozialen Zusammensetzung.¹⁹⁰ Die Mehrzahl der untersuchten Komitees erkennt eine stärkere Verankerung ihrer Organisationsform unter der organisierten Bevölkerung der ländlichen Teilgemeinden. Selbst XEL JÚ, als Bürgerkomitee einer Kommune mit mehr als 80% urbaner Bevölkerung, scheint verhältnismäßig mehr Unterstützung bei den ländlichen Gemeinden zu erfahren.¹⁹¹ Als Gründe für die Dominanz im ländlichen Sektor werden dessen höhere Partizipationsbereitschaft aufgrund der Teilnahme an Entwicklungsprojekten zur Überlebenssicherung und seine bisher unzureichende Berücksichtigung durch die konventionellen Kommunalregierungen genannt. Parallel zur Dominanz der Bürgerkomitees im ländlichen Sektor verläuft deren Dominanz unter der indigenen Bevölkerung. Nach Angaben von SUD besteht das Bürgerkomitee zu 100% aus indigener Bevölkerung, während die 5% im urbanen Zentrum konzentrierte ladinische Bevölkerung aufgrund ihrer fehlenden Organisations- und Artikulationsbereitschaft keine Sympathien für das Komitee zeigt. XEKIK'EL rechnet den fehlenden Sympathien der ladinischen Bevölkerung deren stärkere Repräsentation durch die politischen Parteien zu.

Über die Geschlechterzusammensetzung der Bürgerkomitees und ihrer Sympathisanten können nur Annäherungen gemacht werden. Die Partizipation von Frauen ist in den Zusammenhang ihrer generell niedrigen politischen Partizipation in Guatemala einzuordnen. Erste Analysen über die Beteiligung von Frauen in Bürgerkomitees kommen zu dem Schluss, dass diese durchaus vorhanden ist, sie sich aber nicht bis in die Führungspositionen durchsetzt. Im formalen Unter-

¹⁸⁸ Vgl. als Überblick zu den kommunalpolitischen Themenschwerpunkten Abbildung 10 im Anhang.

¹⁸⁹ Vgl. zu einer ähnlichen Einteilung Sánchez del Valle 2000, S. 39.

¹⁹⁰ Die Tendenzen beruhen hauptsächlich auf der Aussage von Führungskräften. Nach Wohnorten oder sonstigen Gesichtspunkten getrennte Wählerstatistiken sind nicht vorhanden.

¹⁹¹ Vgl. Cardona Recinos/Ochoa 1999, S.23 und Juárez Poroj 1999, S. 49.

stützerkreis betrug der Frauenanteil 1993 - in ebendieser Höhe wird er auch für 1999 angesetzt - durchschnittlich 25%, bei den aufgestellten Kandidaten schrumpfte er auf knapp 7%¹⁹². Dennoch erheben die Bürgerkomitees des südwestlichen Hochlandes einen Anspruch der zunehmenden Verankerung ihrer Organisationsform unter der weiblichen Bevölkerung. So identifiziert XE-KIK'EL unter seiner Wählerschaft im Vergleich zu den politischen Parteien einen hohen Frauenanteil. Noch lückenhafter als Untersuchungen über die Geschlechterzusammensetzung sind Angaben über die Altersstruktur eines Bürgerkomitees und seiner Anhänger. Umfragen und teilweise normativ geprägte Eigenaussagen lassen aber darauf schließen, dass die Beteiligung junger Erwachsener an den Bürgerkomitees verhältnismäßig höher liegt als bei den politischen Parteien.¹⁹³ Eine genauere Betrachtung des engeren Aktivistenkreises eines Bürgerkomitees zeigt in den meisten Fällen eine Partizipation von Frauen und Jugendlichen über ihre Mitarbeit in Frauenselbsthilfe- oder Jugendgruppen.

Die Zugehörigkeit zum Aktivistenkreis definiert sich in der Regel über die Partizipation in lokal organisierten informellen Gruppen, die der zivilgesellschaftlichen Sphäre zugeordnet werden können. Die informelle Mitgliedschaft in derartigen Gruppen ist Ausdruck eines sozialen und persönlichen lokalen Beziehungsgeflechtes. Die Aktivistengruppen übernehmen eine wichtige Aufgabe bei der Anwerbung von Wählerstimmen. Zudem kann es für ein Bürgerkomitee vorteilhaft sein, auf die Unterstützung der wichtigsten sozialen Gruppen und Führungspersonlichkeiten einer Kommune vertrauen zu können, da im ländlichen und indigen geprägten Raum die Stimmabgabe eher aufgrund der gesellschaftlichen Zugehörigkeit als durch individuelle Wahlentscheidung erfolgt. Andererseits erhöht eine enge Anbindung die Erwartungshaltung der in diesen Gruppen organisierten Bevölkerung und kann im Fall des Wahlerfolges schon früh zu einem Regierbarkeitsproblem werden. Mit diesen Gruppen sind die nach den lokalen Gegebenheiten vor allem auf die jeweiligen Teilgemeinden oder Stadtteile begrenzten Selbsthilfe- bzw. Nachbarschaftsgruppen zur Verbesserung der sozioökonomischen Situation des eigenen Lebensumfeldes, Frauengruppen, kulturelle Vereinigungen, Vereinigungen von Berufsgruppen wie Händlern oder Kunsthandwerkern, Kooperativen und zum Teil auch religiöse Gruppen gemeint. SUD beschreibt das Spektrum seines Aktivistenkreises folgendermaßen:

"Wir haben festgestellt, dass alle wichtigen sozialen Gruppen und Promotoren unserer Kommune Teil des Bürgerkomitees sind. Damit meine ich die Katecheten, Priester, Evangelikale, Gesundheitspromotoren, die verschiedenen *Comités Promejoramiento*, den Rat der Mayaorganisationen Sololás, das Komitee für die Einheit der Bauern CUC, die Witwenorganisation CONAVIGUA, die Bauernorganisation CONIC und die Verwaltung von uns Indígenas, in der die Hilfsbürgermeister zusammengeschlossen sind. Es handelt sich um die Zivilgesellschaft übersetzt in ein politisches Projekt."¹⁹⁴

Teile der jeweiligen Aktivistenkreise bilden den notwendigen organisationellen Rückhalt eines Bürgerkomitees außerhalb seiner legalen Existenzdauer und verleihen ihm seine Legitimation. Der Organisations- und Aktivitätsgrad dieser Gruppen ist für die Überlebenschancen und Kontinuitäten eines Bürgerkomitees mitverantwortlich.¹⁹⁵ Bei den Bürgerkomitees längerer Existenzdauer haben sich deshalb verschiedene nicht gesetzlich verankerte, aber institutionalisierte Mechanismen herausgebildet. Hier ist die enge Bindung des Komitees SUD an die nicht verfasste traditionelle Organisationsform der *Municipalidad Indígena* hervorzuheben. Ein weiteres Modell der Überlebenssicherung eines Bürgerkomitees ist die Gründung einer Koordinierungsinstanz als Forschungsinstitut oder NRO. Beispiele hierfür sind das XEL JÚ nahestehende Institut MUNIK'AT mit den in Kapitel 4.3.3 beschriebenen Aufgabenbereichen und die MAM TINECO nahe-

¹⁹² Vgl. Ochoa García/ Sánchez del Valle/Pacay Cú 1995, Abbildung 5, S. 65 und Sánchez del Valle 2000, S. 62.

¹⁹³ Vgl. auch Römer & Asociados 1997, S. 51.

¹⁹⁴ Rodolfo Pocop im Interview.

¹⁹⁵ Vgl. Aguilar Velásquez 1998, S. 20f.

stehende NRO 'Union der organisierten Entwicklung für San Martín Sacatepéquez' (UNODES-MA). XEL JÚ sichert sein Bestehen zusätzlich über eine kulturelle Vereinigung mit demselben Namen und über die Organisierung von sog. Subkomitees in den Teilgebieten der Kommune. Die Motivation zur Teilnahme an den Aktivitäten eines solchen Subkomitees erfolgt häufig über persönliche Beziehungen. Man nimmt teil, weil man von einem Freund oder dem Führer eines Subkomitees informiert worden ist. Eine Liste von Aktivisten und Sympathisanten gibt es nicht.¹⁹⁶ Die skizzierten Überlebensmodelle bergen aber auch Gefahren für das dauerhafte Bestehen von Bürgerkomitees, weil sie oft mit Ämterhäufung und Machtkonzentration innerhalb einer kleinen Führungsgruppe verbunden sind. In Quetzaltenango und San Martín sind die amtierenden Bürgermeister und Teile des Gemeinderats Mitglieder des Vorstandes der nahestehenden NROs. Teile der Basis XEL JÚs beklagen beispielsweise die Verselbstständigung ihrer Führung und ein zunehmendes Auseinanderklaffen von Basis, politischen Inhalten und Führung. Andererseits sind es auch Teile der Basis selbst, die dem Hierarchiedenken und einer Untertanenmentalität verhaftet sind. "In der Regel widersprechen sie ihrem Führer nicht mehr, sobald dieser eine Meinung geäußert hat - vor allem, wenn es um politische Inhalte geht."¹⁹⁷

4.4.2 Führungs- und Entscheidungsstrukturen

Individuen, die der Führungsgruppe eines Bürgerkomitees angehören, zeichnen sich meist durch ihre Zugehörigkeit zum legalen Vorstand und/oder ihrer Kandidatur für ein kommunalpolitisches Amt aus. Ferner verfügen viele über Erfahrungen mit leitenden Positionen in sozialen Gruppen sowie über einen vergleichsweise höheren Bildungsgrad. Die Führungsgruppe übernimmt idealerweise die Funktion eines Kommunikations- und Koordinationszentrums. Diese Funktion ist aufgrund des fehlenden oder nur mangelhaft ausgeprägten lokalen Mediensystems wichtig. Von ihrer Wahrnehmung hängt wesentlich die Integrationsfähigkeit eines Bürgerkomitees gegenüber seiner Basis ab. Das entstehende Strukturgeflecht zwischen Führung und Basis kann durch basisdemokratische Elemente im Sinne einer 'bottom-up'-Demokratie geprägt, aber auch mit hierarchischen Elementen durchtränkt sein. Verdeutlichen lassen sich beide Richtungen anhand der verschiedenen Wahl- bzw. Ernennungsmechanismen der Bürgermeisterschaftskandidaten. Folgt man den Diskursen der Bürgerkomitees, verfügen alle über horizontale Entscheidungsstrukturen. Die Praxis zeigt aber, dass nicht alle diesem Anspruch gerecht werden und teilweise stark von vertikalen, hierarchischen Elementen durchzogen sind. Beispiele für einen basisdemokratischen Wahlmechanismus ihrer Kandidaten stellen SUD und XEKIK'El dar. Im ersten Fall erfolgt die Kandidatenauswahl über die Durchführung von Vorwahlen über Gemeindeversammlungen in den dreizehn Teilgemeinden der Kommune. Aus den daraus hervorgegangenen Vorkandidaten wählt eine Generalversammlung von Bürgern aller Gemeinden den Bürgermeisterkandidaten. Im zweiten Fall erfolgt die Wahl zwischen mehreren Kandidaten in einer Generalversammlung aller interessierten Bürger der Kommune. In beiden Fällen geht der Bürgermeisterkandidat aus der Mitte der versammelten Bürger hervor. Besonders im ersten Fall wird durch den Wahlmechanismus eine ausgewogene Repräsentation aller Gemeinden der Kommune verfolgt und die Dominanz des Komitees durch eine Teilgemeinde vermieden. Weniger basisdemokratisch gestaltet sich die Wahl der Bürgermeisterkandidaten bei XEL JÚ. Hier ging der Kandidat während des fast 30-jährigen Bestehens nicht immer aus den Reihen der eigenen Aktivisten hervor. Anfangs schlugen die Führungspersönlichkeiten für die Ämter geeignete Kandidaten vor. Dieses Prinzip sollte den Ernennungsmechanismen politischer Parteien entgegenwirken, bei denen der lokale Parteiführer sich automatisch zum Bürgermeisterkandidaten kürte. Andererseits barg dieser Mechanismus aber die Gefahr der fehlenden Identifikation des Kandidaten mit dem Bürgerkomitee.¹⁹⁸ Darüberhinaus wurde das Prinzip des Verbotes der Wiederwahl eines Kandi-

¹⁹⁶ Vgl. Bornschein 2000, S. 10.

¹⁹⁷ Ebd., S.11.

¹⁹⁸ Vgl. Aguilar Velásquez 1998, S. 9f.

daten mit der zweiten Kandidatur des aktuellen Bürgermeisters von Quetzaltenango aufgehoben. Die Entscheidung über die Bürgermeisterkandidatur fällt bei XEL JÚ im Gegensatz zu den übrigen Komitees nicht in einer Bürgerversammlung, sondern durch einen eigens dafür eingerichteten Wahlrat, der sich aus Führungspersonlichkeiten zusammensetzt. Die 'von oben' durchgesetzte Kandidatenernennung bewirkte besonders in den letzten Jahren Unmut bei Aktivistengruppen und unterlegenen Auswahlkandidaten. Beklagt wurde die Entfernung des Kandidaten von der Basis des Komitees sowie die fehlenden Kontrollmöglichkeiten von Seiten der Bevölkerung.¹⁹⁹

Betrachtet man die Herkunft der 1999er-Kandidaten der untersuchten Bürgerkomitees wird deutlich, dass alle der jeweils indigenen Bevölkerungsmehrheit ihrer Kommune angehören. So stellte 1995 das Bürgerkomitee XEL JÚ den ersten Bürgermeister indigener Herkunft in Quetzaltenango. Alle verfügten über Erfahrungen mit Projekten zur sozioökonomischen Entwicklung des eigenen Lebensumfeldes. So waren Kandidaten XEKIK'ELs, MAM TINECOs, SUDs und CABEs Führungskräfte von Nachbarschaftsgruppen oder lokalen Vereinigungen. Keiner der Kandidaten gehörte zuvor einer politischen Partei an.²⁰⁰ Die Kandidaten verfügen damit über einen hohen Bekanntheitsgrad unter der lokalen Bevölkerung und bieten ihr Identifikationsmöglichkeiten. Selbst Teil der ländlichen marginalisierten Bevölkerung zu sein und aus dieser Perspektive über Erfahrungen mit den traditionellen Kommunalregierungen zu verfügen, war für den Kandidaten XEKIK'ELs eine der wichtigsten Qualifikationen. Die Bürgernähe der Kandidaten führt zudem zu mehr Vertrauen und Verantwortung gegenüber der Bevölkerung²⁰¹, erhöht aber in einer klientelistisch geprägten Gesellschaft auch deren materielle Erwartung an den 'eigenen' Bürgermeister. Dem Anspruch der Repräsentation aller gesellschaftlichen Gruppen kamen die Bürgerkomitees bei der Kandidatenaufstellung für den Gemeinderat nur bedingt nach. Die ladinische Bevölkerung fand nur bei XEL JÚ Berücksichtigung. Frauen kandidierten in geringem Umfang bei CAB'E, SUD und XEL JÚ für den Gemeinderat. Landesweit wurden zwölf von Bürgerkomitees nominierte Frauen in Gemeinderäte gewählt, mit 4% aller von Bürgerkomitees gestellten Gemeinderäten ein verschwindend geringer Anteil.²⁰²

4.5 Bürgerkomitees im Gefüge der lokalen Interessenvermittlung

4.5.1 Beziehung zwischen Bürgerkomitees und politischen Parteien

Wie bereits mehrfach erwähnt, sind die politischen Parteien wichtigster Referenzpunkt der Bürgerkomitees im Gefüge der lokalen Interessenvermittlung. Die Beziehung zwischen beiden charakterisiert sich nicht nur über ihre rechtliche Stellung²⁰³ und die daraus erwachsende Tendenz zur Bildung informeller Allianzen zwischen Bürgerkomitees und politischen Parteien zugunsten wahlstrategischer Überlegungen. Auch die Wahrnehmung der Parteien durch die Bürgerkomitees selbst und umgekehrt prägt ihre Beziehung. Aus Perspektive der Bürgerkomitees sind die politischen Parteien eine ausschließlich negativ besetzte Organisationsform. Die Bürgerkomitees gren-

¹⁹⁹ Zu diesem Ergebnis kamen Aktivisten XEL JÚs in einem Seminar über die Auswertung der Wahlkampagne des Bürgerkomitees. Auch die Führungskräfte XEL JÚs erkannten in einer separat durchgeführten Auswertung eine gewisse Spannung zwischen Führungskräften und Basis, führten dies aber nicht auf das Verhalten der Führungsgruppe zurück (eigene Beobachtungen im Seminar zur internen Auswertung der Wahlkampagne mit Aktivisten des Bürgerkomitees XEL JÚ in Quetzaltenango am 12.2.2000 bzw. im Seminar zur internen Auswertung des Wahlprozesses für scheidende und neue Gemeinderatsmitglieder des Bürgerkomitees XEL JÚ in Santa Catarina Palopo, Sololá am 11.-12.12.1999).

²⁰⁰ Vorerfahrung in organisierten lokalen Gruppen und dort meist in Führungspositionen ist auch bei den Kandidaten von acht Bürgerkomitees der Regionen des Nordostens, Nordwestens und der zentralen Region erkennbar. Allerdings verfügen dort auch 41% der Befragten über Vorerfahrung in einer politischen Partei. Vgl. Sánchez del Valle, Abbildung 10, S. 40.

²⁰¹ Raúl Cuellar Betancourt im Interview.

²⁰² Vgl. Sánchez del Valle 2000, S. 62.

²⁰³ Siehe Tabelle 1 in Kapitel 4.1

zen sich selbst ausdrücklich von den politischen Parteien ab, betrachten ihre Organisationsform aber nicht grundsätzlich mit der politischen Parteien als inkompatibel.²⁰⁴ Dabei verfallen sie in ihren Diskursen in eine Reihe von Idealvorstellungen. Auch bewirkt die aktuelle Krisensituation der Parteien fast automatisch, dass die Kritikpunkte an der einen Organisationsform in Positivargumente für die andere transformiert werden.²⁰⁵ Dies ergibt eine Liste von 'Vorteilen' ihrer Organisationsform gegenüber der der politischen Parteien:²⁰⁶

- Durch ihr Entstehen im lokalen Umfeld besteht bei den Bürgerkomitees und ihren Kandidaten ein unmittelbarer Problembezug, der es ihnen erlaubt, konkrete kommunenspezifische Lösungsvorschläge zu entwickeln. Demgegenüber ist das Interesse der Parteien nicht primär die Entwicklung der jeweiligen Kommunen. Wichtiger ist für sie die Durchsetzung der von nationaler Ebene vorgegebenen Richtlinien und die Anwerbung von Stimmenpotential für die politischen Ämter der übergeordneten Ebenen.
- Organisationsstrukturen und die Kandidatenauswahl orientieren sich bei den Bürgerkomitees nach basisdemokratischen Mustern. Die Entscheidungsstrukturen sind horizontal. In einem Bürgerkomitee hat jeder Bürger, auch unterhalb des Wahlalters und jeder sozialen Gruppe unabhängig der ethnischen Zugehörigkeit, des Geschlechts und der Herkunftsgemeinde eine Chance zur aktiven politischen Beteiligung. Kandidaten und Wähler eines Bürgerkomitees werden zu Subjekten, die durch ihre Partizipation eine Veränderung bewirken können. Im Gegensatz dazu betrachten die Parteien ihre Kommunalkandidaten und Wähler als Objekte, die ihnen zum Stimmenfang dienen. Sie sind lediglich "eine Stufe auf der Treppe zum Erfolg"²⁰⁷. Organisations- und Entscheidungsstrukturen verlaufen vertikal von oben nach unten. Die Kandidatenauswahl beruht auf der Entscheidung der nationalen Führung. Die fehlenden demokratischen Praktiken und die Partikularinteressen der einzelnen Parteien bewirken eine Teilung der einzelnen Kommunen.
- Die materiellen Ressourcen der Bürgerkomitees stammen aus den freiwilligen Beiträgen ihrer Aktivisten in Form von finanzieller Unterstützung oder Arbeitskraft. Die Stimmabgabe erfolgt aus freier und eigener Entscheidung heraus. Die Parteien verfügen demgegenüber aufgrund ihrer landesweiten Organisationsstrukturen und der gesetzlich nicht definierten Parteienfinanzierung über hohe Finanzmittel, die im Wahlkampf eingesetzt werden können. Die Stimmen der Wähler kaufen sie wie Objekte. Das persönliche Machtstreben setzen parteipolitische Kandidaten durch Vetternwirtschaft und Korruption in den Kommunalregierungen fort, häufig mit dem Ziel, im Fall der Zugehörigkeit zur Regierungspartei, einen Posten auf einer übergeordneten Ebene zu erhalten. Bei Kandidaten der Bürgerkomitees ist dem persönlichen Machtstreben Einzelner durch die Begrenzung der Organisationsform auf die kommunale Ebene eine natürlich Schranke gesetzt.

Die Haltung der Parteien den Bürgerkomitees gegenüber ist weniger durch eine kategorische Selbstabgrenzung gekennzeichnet. Sie ist vielmehr ambivalent. Aus ihrer Perspektive sind die Bürgerkomitees in erster Linie legale Konkurrenten im kommunalen Wettbewerb. Sie erkennen die Bürgerkomitees als Organisationen an, die im kommunalen Bereich alternative politische Partizipationsräume öffnen. Allerdings stellen sie die politische Erfahrung und Qualifikation der

²⁰⁴ Vgl. Sánchez del Valle 2000, S. 51 und Römer&Asociados 1997, S. 80.

²⁰⁵ Vgl. CRE 1998, S. 192.

²⁰⁶ Die folgende Liste bezieht sich auf die untersuchten Bürgerkomitees des südwestlichen Hochlands. Ähnliche Tendenzen wurden auch bei Bürgerkomitees der Provinzen Zacapa, El Quiché und Guatemala festgestellt. Vgl. Sánchez del Valle 2000, S. 50ff.

²⁰⁷ Teodoro García Oxlaj im Interview in Olintepeque am 8.11.1999.

Kandidaten in Frage.²⁰⁸ Dennoch existiert ein, wenn auch verdeckter Kampf der Parteien gegenüber den Bürgerkomitees. Indirekt versuchen sie die Partizipationsmöglichkeiten der Bürgerkomitees einzuschränken, um das bestehende Parteiensystem und ihre gesetzlich verankerte Dominanz nicht zu gefährden. Solange die Bürgerkomitees die parteipolitischen Interessen nicht gefährden, werden sie als Alternative toleriert.²⁰⁹ Vom Wahlkampf des Jahres 1999 sind verschiedene Fälle bekannt, in denen Führer politischer Parteien potentielle Kandidaten von Bürgerkomitees diffamierten und unter der Wählerschaft das Gerücht verbreiteten, dass ein von einem Bürgerkomitee gestellter Bürgermeister und seine Kommune von der nationalstaatlichen Mittelzuwendung ausgeschlossen seien.²¹⁰

In der Praxis zeigt sich, dass Bürgerkomitees und Parteien häufig nicht nur Konkurrenten sind und zumindest auf lokaler Ebene in einer normativen Negativbeziehung zueinander stehen, sondern im Wahlprozess häufig aufeinander angewiesen sind. Diese Wechselbeziehungen äußern sich in informellen Allianzbildungen. Die Allianzen können sich derart gestalten, dass ein Bürgerkomitee direkt oder indirekt seiner Wählerschaft Stimmempfehlungen für die Partei seiner Präferenz gibt und auch gemeinsame Wahlveranstaltungen durchführt. Für eine Partei besteht die Unterstützung des Bürgerkomitees dabei in der Stimmenanwerbung für die zu wählenden Ämter auf nationaler Ebene. Dies geschieht vor allem, wenn eine Partei sich in einer Kommune ohnehin wenig Chancen auf einen Wahlsieg ausrechnet. Die Parteien gehen dann unter Umständen so weit, dass sie in Absprache mit dem betreffenden Bürgerkomitee keine Kandidaten auf kommunaler Ebene aufstellen. Im Gegenzug erhofft sich ein Bürgerkomitee davon Kontakte zu Abgeordneten, die für ihre späteren Belange in kommunalpolitischen Fragen eintreten. Die Allianzbildung ergibt hinsichtlich der Parteienpräferenz bei den untersuchten Bürgerkomitees ein differenziertes Bild. Die Parteienpräferenzen der Bürgerkomitees teilen sich mit dem FRG zwischen dem rechten und der ANN dem linken Rand des Parteienspektrums auf. Eine Analyse glaubt knapp die Hälfte aller bei den Wahlen 1999 erfolgreichen Bürgerkomitees im Einzugsbereich der ANN zu erkennen, während über den FRG-freundlichen Anteil keine Angaben gemacht werden.²¹¹ Eindeutige Allianzen zwischen einem Bürgerkomitee und der ANN sind beispielsweise bei XEKIK'EL und SUD zu beobachten. Im ersten Fall war die Allianz erfolgreich, die ANN stellte keine Kommunkandidaten auf, das Bürgerkomitee gewann die Kommunalwahlen und der Kandidat der ANN des Wahlkreises Quetzaltenango für den Kongress konnte in seiner Heimatgemeinde Olinstepeque einen vergleichsweise hohen Stimmenanteil erzielen. Im zweiten Fall war die Allianz weniger erfolgreich. Hier hatte es zwischen dem Bürgerkomitee und der ANN im Vorfeld der Wahlen Absprachen über einen Verzicht der ANN gegeben, in der Kommune Sololá Kommunalwahlkandidaten aufzustellen. Die Absprachen wurden jedoch von der Partei gebrochen. Das Ergebnis war der Kommunalwahlsieg der Partei, weil die Wählerschaft des Bürgerkomitees aus Unkenntnis über das Wahlverfahren Stimmen für das Bürgerkomitee annulliert hatte.²¹² Die Vertreter des Bürgerkomitees beklagten dabei den fehlenden Respekt der nationalen Führung der ANN gegenüber den Eigendynamiken der ländlichen Kommunen, in erster Linie auch deshalb, weil die Aktivisten des Bürgerkomitees die ANN auf nationaler Ebene als beste Option werteten. Ferner befinden sich in den Reihen SUDs ehemalige Guerillakämpfer. Als Ergebnis dieser missglückten Allianz will das Bürgerkomitee bei zukünftigen Wahlen auf eigene Initiative hin keine Zugeständnisse mehr an politische Parteien machen. Dennoch akzeptiert SUD die Wahlniederlage als eine politische Niederlage und zeigt für die Oppositionsrolle im Gemeinderat ein demokratisches Verhalten. Man verfolge keine Opposition mit blockierenden Demonstrationen, sondern wolle Probleme konstruktiv an einem runden Tisch diskutieren und Vorschläge erarbeiten. Teile der programmatischen Vorhaben sollen mit Hilfe der *Municipalidad*

²⁰⁸ Vgl. Römer&Asociados, S. 80.

²⁰⁹ Cuellar Betancourt im Interview.

²¹⁰ Vgl. auch Sánchez del Valle 2000, S. 68.

²¹¹ Vgl. <http://www.asies.org.gt/momento01-2000.htm>, 8.6.2000.

²¹² Siehe Kapitel 4.2.2

Indígena umgesetzt werden. Ein Beispiel für eine informelle Allianz eines Bürgerkomitees mit dem rechten Parteienrand ist die informelle Bindung des CREA aus der Kommune Salcajá in der Provinz Quetzaltenango an den FRG. Hier nahm der FRG nicht an den Kommunalwahlen teil und überließ das Feld dem Bürgerkomitee im gemeinsamen Kampf gegen den PAN. Im Gegenzug machte CREA in seinen Wahlveranstaltungen Mitwerbung für den FRG auf nationaler Ebene. Nicht immer sind derart deutliche Parteienpräferenzen vorhanden. MAM TINECO betont sogar ausdrücklich seine Überparteilichkeit. XEL JÚ hat aufgrund seiner historischen Tradition einen großen Teil an ANN-Sympathisanten aufzuweisen, dürfte aber auch zu einem bedeutenden Teil dem FRG nicht abgeneigt sein.²¹³ Nach einer drei Wochen andauernden Polemik um die Annullierung der Kommunalwahlen 1999 hat sich das Verhältnis zwischen XEL JÚ und zumindest dem kommunalen Arm des FRG abgekühlt. Der mit 86 Stimmen knapp unterlegene FRG hatte in Übereinkunft mit dem provinziellen Wahlaufsichtsgremium dem Bürgerkomitee Wahlbetrug vorgeworfen aufgrund illegalen Stimmenkaufs und Wahlwerbung in eigens zur Verfügung gestellten Transportmitteln. Der von der obersten Wahlbehörde (TSE) nach zähen Verhandlungen zugunsten des Bürgerkomitees entschiedene Konflikt bewirkte dreierlei: Zum einen schlug das Bürgerkomitee daraus im Einklang mit der nationalen Presse landesweit politisches Kapital. Mit Unterstützung von anderen Bürgerkomitees, Teilen der guatemaltekischen Zivilgesellschaft wie Menschenrechts- und Mayaorganisationen sowie internationalen Solidaritätsgruppen und Institutionen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit konnte es einen Aufruf gegen Rassismus für mehr Demokratie und Partizipation in Gang setzen.²¹⁴ Zum zweiten bewies der Vorfall, wie sehr die ethnische Polarisierung in der Bevölkerung verankert ist und dass die ethnische Frage instrumentalisiert wurde.²¹⁵ Zum Dritten wurde deutlich, wie stark Stimmenkauf und persönliches Machtstreben die formal demokratischen Institutionen der Parteien und Wahlen prägen. Allerdings scheinen auch die Bürgerkomitees nicht frei von diesen Praktiken zu sein und sei es lediglich, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. So wurde nicht geklärt, ob die Vorwürfe des FRG berechtigt waren oder nicht. Nach der Negativentscheidung des TSE schien der FRG kein weiteres Interesse mehr am Kampf für die Demokratie zu haben. Die Kommunalwahlkandidaten für Quetzaltenango wurden mit Trostposten entschädigt. Der Bürgermeisterkandidat avancierte zum Berater der FRG-Fraktion im Kongress, während die Kandidatin für den ersten Gemeinderat zur umstrittenen Gouverneurin der Provinz Quetzaltenango ernannt wurde.²¹⁶

4.5.2 Reformvorschläge des Wahl- und Parteiengesetzes

Im Zuge des Friedensabkommens über Verfassungsreformen und das Wahlverfahren wurde im Februar 1997 eine elfköpfige Kommission eingesetzt, die Vorschläge für eine Reform des Wahl- und Parteiengesetzes erarbeiten sollte. Sie setzte sich aus Vertretern des TSE und den im Kongress repräsentierten politischen Parteien zusammen. Über die konkreten Reformforderungen im Abkommen hinaus, hauptsächlich im Bereich der technischen Umsetzung des Wahlverfahrens, fanden auch Debatten über die Stellung der lokalen Bürgerkomitees statt. In diesem Kontext reichten zehn der von Bürgerkomitees gestellten Bürgermeister der Amtsperiode 1996-2000 mithilfe der NRO *Bürgerinnen in Aktion (AC)* eine Reihe von Reformvorschlägen zugunsten

²¹³ Ein in der Auswahl für das Bürgermeisteramt 2000-2004 gescheiterter Kandidat, trat nach seiner Niederlage dem FRG bei und zog als Abgeordneter in den Kongress ein.

²¹⁴ Rigoberto Quemé Chay in einer Pressekonferenz XEL JÚs in Quetzaltenango am 25. 11. 1999 und vgl. Guatemala: Ein Kampf gegen die Willkür, in: FES-INFO 1/2000, S. 51. Ferner berichtete die guatemaltekische Tagespresse drei Wochen lang fast täglich über die Entwicklung des Falles, meist zugunsten des Bürgerkomitees, vgl. beispielsweise. Llorca, Juan Carlos: Caso Quemé, conflicto étnico o político? in: El Periódico v. 19.11.1999 und Zapeta, Estuardo: Tierra arrasada *light* (en Xela), in: Siglo XXI v. 16.11.1999. Vgl. auch Zwischenfälle nach Bekanntgabe der Wahlergebnisse, in: Fijate 202, S. 6.

²¹⁵ Vgl. Llorca, Juan Carlos 1999, in: El Periódico v. 19.11.1999.

²¹⁶ Si me destituyen seguiré en el gobierno, in: El Quetzalteco v. 11.3.2000.

der Bürgerkomitees ein.²¹⁷ Schon in der Diskussion um das Abkommen über die Verfassungsreformen hatte die Vertretung der Zivilgesellschaft eine Reformierung des Wahl- und Parteiengesetzes zugunsten der Bürgerkomitees im Sinne dauerhafter politischer Organisationen vorgeschlagen.²¹⁸

Die Vorschläge der Bürgerkomitees und unabhängig verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie politischer Forschungsinstitute erfolgten im Kontext der übrigen Reformvorschläge zur Stärkung und Erweiterung der Kanäle politischer Partizipation. Sie beruhen auf der grundsätzlichen Forderung nach Gleichbehandlung der politischen Organisationen, Parteien und Bürgerkomitees auf kommunaler Ebene. Idealerweise müssen sie mit der Reformierung des technischen Wahlverfahrens wie der dezentralen Aufstellung von Wahlurnen, einer erforderlichen Mitgliedschaft proportional zur eingeschriebenen Wahlbevölkerung unabhängig des Alphabetisierungsgrades und einer eindeutigen Regelung zur Finanzierung politischer Organisationen einhergehen. Daraus folgen für die Bürgerkomitees sowohl neue Rechte als auch Pflichten. Den Kern der Vorschläge bilden drei wesentliche Punkte. Erstens sollen die Bürgerkomitees den Status dauerhafter politischer Organisationen erhalten, um mehr Chancengleichheit im kommunalpolitischen Wettbewerb zu schaffen. Die rechtlichen Hindernisse wie die kürzeren Einschreibefristen, die finanzielle Benachteiligung und die unmittelbare Auflösung nach Feststellung der Kommunalwahlergebnisse sollen an die Regelung für die politischen Parteien angeglichen werden.²¹⁹ Gleichzeitig würde dies die Bürgerkomitees einer stärkeren Kontrolle nach innen, gegenüber der Öffentlichkeit und dem Gesetz unterwerfen. Auch würde damit die Wahrscheinlichkeit geringer, dass Bürgerkomitees als einmalige Kanäle von Protest und nach persönlicher Macht strebender Individuen missbraucht würden.²²⁰ Der zweite Vorschlag dehnt sich, zusätzlich zu den im ersten ausgesprochenen Forderungen, in territorialer Hinsicht auf die provinzielle Ebene und in funktionaler auf die des Kongresses aus. Die Bürgerkomitees sollen die Möglichkeit erhalten, provinzielle Direktkandidaten für den Kongress aufzustellen. Diese Kongressabgeordneten seien dann durch ihre territoriale Bindung stärker der lokalen Bevölkerung verpflichtet und böten ihr stärkere Identifikationsmöglichkeiten. Die Bürgerkomitees folgen der Annahme, dass ein parteipolitischer Abgeordneter sich nur sekundär der Bevölkerung verpflichtet.²²¹ Ferner sollen diese Abgeordneten den Kommunen und der Kommunalpolitik auf nationaler Ebene ein stärkeres Gewicht verleihen. Zu vorgenanntem Zweck fordert der dritte Vorschlag die Zulassung der Konstituierung von Koalitionen verschiedener Bürgerkomitees einer Provinz unter Beibehaltung ihres Status als lokale Bürgerkomitees. Die Bürgerkomitees ziehen diese Variante der territorialen Ausdehnung mehrerer Bürgerkomitees in Koalition der Konzeption vor, den Bürgerkomitees nahestehende Provinzparteien zu gründen. Mit dieser Selbstabgrenzung in Verbindung mit der negativen Konnotation des Parteienbegriffs in der aktuellen Parteienkrise²²² versuchen die Bürgerkomitees, sich gegen Warnungen verschiedener Kritiker abzusichern. Diesen Warnungen zufolge sei die Gefahr bei einer territorialen Ausdehnung der Bürgerkomitees groß, dass sie es nicht schafften, sich qualitativ, beispielsweise durch Stärkung der inneren Demokratie und eine reale programmatische Ausrichtung, von den politischen Parteien zu unterscheiden und dass sie dieselben Praktiken unter dem Deckmantel einer anderen politischen Organisationsform annähmen. Ferner verlören sie gerade den von ihnen selbst als so positiv eingestuften kommunenspezifischen Bezug.²²³ All dies führe dann zu dem schon von den Parteien her bekannten Teufelskreis

²¹⁷ Vgl. CRE 1998, S. 195ff.

²¹⁸ Vgl. Ponciano Castellanos 1996, S.144.

²¹⁹ Gedacht ist beispielsweise daran, das Kriterium der 4%-Hürde analog zu dem der politischen Parteien einzuführen. Demnach würde ein Bürgerkomitee nur dann automatisch aufgelöst, wenn es weniger als 4% der Wählerstimmen bei Kommunalwahlen erhält.

²²⁰ Vgl. Sánchez del Valle 2000, S. 86.

²²¹ Pocop im Interview.

²²² Vgl. CRE 1998, S. 207.

²²³ Vgl. Sánchez del Valle 2000, S. 88.

der Ernüchterung der Bevölkerung über die formal verfassten demokratischen Partizipationsmechanismen und die Demokratie im Allgemeinen und letztendlich zu einer Vertiefung der Krise der intermediären Strukturen.²²⁴

In einigen Punkten fanden die zehn Bürgermeister Befürworter bei Forschungsinstituten, Universitäten und anderen zivilgesellschaftlichen Gruppierungen. Daraus ergaben sich für den Fall einer grundlegenden Reformierung des rechtlichen Rahmens der Bürgerkomitees, d.h. mindestens mit dem Zugeständnis dauerhafte Organisationsformen zu konstituieren, drei mögliche Szenarien, die in Tabelle 3 vergleichend zusammengefasst sind.

Tabelle 3: Mögliche Szenarien für Bürgerkomitees bei Reform des LEPP

	1. Szenario	2. Szenario	3. Szenario
Gegenstand	Beibehaltung der derzeitigen Funktion der lokalen Bürgerkomitees, jedoch mit dauerhaftem Status	Erweiterung des 1. Szenarios um die Aufstellung von provinziellen Direktkandidaten im Kongress durch Koalitionen von Bürgerkomitees auf provinzieller Ebene	Beibehaltung der Bürgerkomitees auf kommunaler Ebene bei Zulassung, den Bürgerkomitees nahestehender provinzieller Parteien
Wichtigste Details	<ul style="list-style-type: none"> • Aufhebung ihres temporären Charakters • Angleichung der Einschreibevoraussetzungen an die der Parteien prozentual zur eingeschriebenen Wahlbevölkerung einer Kommune unabhängig des Alphabetisierungsgrades • Durchführung einer registrierten Generalversammlung nach Konstituierung des Bürgerkomitees mit Vorstellung eines Programmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung einer Koalition aus Bürgerkomitees bei einer Beteiligung von mindestens 33% der Kommunen einer Provinz (Minimalforderung 50%) • Einschreibung der Koalition ins Wahlgregister mit eigenem Namen und Symbol als provinzielles Bürgerkomitee • provinzielles Bürgerkomitee stellt Kandidaten für einen Kongress-abgeordneten, sowie kommunale Bürgerkomitees für den jeweiligen Gemeinderat 	<ul style="list-style-type: none"> • die provinzielle Partei sollte in mind. 33% der Kommunen einer Provinz über Kommunalverbände verfügen (Minimalforderung 50%) • Aufstellung von Kandidaten für Gemeinderat und Provinzabgeordnete möglich

Quelle: Eigene Darstellung nach CRE 1998, S. 205ff.

Das erste Szenario entspricht dem ersten und minimalen Reformvorschlag der Bürgerkomitees, während das zweite ihrer vollen Forderung am nächsten kommt. Das dritte Szenario spricht sich für eine Stärkung der Organisationsform von Parteien aus. Gemeinsam ist den beiden letzten Szenarien, dass sie versuchen, eine Erweiterung der Möglichkeit durchzusetzen, alternative politische Organisationen auf subnationaler Ebene zu konstituieren. In beiden Fällen hieße dies eine Verstärkung des politischen Wettbewerbs, der aber bei zu starker persönlicher Interessenmanipulation eher in eine zunehmende Partikularisierung als eine Demokratisierung münden könnte. Ferner wäre es unter Umständen für die Bürgerkomitees noch schwieriger, sich qualitativ von den politischen Parteien abzuheben. Solche Koalitionen könnten den Interessen eines besonders starken Komitees zum Opfer fallen. Die Kandidaten dieser Koalitionen oder Provinzparteien dürfen nicht a priori als weniger korrupt und machtbesessen eingestuft werden.²²⁵

²²⁴ Cuellar Betancourt im Interview.

²²⁵ Vgl. CRE 1998, S. 194.

Eine reale Chance scheint nach dem derzeitigen Stand der Debatten um die Gesetzesreformen jedoch für keines der oben dargestellten Szenarien zu bestehen. Mit dem mehrmals modifizierten Reformvorschlag der offiziellen Kommission, dessen Verabschiedung im Kongress nach mehreren gescheiterten Anläufen - das erste Scheitern im Vorfeld der Volksbefragung zu den Verfassungsreformen im Frühjahr 1999 wurde als Hemmnis für den Demokratisierungsprozess interpretiert²²⁶ - für das erste Quartal des Jahres 2001 geplant ist, verschlechtert die Stellung der Bürgerkomitees sogar im Vergleich zu dem noch gültigen Parteiengesetz. Zusätzlich zur zeitlich begrenzten legalen Existenzdauer der Bürgerkomitees verbietet dieser den Bürgerkomitees mehr als zwei Mal mit demselben Symbol und Namen an den Kommunalwahlen teilzunehmen. Dies würde nach Auffassung der von Bürgerkomitees gestellten Bürgermeister insbesondere bekannte und in der Bevölkerung fest verankerte Bürgerkomitees, die Organisationsform und die lokale Interessenvermittlung insgesamt schwächen.²²⁷ Dies bestätigt die These, dass die politischen Parteien über die offizielle Reformkommission, an der Vertreter von Bürgerkomitees nicht beteiligt sind, einen verdeckten Kampf gegen die Bürgerkomitees führen.²²⁸

4.5.3 Vernetzungsbestrebungen auf übergeordneten Ebenen

Die noch nicht abgeschlossene Diskussion um die Reform des Wahl- und Parteiengesetzes ist für einige Bürgerkomitees ein Grund, sich landesweit verstärkt untereinander zu vernetzen. Im Dezember 1999 wurde eine erste Initiative ins Leben gerufen, in deren Rahmen verschiedene Bürgerkomitees beschlossen, gemeinsame Strategien zu entwickeln, Beratungsangebote wahrzunehmen und ihre Erfahrungen untereinander auszutauschen.²²⁹ Zu diesem Zweck suchen sie die Schaffung eines Raumes, der ihnen als Sprachrohr und zum gegenseitigen Erfahrungsaustausch dienen kann. Damit soll der Organisationsform der Bürgerkomitees auf nationaler Ebene ein stärkeres Gewicht verliehen werden. Hier sollen beispielsweise Vorschläge für die Reform des Wahl- und Parteiengesetzes, die Dezentralisierungsreformen sowie Reformen des Kommunkodex erarbeitet werden. Wichtig sei bei diesen Diskussionen die Beteiligung sowohl möglichst aller "regierender Bürgerkomitees" als auch solcher, die sich durch Ratsmitglieder in der Opposition ihrer jeweiligen Kommunalverwaltungen befinden und als "Wahlverlierer" gelten.²³⁰ Die Vernetzungsbestrebungen gehen vor allem von Bürgerkomitees des südwestlichen Hochlandes aus. So versuchten die Bürgerkomitees SUD und XEL JÚ, in erster Linie in Form des Instituts MUNI K'AT, im Vorfeld der Kommunalwahlen 1999 provinzielle Vernetzungen ins Leben zu rufen, um sich neu formierenden Bürgerkomitees mit ihren Erfahrungen in der Kommunalpolitik und dem technisch aufwendigen Einschreibeverfahren zur Seite zu stehen.²³¹ SUD möchte, obwohl nun nicht mehr an der Spitze der Kommunalverwaltung, die Initiative einer provinziellen Koordination vorantreiben. Ziel ist dabei auch, bei einer entsprechenden Wahlgesetzreform, auf eine bereits bestehende Organisationsform für die Bildung einer Koalition von Bürgerkomitees der Provinz Sololá zur Stellung eines provinziellen Kongressabgeordneten zurückgreifen zu können.

²²⁶ Vgl. Die Zivilgesellschaft: unentbehrlich für den Friedensprozess, in: Infopress Centroamericana v. 8.10.1999, abgedruckt in: ¡Fijáte! 201, S. 2-4 (3).

²²⁷ Vgl. Sánchez del Valle 2000, S. 86f.

²²⁸ Vgl. Cuellar Betancourt im Interview.

²²⁹ Vgl. BürgermeisterInnen treten ihr Amt an, in: ¡Fijáte! 202, S. 5.

²³⁰ Die Bürgerkomitees C.A.S.A. der Kommune Chimaltenango, Provinz Chimaltenango und CCDMP der Kommune Aguacatan, Provinz Huehuetenango bei einem Treffen zwischen Bürgerkomitees und Institutionen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit auf Initiative des guatemaltekischen Menschenrechtszentrums (CALDH) in Guatemala-Stadt am 10.2.2000.

²³¹ Im Umfeld von XEL JÚ und MUNI K'AT wurde zur Stärkung der Bürgerkomitees die Vereinigung zum Aufbau der Demokratie (A.C.D.) gegründet, an der bedeutende zivilgesellschaftliche Organisationen wie CALDH, AC und die Stiftung Rigoberta Menchú beteiligt sind. Vgl. zur inhaltlichen Ausgestaltung ihrer Arbeit die Arbeitsmaterialien A.C.D., o.J.: Instructivo para la elaboración de una agenda de trabajo municipal, o.O. und dies., o.J.: Elementos a tomar en cuenta para la elaboración de un plan de gobierno municipal, o.O..

Die Ambitionen des Bürgerkomitees XEL JÚ sind höher gesteckt und gehen über die provinzielle Ebene hinaus. Angestrebt wird nicht nur eine Vernetzung mit anderen Bürgerkomitees, sondern auch mit national agierenden zivilgesellschaftlichen, insbesondere indigenen Gruppierungen. Das Ziel XEL JÚs einer solchen Vernetzung ist deutlich definiert. Das Bürgerkomitee möchte seinen lokalen Aktionsradius ausdehnen und die in der Lokalpolitik gesammelten Erfahrungen auf die nationale Ebene übertragen. Dies würde bedeuten, dass die in der Kommune erprobte interkulturelle und multisektorale Politik in ein nationales Projekt umgewandelt werden müsste. XEL JÚ bezeichnete sich schon im Zusammenhang des Konflikts um die Kommunalwahlen in Quetzaltenango als national bekanntes Symbol, das landesweit über Respekt und Unterstützung verfügt.²³² Die Organisationsform dieses Projektes ist grundsätzlich noch offen. Mit der zunehmenden Wahrscheinlichkeit, dass die Reform des Wahl- und Parteiengesetzes den Status quo für die Bürgerkomitees als ausschließlich lokale politische Organisationen beibehalten wird, zeigt sich immer mehr die Tendenz zur Gründung einer neuen politischen Partei auf nationaler Ebene. Damit wäre XEL JÚ bzw. dessen Nachfolgeorganisation die erste nationale Partei, deren Kraft aus der Provinz kommt. Eine interne Reform, die erstmals die Bildung dauerhafter, mit inhaltlichen Aufgaben betrauter Kommissionen innerhalb des Bürgerkomitees ins Leben rief, scheint dies bereits vorzubereiten.²³³ Die Initiative geht stark auf das Bemühen der Führungsgruppe XEL JÚs zurück, allen voran des aktuellen Bürgermeisters der Stadt Quetzaltenango. Auszuschließen ist deshalb nicht, dass die Gründung der Partei mit einer Schwächung des kommunalen Bürgerkomitees einhergeht, da der politische Nachwuchs eine der größten Sorgen XEL JÚs ist. Über die Positionierung der angestrebten Partei innerhalb des Parteiensystems kann nur spekuliert werden. Während sie einerseits in der noch nicht besetzten (linken) Mitte angesiedelt wird²³⁴, sprechen andere Stimmen vom Projekt einer Mayapartei. Diesem Projekt wird vorgeworfen, dass es sich dem ladinischen Bevölkerungsteil verschließt und die ethnische Polarisierung eher verhärtet als abbaut. Als treibende Kräfte gelten diesen Stimmen zufolge neben dem aktuellen Bürgermeister der Stadt Quetzaltenango auch andere Persönlichkeiten aus der Indígenabewegung. Dies sind beispielsweise die Friedensnobelpreisträgerin des Jahres 1992, Rigoberta Menchú und andere indigene Persönlichkeiten, die in der Amtsperiode 1996-2000 der ersten Mitte-Links-Partei seit Beendigung der autoritären Regime, FDNG, angehörten, die nach den Wahlen 1999 suspendiert wurde.²³⁵

4.6 Zusammenfassende Einordnung der untersuchten Bürgerkomitees des südwestlichen Hochlands

Die Teilkapitel über die quantitative Bestandsaufnahme und die programmatische Ausrichtung haben gezeigt, dass sich hinter der lokalen politischen Organisationsform *Bürgerkomitee* ein komplexes Feld aus einer Vielzahl und Vielfalt zum Teil kontinuierlich, zum Teil sporadisch auftretender lokaler Akteure verbirgt. Die schwer fassbare Komplexität dieser Akteure wird schon mit dem Versuch deutlich, die Bezeichnung *Bürgerkomitee* präzise zu verwenden. Strenggenommen sind Bürgerkomitees nur für die kurze Zeitdauer eines neunzig-tägigen Wahlprozesses legal mit dieser Bezeichnung verankert. Während dieser Zeit ist allen gemeinsam, dass sie eindeutig als politische Akteure der repräsentativen lokalen Interessenvermittlung erfassbar sind und auf kommunaler Ebene mit politischen Parteien um Wählerstimmen konkurrieren. Diese minimale Wesensbeschreibung greift aber zumindest für die untersuchten Bürgerkomitees des südwestlichen Hochlands zu kurz. Denn mehrheitlich bestehen diese in der Praxis über den Wahlprozess hinaus in der Wahrnehmung der Bevölkerung und der politischen Diskussion als Bürgerkomitees fort. Sie existieren trotz oder gerade wegen der formal verfassten Beschränkung über informelle

²³² Vgl. Rigoberto Quemé Chay in einer Pressekonferenz in Quetzaltenango am 25.11.1999.

²³³ Vgl. Bornschein 2000, S. 11.

²³⁴ Cuellar Betancourt im Interview.

²³⁵ Vgl. CEG: Análisis de coyuntura de actores sociales, octubre 2000, e-mail vom 5.10.2000.

Anbindungen an andere Organisationszusammenhänge weiter. In erster Linie handelt es sich nicht nur um von Bürgern getragene Wählervereinigungen für einzelne Führungspersonlichkeiten. Die Bürgerkomitees weisen programmatische Linien auf, die vor allem eine integrierte Kommunalentwicklung, die Förderung von Bürgerbeteiligung und die Integration der Interessen benachteiligter Bevölkerungsgruppen, besonders der indigenen und ländlichen Bevölkerung beinhalten. Teile der Bürgerkomitees sind in der lokalen Zivilgesellschaft verankert. Hervorgehoben sei noch einmal die Herkunft der Führungsgruppen einzelner Bürgerkomitees aus lokalen Selbsthilfe- bzw. Nachbarschaftsgruppen und die informelle Anbindung an NROs oder an eine indigene Verwaltungsform. Das Bürgerkomitee SUD beispielsweise bezeichnet sich selbst als politischen Vertreter der lokalen Zivilgesellschaft.²³⁶ Es erscheint daher sinnvoll, die Bürgerkomitees innerhalb der lokalen Interessenvermittlung als Schnittstelle zwischen der zivilgesellschaftlichen Sphäre und den politischen Parteien einzuordnen. Zudem stellen die Bürgerkomitees eine Schnittstelle zwischen formal verfassten und informellen politischen Beteiligungsstrukturen dar. Die nachfolgende Abbildung (siehe Abbildung 5) veranschaulicht den Schnittstellencharakter der Bürgerkomitees. Die Abbildung zeigt auch die derzeit bestehenden Entwicklungstendenzen der untersuchten Bürgerkomitees. Während bei der Vernetzung mit dem Ziel der Bildung einer Lobby für Bürgerkomitees auf nationaler Ebene und bei der von SUD vorangetriebenen Vernetzung auf Provinzebene nur eine Verschiebung bzw. Ausdehnung in vertikaler Richtung zu beobachten ist, bedeutet die Initiative XEL JÚs zur Gründung einer Partei auch eine horizontale Verschiebung in Richtung der politischen Parteien.

²³⁶ Pocop im Interview.

5. Lokale Bürgerkomitees - Bausteine zur demokratischen Konsolidierung?

Die Konsolidierung einer Demokratie ist ein langfristig ausgerichteter Prozess, der weder von einem Tag auf den anderen noch von einem Akteur alleine erfolgreich beendet werden kann. Vielmehr sind damit Lernprozesse verbunden, die sich wechselseitig unter einer Vielzahl von Akteuren, Institutionen und Strukturen verschiedener räumlicher Ebenen abspielen. Dies gilt umso mehr, wenn, wie in der vorliegenden Arbeit geschehen, die demokratische Konsolidierung in Guatemala mit den inhaltlich anspruchsvollen und thematisch breitgefächerten Friedensabkommen in Bezug gesetzt wird. Der Begriff der demokratischen Konsolidierung wurde konsequenterweise analytisch nicht auf die konstitutionelle Ebene und die Ebene der konventionellen Interessenrepräsentation beschränkt, sondern auf eine Ebene unterhalb dieser ausgedehnt. Darin wurde die lokale bzw. kommunale Ebene mit ihren spezifischen Formen der Interessenvermittlung, die nur vor einem historisch und politisch-kulturell gewachsenen Hintergrund verständlich sind, eingeschlossen. An die Beantwortung der Frage nach dem von lokalen Bürgerkomitees getragenen Baustein zur demokratischen Konsolidierung dürfen deshalb keine zu hohen Erwartungen gestellt, geschweige denn endgültige Ergebnisse gefordert werden. Schon im Untersuchungsrahmen sowie verstärkt in Kapitel 4.6 wurde auf die Schwierigkeit hingewiesen, die Bürgerkomitees als lokale politische Organisationsform analytisch zu erfassen. Die Einordnung als Schnittstelle zwischen zivilgesellschaftlicher Sphäre und politischen Parteien trifft vorerst nur auf die untersuchten Bürgerkomitees des südwestlichen Hochlands zu. Folglich können Aussagen über den Baustein lokaler Bürgerkomitees zur demokratischen Konsolidierung mit Hilfe der vier in Kapitel 2.4 erarbeiteten Kriterien - Ethnische Integration, Bürgernähe und sachorientierte Kommunalpolitik, demokratische Verhaltensweisen und Binnenstrukturen sowie Akzeptanz des politischen Systems und Parteienanbindung - zunächst nur für diese fünf Bürgerkomitees in dieser spezifischen Region getroffen werden.

- *Ethnische Integration:* Das erste Kriterium der ethnischen Integration erhält in der Untersuchungsregion einen wichtigen Stellenwert und kann für die fünf untersuchten Bürgerkomitees insgesamt positiv gewertet werden. Indigene Gruppen und ihre sofern vorhandenen historisch und kulturell bedingten Verwaltungsformen nutzen die politische Organisationsform als Bürgerkomitee, um auf kommunaler Ebene am politischen System teilzuhaben. Der wichtigste Schritt liegt in der Tatsache selbst, dass Indigenas Kommunalregierungen führen, ohne von politischen Parteien mit geringem Lokalbezug dafür instrumentalisiert worden zu sein.²³⁷ Der Symbolwert, der davon für die Vertrauensbildung in das politische System auf kommunaler Ebene und für die Schaffung einer multiethnischen und plurikulturellen Grundlage für die nationalstaatliche Ebene ausgeht, ist nicht zu unterschätzen. Die Ausführungen zur programmatischen Ausrichtung haben gezeigt, dass die untersuchten Bürgerkomitees zumindest seit den Friedensabkommen keine systemoppositionellen Emanzipations- bzw. Autonomiebewegungen sind, deren Anliegen über die Forderungen nach Chancengleichheit indigener Bevölkerungsgruppen hinausgingen und den Rahmen der Friedensabkommen verlassen würden. Innerhalb ihrer programmatischen Ausrichtungen ist die indigene Problematik meist mit der Frage der sozioökonomischen Entwicklung verbunden. Teilweise sind Ansätze zur Öffnung für den ladinischen Bevölkerungsteil vorhanden, wenn auch mit dem vordergründigen Ziel der besseren Regierbarkeit. Auszuschließen sind rassistische Gegenreaktionen sowohl in der eigenen Anhängerschaft als auch bei den politischen Gegnern dennoch nicht. In Quetzaltenango hat sich gezeigt, dass dies kurzfristig zu destabilisierenden Tendenzen auf der lokalen Ebene führen kann und dass die tiefe Verankerung der ethnischen Polarisierung in der Gesellschaft nur in einem langfristigen Lernprozesses abbaubar ist. Dennoch ist auf nationaler Ebene über die Thematisierung der ethnischen Problematik durch Bürgerkomitees insgesamt ein förderliches Potential für die demokratische Konsolidierung vorhanden. Dies ist vor allem dann

²³⁷ Vgl. zu diesem Ergebnis auch Bornschein 2000, S. 11.

der Fall, wenn es gelingt, die ethnische Konfliktlinie langfristig über die Bürgerkomitees in das Parteiensystem hineinzutragen. Dies könnte erstens durch eine inhaltliche Untermauerung bestehender Parteien innerhalb der strategischen informellen Allianzen geschehen oder zweitens über die Gründung einer eigenen Partei, wie dies XEL JÚ derzeit anvisiert. Hier wäre zukünftig kritisch zu beobachten, inwiefern diese Partei selbst die Anbindung an Bürgerkomitees indigener Bevölkerungsgruppen sucht und gestaltet. Ferner hängt die konsolidierende Wirkung davon ab, ob diese Partei den auf kommunaler Ebene geführten Diskurs über die interkulturelle Demokratie auf nationaler Ebene tatsächlich weiterführen wird. Allerdings würde der ursprünglich konsolidierungsförderliche interkulturelle Ansatz in Frage gestellt, wenn sich die ethnischen Forderungen aufgrund der Stärke und des Verhaltens der politischen Gegner und einer internen Faktionalisierung radikalieren würden.

- *Bürgernähe und sachorientierte Kommunalpolitik:* Die Symbolwirkung indigener Bürgermeister für die Vertrauensbildung in der lokalen Bevölkerung hängt eng mit der von den untersuchten Bürgerkomitees propagierten Bürgernähe und der zum Teil damit verbundenen sachorientierten Kommunalpolitik zusammen. Die Bürgernähe ist bei den untersuchten Bürgerkomitees nicht nur eine leere Worthülse, sondern sie ist aufgrund der sozialen und ethnischen Herkunft ihrer Führungspersonlichkeiten, der Zusammensetzung ihrer Basis und ihrer kommunalpolitischen Konzepte zumindest in Ansätzen vorhanden. Die durch die ethnische Herkunft erzeugte Bürgernähe in den indigen dominierten Kommunen - der Bürgermeister spricht die Sprache der Bevölkerungsmehrheit - erhält zusätzliches Gewicht, weil die Bürgermeister mehrheitlich über Erfahrung 'von unten' mit Nachbarschaftsarbeit in den bisher vernachlässigten ländlichen Teilgemeinden der Kommunen und mit deren geringen Zugangschancen zu kommunalen Mitteln verfügen. Die in ihrer Mehrheit durch Situationsanalysen und Bürgerbefragungen erstellten kommunalpolitischen Programme spiegeln die kommunenspezifischen Problemlagen wider. Der größte Fortschritt liegt auch hier in der Tatsache selbst, dass der Versuch unternommen wurde, sachorientierte Wahl- und kommunalpolitische Programme zu erstellen und der Wählerstimme einen Sinn zu verleihen. Die Sachorientierung wird bei vier der untersuchten Fälle um interessengeleitete gruppenspezifische Bürgerbeteiligungsmechanismen und horizontale Kooperationsformen mit anderen lokalen gesellschaftlichen Bereichen ergänzt. Konsolidierungsförderlich wirken diese Ansätze langfristig besonders dann, wenn sie fester Bestandteil zukünftiger Kommunalregierungen unabhängig von ihrer politischen Ausrichtung werden. Kurzfristig bergen diese Ansätze aber auch Gefahren, weil Ämterhäufung und das Fehlen einer ausreichenden Informationspolitik die Grenzen zwischen Kommunalverwaltung, Kooperationsformen und Überlebensmechanismen der Bürgerkomitees stark verwischen. Für den kritischen Beobachter und den politischen Gegner entsteht der Verdacht, dass die Bürgerkomitees ebenso wie die politischen Parteien ihre eigene, wenn auch wesentlich breiter gestreute Anhängerschaft bevorzugt bedienen.
- *Demokratische Verhaltensweisen und Binnenstrukturen:* Demokratische Verhaltensweisen und Binnenstrukturen, für die Bürgerkomitees aufgrund ihrer Begrenzung auf die überschaubare lokale Ebene und ihrer organisationellen Unabhängigkeit von übergeordneten Entscheidungsebenen die besten Voraussetzungen zu haben scheinen, sind für die untersuchten Bürgerkomitees nicht eindeutig bewertbar. Bürgerkomitees, die hinsichtlich ihrer Entscheidungsstrukturen zu horizontalen basisdemokratischen Mustern neigen und solche, die eher hierarchisch vertikal geprägt sind, halten sich die Waage. Sicherlich dürfen die hierarchischen Strukturen wie etwa bei XEL JÚ vor dem Hintergrund fehlender bindendemokratischer Strukturen bei lokalen Parteivertretungen nicht überbewertet werden. Für die demokratische Konsolidierung gefährdend werden diese langfristig aber dann, wenn sich XEL JÚ in eine politische Partei auf nationaler Ebene transformiert und seine hierarchischen Binnenstrukturen auf nationaler Ebene reproduziert. Positiver fällt die Be-

wertung für die demokratischen Verhaltensweisen nach außen aus. Ansätze für Kooperation und Dialog mit lokalen gesellschaftlichen Sektoren, wie Wirtschaft, Frauen, Selbsthilfe- und Nachbarschaftsgruppen, sind bei allen Bürgerkomitees vorhanden. Die von SUD und XEL JÚ geförderten Programme zur politischen Bildung tragen, auch wenn dies bislang schwer messbar ist, zur Vermittlung demokratischer Werte und Verhaltensweisen in der Bevölkerung bei. Bei beiden Bürgerkomitees dürfte die Erfahrung an der Spitze einer Kommunalregierung demokratische Lerneffekte hinterlassen haben. SUD erkannte seine Wahlniederlage als politische Niederlage an und mobilisierte den in der eigenen Wählerschaft vorhandenen Protest für eine konstruktive Oppositionsarbeit mit dem festen Willen, sich bei den darauffolgenden Wahlen erneut dem politischen Wettbewerb zu stellen. Bei XEL JÚ ist, seitdem es die Mehrheit in der kommunalen Ratsbehörde stellt, eine zunehmende Abnahme der Radikalität im Umgang mit der ethnischen Frage beobachtbar.

- *Akzeptanz des politischen Systems und Parteienanbindung:* Alle untersuchten Bürgerkomitees bejahen die demokratische Ordnung und die Friedensabkommen grundsätzlich. Demokratisierung und die Umsetzung der Friedensabkommen sind teilweise ausdrücklicher Bestandteil ihrer programmatischen Ausrichtung. Die Entstehungsmotivationen der einzelnen Bürgerkomitees sind zwar mit Momenten des Protests und/oder des Emanzipationsgedankens verbunden, haben aber bisher nicht zu Forderungen oder Verhaltensweisen geführt, die das Gesamtsystem gefährden könnten. Die Frontstellung der untersuchten Bürgerkomitees richtet sich im Wahlkampf nicht gegen die demokratischen Instanzen an sich, sondern gegen die bisherigen praktischen Ausprägungen von Kommunalverwaltungen, Parteien und Wahlen. Die Bürgerkomitees thematisieren und machen notwendige Bestandteile wie Parteien- und Wahlkampffinanzierung, parteiinterne Demokratie und verwaltungstechnische Hindernisse beim Wahlverfahren für eine Reform des Wahl- und Parteiengesetzes sichtbar.²³⁸ In diesen Zusammenhang ist auch die anvisierte nationale Lobbyvertretung von Bürgerkomitees einzuordnen, solange darin konstruktive Vorschläge erarbeitet werden und diese nicht als Protestinstrument gebraucht wird. Dennoch ist die normative, teilweise kategorische Selbstabgrenzung von den politischen Parteien auf kommunaler und indirekt auch auf nationaler Ebene, die ein Bürgerkomitee automatisch mit positiven demokratieförderlichen und die Parteien mit entsprechend negativen Werten besetzt, langfristig kritisch zu betrachten. Am deutlichsten hat das Beispiel XEL JÚs gezeigt, dass die herkömmlichen und von Bürgerkomitees viel kritisierten Wahlkampfpraktiken von Bürgerkomitees reproduziert werden, auch wenn dies vordergründig zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit erfolgen mag. Ein noch größerer Ernüchterungseffekt über die Beteiligungsmöglichkeiten in einem demokratischen System, als dies mit der Parteienkrise ohnehin schon der Fall ist, wäre dann nicht auszuschließen. Eine Selbstabgrenzung gegenüber den politischen Parteien ist für die Bürgerkomitees aber auch deshalb nicht haltbar, weil sie aufgrund ihres rechtlichen und ökonomisch eingeschränkten Handlungsrahmens, zumindest nach der augenblicklichen Gesetzeslage, häufig auf eine Anbindung an politische Parteien oberhalb der kommunalen Ebene angewiesen sind. Die Bürgerkomitees einzelner Kommunen haben gezeigt, dass sie den lokalen Unterbau bestehender Parteien ersetzen und für Parteien auf nationaler Ebene festigend wirken können, wenn auf beiden Seiten die getroffenen Abmachungen eingehalten werden. Ob diese informellen Allianzen zwischen Parteien und Bürgerkomitees nur rein strategischer Natur sind und sich die Funktion der Bürgerkomitees auf die Mobilisierung von Wählerstimmen

²³⁸ Raúl Cuellar dazu: "Ich glaube, die qualitative Bedeutung der Bürgerkomitees liegt darin, dass sie das Wahlsystem, das Parteiensystem und das politische System an sich in Frage stellen. Dies stellt aber sicherlich nicht die politischen Parteien als Instanzen an sich, die Kandidaten für alle durch Wahlen legitimierte Ämter aufstellen, in Frage, weil das politische System auf diese Weise aufgebaut ist. Aber dadurch wird ihnen eine innere Wandlung abverlangt in Richtung mehr innerer Demokratie ..." Cuellar Betancourt im Interview.

für die Parteien auf nationaler Ebene beschränkt oder ob davon langfristig auch thematische Impulse ausgehen und Politiker von unten ihren konstruktiven Raum finden, muss zukünftig verstärkt beobachtet werden. Problematisch ist die Mobilisierungsfunktion dann, wenn sie für Parteien erfolgt, deren Führungskräfte aus den Reihen der Militärregime stammen. Daraus wird ersichtlich, dass Bürgerkomitees in einer Wechselbeziehung mit der Konsolidierung von Parteien und Parteiensystem auf nationaler Ebene stehen. Wird davon ausgegangen, dass der gesetzlich geregelte Aktionsradius der Bürgerkomitees auch zukünftig auf die kommunale Ebene beschränkt bleibt, liegen die für die demokratische Konsolidierung wünschenswerten Entwicklungspfade von Bürgerkomitees in der inhaltlichen und personellen Unterstützung von Parteien und/oder der Transformation in politische Parteien. Als solche müssten sie ihrerseits die Anbindung an lokale Bürgerkomitees suchen, die von den untersuchten Bürgerkomitees artikulierten Interessen auf die politische Agenda setzen und die Ansätze zu demokratischeren Binnenstrukturen fortführen. Bei einem derartigen Zukunftsszenario ist es durchaus möglich, dass die Bürgerkomitees als politische Organisationsform insgesamt parallel zur Konsolidierung von Parteien und Parteiensystem wieder an Attraktivität verlieren. Die Schaffung einer Art provinzieller Vertretungen von Bürgerkomitees, wie in der Diskussion um das Wahl- und Parteiengesetz von Bürgerkomitees gefordert wird, wäre zum derzeitigen Zeitpunkt aufgrund der Gefahr einer erhöhten Fragmentierung und Entscheidungseffizienz im Kongress verfrüht, könnte aber langfristig bei einem konsolidierten Parteiensystem wieder in Erwägung gezogen werden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass von den Bürgerkomitees CAB'E, MAM TINECO, SUD, XEKIK'EL und XEL JÚ des südwestlichen Hochlandes im Untersuchungszeitraum ein Konsolidierungspotential ausgeht. Das wichtigste Potential liegt dabei in der politischen Integration der indigenen Bevölkerung und - eingeschränkt auf die kommunale Ebene - der Schließung der von politischen Parteien hinterlassenen Kompetenzlücken. Ob beide Befunde und die sonstigen für die Bürgerkomitees des südwestlichen Hochlandes gewonnenen Erkenntnisse flächendeckend auch für die übrigen Provinzen gelten, ist nur in Anschlussuntersuchungen festzustellen. Dann kann möglicherweise auch genauer geklärt werden, warum in anderen Provinzen mit einem ähnlich hohen Anteil an indigener und mehrheitlich ländlicher Bevölkerung mit einem niedrigen Entwicklungsstand keine vergleichbare Dichte von Bürgerkomitees vorzufinden ist. Die Frage unter welchen Bedingungen die politische Organisationsform auch in nicht-indigenen und urban geprägten Gebieten attraktiv sind, müsste ebenfalls Gegenstand von Anschlussuntersuchungen sein. Damit wird auch noch einmal deutlich, dass die zukünftigen Entwicklungspfade und die konsolidierende Wirkung nicht losgelöst von der parallel verlaufenden Entwicklung der Parteien und vom allgemeinen politischen Klima des Landes betrachtet werden können. Zudem müsste genauer geklärt werden, welcher Natur die erfolgreichen und die durch den Wahlmechanismus ausgeschalteten Bürgerkomitees sind. Denn wie im vierten Kapitel angedeutet, können nicht alle Bürgerkomitees als Schnittstelle zwischen lokaler zivilgesellschaftlicher Sphäre und politischen Parteien eingeordnet werden. Die rein gesetzlichen Bestimmungen lassen offen, dass Bürgerkomitees auch von einzelnen, möglicherweise autoritären oder in der Parteipolitik gescheiterten Führungspersönlichkeiten sowie ehemaligen paramilitärischen Selbstverteidigungspatrouillen genutzt werden können. Derartige Instrumentalisierungstendenzen bergen ein für die demokratische Konsolidierung eher zweifelhaftes Potential. Dies zeigt, dass über das Phänomen der Bürgerkomitees noch viele Fragen offen sind und ein großer Forschungsbedarf besteht. Beispielsweise müssten neben flächendeckenden und kontinuierlichen Untersuchungen auch stärker outputorientierte und politikfeldbezogene Untersuchungen durchgeführt werden, um die Vertrauensbildung, die von den Leistungsergebnissen der von Bürgerkomitees geführten Kommunalregierungen im Vergleich zu politischen Parteien ausgeht, einschätzen zu können.²³⁹ Erst dann könnte genauer bestimmt werden, ob der von Bürgerkomitees des südwestlichen Hochlands seit den

²³⁹ Zu ähnlichen Vorschlägen für Anschlussuntersuchungen vgl. Sánchez del Valle 2000, S. 88f.

Friedensabkommen getragene Baustein für die demokratische Konsolidierung zukünftig an Bedeutung und Umfang zu- oder abnehmen wird.

6. Liste der Interviewpartner

Bürgerkomitees und Parteien:

GARCÍA OXLAJ, Teodoro, Bürgermeister und weitere Führungskräfte des Bürgerkomitees XEKIK'EL, in der Kommune Olintepeque, Provinz Quetzaltenango am 8.11.1999.

PÉREZ, Olayo, Bürgermeisterkandidat der Partei PAN, in der Kommune Cantel, Provinz Quetzaltenango am 14.11.1999.

PÉREZ GUZMÁN, Nicolás, Bürgermeister des Bürgerkomitees MAM TINECO, in der Kommune Quetzaltenango, Provinz Quetzaltenango am 22.11.1999.

POCOP, Rodolfo, Bürgermeisterkandidat des Bürgerkomitee SUD, in der Kommune Sololá, Provinz Sololá am 7.1.2000.

QUEMÉ CHAY, Rigoberto, Bürgermeister des Bürgerkomitees XEL JÚ, in der Kommune Quetzaltenango, Provinz Quetzaltenango am 3.2.2000.

RAMÍREZ ROJAS, Bernardino, Bürgermeister und weitere Führungskräfte des Bürgerkomitees CAB'E, in der Kommune Cabricán, Provinz Quetzaltenango am 14.12.1999.

Politologen:

CUELLAR BETANCOURT, Raúl, Mitarbeiter des zentralamerikanischen politikwissenschaftlichen Forschungsinstitutes (INCEP), in Guatemala-Stadt am 25. 2. 2000.

SÁNCHEZ DEL VALLE, Rosa, Politikberaterin in Guatemala u.a. bei der FES/Guatemala, in Guatemala-Stadt am 24. 2. 2000.

7. Liste der teilnehmenden Beobachtung

Workshops und Veranstaltungen (chronologisch):

Workshop zur Wahlprogrammgestaltung für Bürgerkomitees der Provinz Quetzaltenango durchgeführt von A.C.D. und MUNI-K'AT in Quetzaltenango am 9.10.1999.

Workshop zur Wahlauswertung mit Bürgerkomitees der Provinz Quetzaltenango durchgeführt von der Friedrich-Ebert-Stiftung/Guatemala in Quetzaltenango am 24.11.1999.

Pressekonferenz des Bürgerkomitees XEL JÚ anlässlich der Wahlanfechtung in Quetzaltenango am 25.11.1999.

Workshop zur internen Auswertung des Wahlprozesses mit scheidenden und neuen Gemeinderatsmitgliedern des Bürgerkomitees XEL JÚ in Santa Catarina Palopo, Sololá am 11.-12.12.1999.

Workshop zur Anleitung neuer Bürgermeister und Gemeinderäte von Bürgerkomitees durchgeführt von der Friedrich-Ebert-Stiftung/Guatemala in Quetzaltenango am 10.1.2000.

Treffen zwischen Bürgerkomitees und Institutionen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit auf Initiative des guatemalteckischen Menschenrechtszentrums (CALDH) in Guatemala-Stadt am 10.2.2000.

Workshop zur internen Auswertung der Wahlkampagne mit Aktivisten des Bürgerkomitees XEL JÚ in Quetzaltenango am 12.2.2000.

Workshop für neue Bürgermeister und Gemeinderäte von Bürgerkomitees durchgeführt von XEL JÚ und MUNI-K'AT in Quetzaltenango am 15.2.2000.

Verschiedene Versammlungen des Bürgerkomitees XEL JÚ in Quetzaltenango von Oktober 1999 bis Februar 2000.

Wahlbeobachtung:

Kommune Olintepeque, Provinz Quetzaltenango am Wahltag, den 7.11.1999.

Kommune Quetzaltenango, Provinz Quetzaltenango am Wahltag, den 7.11.1999.

8. Literaturverzeichnis

Primärliteratur

Gesetzestexte

Código Municipal (CM), Decreto No. 58-88, Guatemala.

Constitución Política de la República de Guatemala (CON), 1985 con las reformas de 1993, Guatemala.

Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), (Decreto 1-85) y su Reglamento (Acuerdo Número 181-87), herausgegeben vom TSE, 2. Aufl., Guatemala 1998.

Wahlraten der obersten Wahlbehörde in Guatemala (TSE):

TSE: Resultados Municipales Definitivos, Abdruck v. 12.1.2000.

TSE: Organizaciones Postulantes, Abdruck v. 29.11.1999.

TSE: Departamento de Organizaciones Políticas. Registro de Ciudadanos. Recepción de Expedientes, Abdruck o.J..

TSE: Elecciones 95-96. Memoria, Tomo I y II, Guatemala 1996.

Sonstige Dokumente

Los Acuerdos de Paz, 1997 herausgegeben von der Presidencia de la República de Guatemala, Guatemala.

A.C.D., o.J.: Elementos a tomar en cuenta para la elaboración de un plan de gobierno municipal, o.O. (Von A.C.D. erstelltes Arbeitsmaterial).

dies., o.J.: Instructivo para la elaboración de una agenda de trabajo municipal, o.O. (Von A.C.D. erstelltes Arbeitsmaterial).

Alcaldía Municipal de Quetzaltenango, 1999: Informe Trienal de la Administración Municipal-1996, 1997, 1998, Quetzaltenango (Informationsbericht der Koommunalregierung des Bürgerkomitee XEL JÚ).

Comisión de Reforma Electoral (CRE) (Hrsg.), 1998: Acuerdo sobre reformas constitucionales y regimen electoral. Compilación de textos técnicos de análisis, Guatemala.

Comité Cívico MAM TINECO, 1995: Plan de Trabajo Municipal, 1996-2000, San Martín Sacatepéquez (Kommunalpolitisches Programm).

Comunicado del Comité Cívico Sololotecos Unidos para el Desarrollo -SUD-, Sololá, November 1999 (Bekanntmachung des Wahlergebnisses).

INCEP, 1999: Los Comités Cívicos Electorales: una opción para la participación ciudadana. Campaña Cívica, o.O., (Flugblatt zum Aufruf für Wahlbeteiligung).

Olintepeque hacia el futuro. Plan de Gobierno Municipal, o.O. o.J., (Flugblatt des Bürgerkomitees XEKIK'EL im Wahlkampf 1999).

Los Programas en ejecución de Munik'at, abgedruckt in: Boletín de Información del Instituto MUNI-K'AT 97/2, S. 12.

Sekundärliteratur

Tageszeitungen und Zeitschriften

Ajustados triunfos, in: Prensa Libre v. 20. 11. 1999.

Bornschein, Dirk, 2000: Von unten kommt nicht nur Neues. Ein indigenes Bürgerkomitee stellt die Fronten in Frage, in: ILA 239, S. 9-11.

BürgermeisterInnen treten ihr Amt an, in: ¡Fijáte! Nachrichten, Informationen, Berichte zu Guatemala 202, S. 5.

Guatemala: Ein Kampf gegen die Willkür, in: FES-INFO 1/2000, S. 51.

Llorca, Juan Carlos: Caso Quemé, conflicto étnico o político? in: El Periódico v. 19.11.1999.

- Rodas Andrade, Jordan, 1997: Los Comités Cívicos como instrumento para fortalecer la democracia, in: Boletín de Información del Instituto MUNI-K'AT, 2, S. 11.
- Rodas Martini, Pablo: Cachinflines políticos, in: El Periódico v. 16.11.1999.
- Sandoval, Miguel Angel, 1999: El poder municipal, in: Noticias de Guatemala 265, S. 4.
- Si me destituyen seguiré en el gobierno, in: El Quetzalteco v. 11.3.2000.
- TSE protege a sus delegados, in: Siglo XXI v. 27.11.1999.
- Zapeta, Estuardo: Tierra arrasada *light* (en Xela), in: Siglo XXI v. 16.11.1999.
- Die Zivilgesellschaft: unentbehrlich für den Friedensprozess, in: Infopress Centroamericana v. 8.10.1999, abgedruckt in: ¡Fijáte! 201, S. 2-4.
- Zwischenfälle nach Bekanntgabe der Wahlergebnisse, in: ¡Fijáte! 198, S. 6.

Wissenschaftliche Zeitschriften

- Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Themenheft Zivilgesellschaft, 10. Jg. (1997) H. 1
- Merkel, Wolfgang, 1996: Theorien der Transformation: Die demokratische Konsolidierung postautoritärer Gesellschaften in: Beyme, Klaus v./Offe, Claus (Hrsg.): Politische Theorien in der Ära der Transformation, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft-25, Opladen, S. 30-58.
- Merkel, Wolfgang/Croissant, 2000: Formale und informale Institutionen in defekten Demokratien, in: Politische Vierteljahresschrift, 41. Jg. H. 1, S. 3-30.
- Merkel, Wolfgang/Lauth, Hans-Joachim, 1998: Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6-7, S. 3-12.
- O'Donnell, Guillermo, 1996: Illusions about Consolidation, in: Journal of Democracy, 7. Jg. H. 2, S. 34-51.
- Zinecker, Heidrun, 1995: Die Transitionsdebatte über Lateinamerika - Dichotomien, Defizite und *deviant cases* in: Comparativ, 5. Jg. H. 2, S. 10-52.

Monographien und Sammelbände

- Acción Ciudadana (AC) u.a. (Hrsg.), 1999: Quién es quién. Catálogo electoral 1999, Guatemala.
- Aguilar Velásquez, Jorge Mario 1998: El Comité Cívico Xel Jú: Origen, Desarrollo Social y Político en el Municipio de Quetzaltenango, Abschlussarbeit an der Universität Autónoma/Instituto Chi Pixab', unveröffentl. Manuskript, Madrid/Quetzaltenango.
- Alemann, Ulrich v., 1997: Die Bedeutung vorparlamentarischer Beteiligungsformen für die kommunale Demokratie, in: Bühler/Stiftung Mitarbeit 1997, S. 9-31.
- Amaro, Nelson, 1990: Descentralización y participación popular en Guatemala, Guatemala.
- Arrobo Rodas, Nidia/Steffens, Elisabeth (Hrsg.), 2000: Abia Yala zwischen Befreiung und Fremdherrschaft. Der Kampf um Autonomie der indianischen Völker Lateinamerikas, Aachen.
- Barrios, Harald, 1999: Konsolidierung der Demokratie: Zur Substanz eines strapazierten Konzeptes, in: Bodemer, Klaus u.a. (Hrsg.): Lateinamerika Jahrbuch 1999, Frankfurt/Main, S. 9-32.
- Bendel, Petra, 1997: Parteien, Parteiensysteme und Demokratisierung in Zentralamerika: El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua im Vergleich, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß, Opladen, S. 215-250.
- Bendel, Petra/Krennerich, Michael, 2000: Zivilgesellschaft und demokratische Transformation in Zentralamerika, in: Merkel 2000, S. 273-294.
- Bendel, Petra/Krennerich, Michael, 1996: Zentralamerika: Die schwierige Institutionalisierung der Demokratie, in: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.): Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen, S. 315 - 340.
- Bendel, Petra/Kropp, Sabine, 1997: Zivilgesellschaft und Transitionsprozesse im interregionalen Vergleich. Lateinamerika - Osteuropa. Ein empirisch-analytischer Beitrag, Zentralinstitut für Regionale Forschung, Arbeitspapier Nr. 1, Erlangen- Nürnberg.

- Birle, Peter, 2000: Zivilgesellschaft in Südamerika - Mythos und Realität, in: Merkel 2000, S. 231-272.
- Bodemer, Klaus u.a. (Hrsg.), 1999: Lateinamerika Jahrbuch 1999, Frankfurt/Main.
- Boris, Dieter, 1998: Soziale Bewegungen in Lateinamerika, Hamburg.
- Bühler, Theo/Stiftung Mitarbeit (Hrsg.), 1997: Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort, Bonn.
- Chalmers, Douglas A. u.a. (Hrsg.), 1997: The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation, Oxford.
- Chalmers, Douglas A./Martin, Scott B./Priester, Kerianne, 1997: Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?, in: ders. u.a. (Hrsg.): The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation, Oxford, S. 543-582.
- Chavarría Escandon, Miguel Angel, 2000: El Grupo Gestor una iniciativa estratégica para promover el Desarrollo Económico Local in: FES/Guatemala (Hrsg.): Poder Local. Espacios para un nuevo estilo de política, Guatemala, S. 77-91.
- Cardona Recinos, Rokaël/Ochoa, Carlos, 1999: Democracia popular y gobierno local, in: MUNI-K'AT (Hrsg.): Bajo los diez pensamientos. La nueva gobernabilidad local en Quetzaltenango, Quetzaltenango, S. 20-48.
- Coordinadora de Organizaciones Mayas de Sololá/Municipalidad Maya de Sololá, 1998: Runuk'ulen ri Q'atb'al Tz'ij Kaqchikel Tz'oluj Ya'. Autoridad y Gobierno Kaqchikel de Sololá, Sololá.
- Croissant, Aurel/Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang, 2000: Zivilgesellschaft und Transformation: ein internationaler Vergleich, in: Merkel 2000, S. 9-49.
- Cuellar Betancourt, Raúl/Peralta Chapetón, Carlos E., 2000: La crisis de intermediación de los partidos políticos en Guatemala, Guatemala.
- Cupil López, Alfredo-Saq No'j, 2000: Interkulturalität: Zum neuen Verhältnis zwischen Staat und indianischen Völkern. Zur Errichtung des Friedens in Guatemala, in: Arrobo Rodas/Steffens 2000, S. 101-135.
- Diamond, Larry, 1999: Developing Democracy: Toward Consolidation, Baltimore/London.
- Dunkerley, James, 1990: Guatemala since 1930: an overview, in: Bethell, Leslie (Hrsg.): The Cambridge History of Latin America, Bd. VII, Cambridge, S. 211-250.
- FES/Guatemala (Hrsg.), 2000: Poder Local. Espacios para un nuevo estilo de política, Guatemala.
- FES (Hrsg.), 1999: Descentralización y autonomía comunal: La creación des epacios para un nuevo estilo de política, Santiago de Chile.
- Fox, Jonathan, 1997: From Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico, in: Chalmers u.a. (Hrsg.): The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation, Oxford, S. 391-420.
- Gálvez, Victor/Hoffmann, Carlos/Mack, Luis, 1998: Participación democrática, Guatemala.
- Gerdes, Dirk, 1996: Lebensweltanalyse, in: Nohlen, Dieter/Kriz, Jürgen (Hrsg.): Lexikon der Politik. Bd. 2. Politikwissenschaftliche Methoden, München, S. 238-241.
- González, Mario Anibal, 1998: Incidencia de la firma de los acuerdos de paz en las municipalidades y reflexiones sobre municipio, participación comunitaria y descentralización, Guatemala.
- Gunther, Richard/Diamondouros, P. Nikiforos/Puhle, Hans-Jürgen (Hrsg.), 1995: The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective, Baltimore.
- Hengstenberg, Peter, 1999: La Política Comunal como Area de Trabajo de la Fundación Friedrich Ebert en América Latina, in: FES (Hrsg.): Descentralización y autonomía comunal: La creación des epacios para un nuevo estilo de política, Santiago de Chile, S. 11-45.
- Holtmann, Everhard, 1998: Parteien in der lokalen Politik, in: Wollmann, Helmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, S. 208-226.
- Holtmann, Everhard, 1995: Kommune/Kommunalpolitik, in: Nohlen, Dieter/Schultze Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politik. Bd 1. Politische Theorien, München, S. 236-240.
- Huntington, Samuel P., 1991: The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century, Norman u.a..
- INCEP (Hrsg.), 1996: Partidos Políticos y sociedad civil en Centro América - Contribuciones de un Seminario Regional del INCEP, Guatemala.

- Juárez Poroj, René 1999: La voz de los actores de la nueva gobernabilidad local, in: MUNI-K'AT (Hrsg.): Bajo los diez pensamientos. La nueva gobernabilidad local en Quetzaltenango, Quetzaltenango, S. 49-163.
- Kersting, Norbert/Sperberg, Jaime, 1999: Politische Partizipation und zivilgesellschaftliche Selbsthilfeorganisationen der urbanen Armen in Afrika und Lateinamerika, in: Lauth, Hans-Joachim/Liebert, Ulrike (Hrsg.): Im Schatten demokratischer Legitimität: informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratievergleich, Opladen/Wiesbaden, S. 185-206.
- Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.), 1997: Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Bonn.
- Knoop, Joachim, 1996: Die Wiederentdeckung des Bürgers. Bausteine für die kommunalpolitische Kooperation der Friedrich-Ebert-Stiftung in Lateinamerika, Bonn/FES.
- Kraus, Peter A., 2000: Nationalismus und Zivilgesellschaft in Transformationsprozessen, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation, Opladen, S. 71-88.
- Lauth, Hans-Joachim/Liebert, Ulrike (Hrsg.), 1999: Im Schatten demokratischer Legitimität: informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratievergleich, Opladen/Wiesbaden.
- Liebert, Ulrike/Lauth, Hans-Joachim, 1999: "Do Informal Institutions Matter?" Informelle Institutionen in der interkulturell vergleichenden Partizipations- und Demokratisierungsforschung, in: Lauth, Hans-Joachim/Liebert, Ulrike (Hrsg.): Im Schatten demokratischer Legitimität: informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratievergleich, Opladen/Wiesbaden, S. 11-36.
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred/Gunther, Richard, 1995: Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe, in: Gunther, Richard/Diamondouros, P. Nikiforos/Puhle, Hans-Jürgen (Hrsg.): The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective, Baltimore, S. 77-123.
- Luján, Mario/Burgos, Amilcar/Linares, Rony, 1997: Conflictos Municipales Electorales, Guatemala.
- Macleod, Morna, 1997: Poder Local. Reflexiones sobre Guatemala, Guatemala.
- Merkel, Wolfgang (Hrsg.), 2000: Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation, Opladen.
- ders., 1999: Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung, Opladen.
- Merkel, Wolfgang (Hrsg.), 1994: Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.), 1997: Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß, Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard/Segert, Dieter (Hrsg.), 1996: Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie, Opladen.
- Misereor (Hrsg.), 1998: Guatemala: Nie wieder - Nunca más. Bericht des Interdiözesanen Projekts zur Wiedergewinnung der geschichtlichen Wahrheit. Recuperación de la Memoria Histórica REHMI, Menschenrechtsbüro des Erzbistums Guatemala ODHAG, Aachen.
- Möller, Thomas, 1981: Die kommunalen Wählergemeinschaften in der Bundesrepublik Deutschland, München.
- MUNI-K'AT (Hrsg.), 1999: Bajo los diez pensamientos. La nueva gobernabilidad local en Quetzaltenango, Quetzaltenango.
- Murales, Velia Elisa/AC, 1997: Los Comités Cívicos Electorales, Guatemala.
- Naciones Unidas en Guatemala (Hrsg.), 2000: Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano. Informe de Desarrollo Humano 2000, Guatemala.
- ders., 1999: Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano. Edición 1999, Guatemala.
- ders., 1998: Guatemala: los contrastes del desarrollo humano. Edición 1998, Guatemala.
- Neher, Constanze, 2000: Los comités cívicos electorales en el departamento de Quetzaltenango, abgedruckt in: Sánchez del Valle, Rosa: Comités Cívicos: ¿Hacia una coexistencia de plataformas políticas departamentales?, Guatemala, S. 95-123.
- Nohlen, Dieter/Kriz, Jürgen (Hrsg.), 1996: Lexikon der Politik. Bd. 2. Politikwissenschaftliche Methoden, München.
- Nohlen, Dieter/Schultze Rainer-Olaf (Hrsg.), 1995: Lexikon der Politik. Bd 1. Politische Theorien, München.

- Nohlen, Dieter/Thibaut, Bernhard, 1994: Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte und Thesen, in: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen, Opladen, S. 195-228.
- Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf/Schüttemeyer, Suzanne S. (Hrsg.), 1998: Lexikon der Politik, Bd. 7. Politische Begriffe, München.
- Ochoa García, Carlos, 1993: Los contextos actuales del poder local. Gobernabilidad y municipalismo, Guatemala.
- Ochoa García, Carlos/Sánchez del Valle, Rosa/Pacay Cú, Armando, 1995: Los Comités Cívicos. Gestión Local de la acción política, Guatemala.
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe, 1986: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, Baltimore u.a..
- Oscar, Gabriel W., 1983: Von der Ein-Punkt-Aktion zur Sozialen Bewegung? Bürgerinitiativen in der Kommunalpolitik, in: ders. (Hrsg.): Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München, S. 271-304.
- ders. (Hrsg.), 1983: Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München.
- Ponciano Castellanos, Karen/INCEP, 1996: El rol de la Sociedad Civil en Guatemala y El Salvador. Procesos de negociación comparados, Guatemala.
- Proyecto Q'anil/PNUD 1999: Guía sobre interculturalidad, Colección Cuadernos Q'anil, Guatemala.
- Putnam, Robert D. 1993: Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton.
- Römer, Graciela & Asociados, 1997: Perspectivas sobre el rol de los partidos políticos y los comités cívicos en Guatemala, Buenos Aires.
- Roth, Roland, 1997: Die Kommune als Ort der Bürgerbeteiligung, in: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Bonn, S. 404-447.
- Sánchez del Valle, Rosa, 2000: Comités Cívicos: ¿Hacia una coexistencia de plataformas políticas departamentales?, Guatemala.
- Sandschneider, Eberhard, 1995: Stabilität und Transformation politischer Systeme. Stand und Perspektiven politikwissenschaftlicher Transformationsforschung, Opladen.
- Schneider, Heinrich, 1998: Dorfpolitik, in: Wollmann, Helmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, S. 86-101.
- Sterr, Albert, 1994: Guatemala: Lautloser Aufstand im Land der Maya, Köln.
- Torres Rivas, Edelberto/Aguilera, Gabriel, 1998: Del autoritarismo a la Paz, Guatemala.
- Wollmann, Helmut/Roth, Roland (Hrsg.), 1998: Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn.
- Zinecker, Heidrun, 1999: Kein Ende der Transition. Die Blackbox zwischen Staat und Wirtschaft - Vermittlungsstruktur oder "Demokratisierungsfalle"?, in: dies (Hrsg.): 1999, S. 1-40.
- dies. (Hrsg.), 1999: Unvollendete Demokratisierung in Nichtmarktökonomien, Amsterdam.

Internet

- [http://ora.fes.de:8081/fes/fes.www_main.main?p_cornerid=777&p_currcornerid=772&p_language=d & p_edit=o&p_pull_1&p_cornertype=item](http://ora.fes.de:8081/fes/fes.www_main.main?p_cornerid=777&p_currcornerid=772&p_language=d&p_edit=o&p_pull_1&p_cornertype=item),
20.2.2000, (Internetseiten der FES, Internationale Arbeit)
- <http://www.hrdata.aaas.org/ceh/report/spanish/graphics/charts/page82.gif>,
19.1.2001, (Internetversion des Berichtes "Memoria del Silencio" der CEH)
- <http://www.pan.org.gt/historia.htm>, 10.7.2000, (Internetseite der Partei PAN).
- <http://www.asies.org.gt/momento01-2000.htm>,
8.6.2000, (Internetseiten des Forschungsinstituts ASIÉS: Informe analítico del proceso electoral 1999. Conclusiones y recomendaciones).
- <http://www.hrdata.aaas.org/ceh/report/spanish/conc1.htm>,
14.5.2000, (Internetversion des Berichtes "Memoria del Silencio" der CEH).
- <http://www.c.net.gt/ceg/diario/1999/dimn0519.html>,
19.5.1999, (Tägliche Nachrichtenzusammenfassungen des CEG).
- CEG: Análisis de coyuntura de actores sociales, octubre 2000, e-mail vom 5.10.2000.