

## **Gewalt und politisches Handeln**

Über die Bedeutung des politischen Handelns anhand des Beispiels der Krisenregionen Palermo und Rio de Janeiro

Wolfgang Heuer

Seit den 80er Jahren begleitet die Forschung die Demokratisierungsprozesse unter anderem in den Ländern Lateinamerikas. Dabei richtete sie zunächst das Augenmerk auf den Übergang zur Demokratie, dann in den 90er Jahren auf deren Institutionalisierung, das ‚institution building‘, und wenig später auf die Fragen der guten Regierungsführung, der ‚Good Governance‘. Inzwischen aber treten deutlich die Schwierigkeiten der Konsolidierung der Demokratie in den Vordergrund: Mängel bei der Wahl der Repräsentanten, die ungenügende Durchsetzung der Freiheits- und Bürgerrechte, nicht ausreichende Kontrolle des Regierungshandelns, rechtsfreie Räume. Wolfgang Merkel und Hans-Jürgen Puhle nennen sie in ihrer jüngsten Veröffentlichung die Probleme der defekten Demokratie<sup>1</sup>. Sie plädieren dafür, die Institutionen der Gewaltenteilung zu stärken und dadurch Korruption und rechtsfreie Räume zu beseitigen.

Ein entscheidender Mangel aber bei all diesen Forschungsschwerpunkten besteht darin, dass die Bedeutung des politischen Handelns vernachlässigt wird. Ich möchte am Beispiel des Handelns gegen Gewalt aufzeigen, wie schwierig die Überwindung der defekten Demokratie ist und wie sehr es dabei gerade auf das politische Handeln ankommt. Es ist dazu ein politisches Handeln erforderlich, das sowohl die Defekte überwindet als auch zur Entstehung einer politischen Bürgerschaft beizutragen. Ich möchte diese These an zwei Beispielen erläutern, dem Kampf gegen die Mafia in Sizilien und den Erfahrungen des Kampfs gegen die Gewalt in brasilianischen Großstädten, speziell in Rio de Janeiro. In beiden Fällen handelt es sich um die Gewalt der organisierten Kriminalität, die parastaatliche Ausmaße angenommen hat und polizeiliche oder gar militärische Maßnahmen aussichtslos erscheinen lässt..

---

<sup>1</sup> Wolfgang Merkel, / Hans-Jürgen Puhle, u.a., Defekte Demokratie, Bd. 1: Theorie, Opladen 2003; Dies., Defekte Demokratie, Bd. 2: Empirische Analysen, Opladen 2004

Ich möchte dazu zunächst die Lage in Sizilien und in Rio de Janeiro beschreiben, anschließend den ihr zugrunde liegenden schwachen Staat, im dritten Teil das politische Handeln gegen Mafia und Gewalt vorstellen und daraus dann Schlüsse für die Bedeutung des politischen Handelns ziehen.

## 1. Gewalt und organisierte Kriminalität in Sizilien und Rio de Janeiro

In Sizilien existiert bis heute eine stabile und machtvolle Struktur verschiedener Mafia-Gruppen. Ihre Geschichte reicht in die Anfänge des 19. Jahrhunderts zurück, als die mangelnde staatliche Präsenz die Entstehung lokaler mafiöser Organisationen ermöglichte. 300 Jahre lang hatten verschiedene spanischen Herrscherhäuser, zuletzt die Bourbonen, auf eine effiziente Verwaltung verzichtet und es den örtlichen Adeligen überlassen, mit Privatarmeen für die eigene Sicherheit zu sorgen. Die Repräsentanten des Staates waren immer Fremde, die von der Bevölkerung mehrheitlich abgelehnt wurden. Konflikte wurden privat geregelt. Als die Adeligen in die Städte zogen und ihre Ländereien Großpächtern überließen, etablierten sich mafiöse Personen als dauerhafte und zunehmend einflussreiche Vermittler zwischen Staat und Bevölkerung. Die politische Gesellschaft und die Herrschaft der Gesetze beruhen überwiegend auf einem vormodernen Klientelismus, der der Entstehung einer modernen Bürgerschaft und einer zivilen Gesellschaft im Wege stand. Bis zur Herrschaft Mussolinis war die begrenzte, zunehmend mafiöse örtliche Macht stärker als die des Staates.

Den Untersuchungen von Henner Hess und Peter Müller<sup>2</sup> entnehmen wir die Entwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg.. So wurden Angehörige der Mafia von den amerikanischen Besatzern als Gegner des Faschismus mit politischen Ämtern betraut und später von allen italienischen Regierungen als Gegner der starken Kommunistischen Partei Italiens in einem geteilten Europa geduldet. Die Nachkriegsmafia hat mit jener der Jahrhundertwende nur noch wenig gemein. In den 20er Jahren haben die Emigranten in den USA die illegale wirtschaftliche Tätigkeit in den Vordergrund gestellt, die Strukturen der organisierten

---

<sup>2</sup> Hess, Henner (1994), Para-Staat und Abenteuerkapitalismus. Die sizilianische Mafia 1943 - 1993, in: Kritische Justiz, 27. Jg., H. 1, S. 23 – 41; Peter Müller, Die politische Macht der Mafia, Frankfurt, o.J.

Kriminalität geschaffen, die traditionellen persönlichen Beziehungen gelockert und die Ehre nicht mehr an das Prestige, sondern an das Einkommen geknüpft. Die Mafia der Nachkriegszeit besetzte in Sizilien unter anderem die hoch subventionierte florierende Baubranche und instrumentalisierte den traditionellen Klientelismus. In den 70er Jahren kontrollierte sie durchschnittlich 8 % aller Wählerstimmen in Sizilien, in etlichen Orten erheblich mehr, und nutzte diesen Einfluss, um mit Politikern Wählerstimmen gegen wirtschaftliche Aufträge zu tauschen.

Dank der enormen Einnahmen aus Drogen- und Waffenhandel emanzipierten sich von da an die Mafiosi zunehmend von den Politikern. Sie waren nicht mehr nur Mittler zwischen Politikern und Bevölkerung, sondern zunehmend auch Auftraggeber der Politiker und stellten eigene Kandidaten auf. Der Einfluss wuchs dabei weit über Sizilien hinaus und erstreckte sich auf den Finanzplatz Mailand zur Geldwäsche, die Ministerpräsidenten Andreotti und Craxi zur politischen Einflussnahme und die geheime Loge P 2 als Schaltstelle zwischen Mafia, Politik, Geheimdiensten und Terrorismus.<sup>3</sup> In den 80er Jahren entbrannten in Sizilien Mafiakriege um die Einflussphären, wobei allein 30 Bürgermeister ermordet wurden.

In Palermo arbeiteten seit dem Bauboom der 60er Jahre mehrere Bürgermeister, Parlamentarier und die Stadtverwaltung auf klientelistische Weise mit der Mafia zusammen. Die Mafia kontrollierte große Teile der Kommune: sie war der Hauptbauträger in den Neubaugebieten, sie sorgte dafür, dass die Altstadt verfiel oder z.T. abgerissen wurde, sie übernahm die Wasserversorgung und Müllabfuhr und vermietete eigene Häuser an die Schulverwaltung, die die städtischen Schulen schrittweise schloss.

In Rio de Janeiro geht die Gewalt nicht von wenigen etablierten Gruppen des organisierten Verbrechens aus, sondern von vielen, die sich in den vergangenen 25 Jahren gebildet haben, und die in letzten Jahren verstärkt und mit großer Brutalität um Einfluss und Machtpositionen im Drogen- und Waffenhandel kämpfen. Sie haben inzwischen stabile Beziehungen zum kolumbianischen Drogenhandel und damit auch zur dortigen Guerrilla aufgebaut und betreiben einen umfangreichen Waffenhandel mit korrupten Kreisen in Po-

---

<sup>3</sup> Peter Müller, a.a.O.

lizei und Militär Argentiniens und Paraguays. Die Neigung sich zu organisieren und zu bewaffnen geht auf gemeinsame Haftzeiten der ersten Generation dieser Kriminellen in den 70er Jahren mit militanten politischen Gefangenen zurück. Die neueren, engen Kontakte zu Kolumbien führen gegenwärtig zu ersten Ansätzen einer Politisierung verschiedener mafiöser Gruppen, die sich ‚Rotes Kommando‘, ‚Drittes Kommando‘ oder ‚Freunde von Freunden‘ nennen. Es wird vermutet, dass sie an einer Strategie arbeiten, unter den Armen eine soziale Bewegung mit politischen Organisationsformen ins Leben zu rufen, um ihre Machtposition auch politisch zu verstärken.

Diese Entwicklung geht nicht allein in Rio vor sich, sondern in allen Großstädten des Landes. Jährlich werden etwa 40.000 Menschen in Brasilien erschossen, davon in Rio allein ca. 7.000, doppelt so viele wie Anfang der 90er Jahre, ca. 10 % von ihnen durch die Polizei. Die Mordrate ist etwa viermal höher als in New York und Los Angeles, wenngleich sie auch nur etwas mehr als ein Viertel von der in Johannesburg und Medellin ausmacht.<sup>4</sup> Die gewaltsamen Auseinandersetzungen finden vor allem in den Favelas zwischen rivalisierenden Drogenbossen statt, eine große Zahl von Unbeteiligten kommt am Rande der täglichen wilden Schießereien durch verirrte Kugeln ums Leben. Es wird geschätzt, dass es in den Favelas von Rio mit etwa 3 Millionen Einwohnern ca. 10.000 Bewaffnete gibt, die zunehmend auch in den Besitz von Kriegswaffen gelangen. Raub und Diebstahl außerhalb der Favelas werden überwiegend von kleinen Drogenkonsumenten verübt, wobei etwa zwei Drittel aller Einwohner Rios in den letzten Jahren mindestens einmal bedroht oder überfallen wurden. Die wohlhabendere Bevölkerung lebt hinter Gittern und Mauern verbarrikadiert, das öffentliche Leben wird zunehmend eingeschränkt. Rio hat sich wie auch die anderen Großstädte in eine „befestigte Stadt“ verwandelt, wie es die Anthropologin Teresa Caldeira nennt<sup>5</sup>.

Gewalt gehört zum Alltag in Brasilien ebenso wie Korruption und Paternalismus. Landarbeiter und Landbesetzer werden im Auftrag von Großgrundbesitzern ermordet, unliebsame Journalisten oder auch Richter auch heute noch gelegentlich im Auftrag von Politikern. Im Bundesstaat Espirito Santo wurde kürzlich der Parlamentspräsident wegen des

---

<sup>4</sup> PNUD, Relatório de Desenvolvimento Humano Sustentavel da Cidade do Rio e Janeiro, ca. 1999

<sup>5</sup> Tereza Caldeira, A Cidade Fortificada, in: Folha de São Paulo, 22/09/96

Verdachts der Bildung einer kriminellen Vereinigung im Abgeordnetenhaus. Polizei und Justiz sind wenig effektiv. Weniger als 10 % der Straftäter werden auch rechtskräftig verurteilt. Die für die Kriminalitätsbekämpfung zuständige, berüchtigte Militärpolizei unterliegt keiner zivilen Gerichtsbarkeit. Polizisten waren an der Ermordung von Straßenkindern beteiligt, die von Geschäftsleuten in Rio in Auftrag gegeben wurden. Als im vergangenen Jahr die Sonderberichterstatterin der UNO-Menschenrechtskommission 349 außergerichtliche Hinrichtungen untersuchte, die zwischen 1997 und 2003 in Brasilien stattgefunden haben, wurden allein zwei der Zeugen unmittelbar nach ihrer Anhörung ermordet.

## 2. Der schwache Staat

Grundlage der Machtstruktur der Mafia wie der organisierten Kriminalität ist der schwache Staat. Mit Staat meine ich nicht Staatsapparat, sondern die Institutionen einer liberaldemokratischen Republik. Die Politologen Juan Linz und Alfred Stepan haben die Entwicklung der Demokratie in den lateinamerikanischen Ländern an den Merkmalen einer, wie sie sie nennen, konsolidierten Demokratie gemessen.<sup>6</sup> Eine solche konsolidierte Demokratie verfügt

- erstens über eine zivile Gesellschaft, die auf der Versammlungsfreiheit und Kommunikation der Bürger und Bürgerinnen untereinander beruht,
- zweitens über eine politische Gesellschaft, die auf der Wahlfreiheit beruht,
- drittens über die Herrschaft der Gesetze, basierend auf der Verfassung,
- viertens über einen Staatsapparat mit seinen rationalen Verwaltungsnormen und schließlich
- fünftens über eine Wirtschaftsgesellschaft mit dem institutionell abgesicherten freien Markt.

Im Unterschied zu dieser Art konsolidierter Demokratie, wie sie in Westeuropa und Nordamerika existiert, zeichnet sich in Lateinamerika die Konsolidierung der Demokratie während der vergangenen 20 Jahre - mit Ausnahme von Chile, Uruguay und Costa Rica – durch die Schwäche und Ineffizienz des Staates aus. Der vormalige Menschenrechts-

---

<sup>6</sup> Juan Linz and Alfred Stepan, Toward Consolidated Democracies, in: Journal of Democracy, Vol. 7, no. 2, April, 1996, 14-33

beauftragte Brasiliens, Paulo Sergio Pinheiro, spricht deshalb von den fünf nicht zivilisierten Bereichen:

- der unzivilen Gesellschaft
- der den Eliten vorbehaltenen politischen Gesellschaft,
- dem Nichtrechtsstaat,
- dem nicht rechenschaftspflichtigen (non accountable) Staatsapparat und
- der völlig deregulierten Wirtschaft.

Alles das, so Pinheiro, kennzeichnet eine Demokratie ohne Bürgerschaft.<sup>7</sup>

Wie in Sizilien, so hat sich auch in Portugal und seinen Kolonien kein neuzeitlicher Verwaltungsstaat herausgebildet, ist keine politische Bürgerschaft entstanden. Das traditionelle Selbstverständnis, eine in enge Sozialbezüge eingebundene Person zu sein, überwiegt bei weitem. Sich als Staatsbürgerin oder Staatsbürger zu verstehen, würde ein abstrakteres und allgemeineres Selbstverständnis als politische Person voraussetzen. Anstelle der politischen Gesellschaft herrscht bis heute der Paternalismus. Die Herrschaft der Gesetze ist stark durch den dominierenden Klientelismus eingeschränkt, und die Tätigkeit des Staatsapparats wird durch eine Vielzahl von Gruppeninteressen bestimmt.

In Brasilien ist der Staat seit der portugiesischen Kolonialverwaltung wenig effizient, selbst unter der Militärdiktatur nach 1964 trat er weniger diktatorisch und brutal in Erscheinung als beispielsweise in Argentinien und Chile. Im Verlauf der Demokratisierung seit 1984 zeichnet sich Brasilien sogar noch durch eine weitere Schwächung des Staates aus. Dem Parlament und den Parteien mangelt es aufgrund klientelistischer Gruppeninteressen an Effizienz und Ansehen, dem Land an Rechtsstaatlichkeit, das heißt an Zugang zum Recht, an der Durchsetzung des Rechtes und an Rechtssicherheit. Es fehlen die sogenannten Reformen der zweiten Generation von Justiz, Recht und Verwaltung sowie die Anpassung der Steuerpolitik und des Sozialsystems. Es handelt sich dabei um die notwendigen mikropolitischen Maßnahmen, die so komplex sind, „dass sie ohne die Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren kaum befriedigend durchgeführt werden kön-

---

<sup>7</sup> Paulo Sergio Pinheiro, Introdução. O Estado de Direito e os Não-Privilegiados na América Latina. In: Juan E. Mendez u.a., (Hg.), Democracia, Violência e Injustiça. O Não-Estado de Direito na América Latina, São Paulo, 2000, S. 12

nen.“<sup>8</sup> Diese Zusammenarbeit aber ist sehr konfliktiv, weil die Herstellung von politischer Gleichheit, größerer sozialer Gerechtigkeit und einer außenwirtschaftlichen Liberalisierung nicht nur zu enormen Widersprüchen mit den traditionellen Eliten führt, sondern auch mit traditionellen Werten wie dem genannten Paternalismus und Klientelismus sowie der ausgeprägten Distanz der Bevölkerung zu Staat und Gesetzen. Hier ist noch mehr als in Sizilien das vormoderne Selbstverständnis der Bürgerinnen und Bürger präsent.

Die Schwäche des Staates beruht auf verschiedenen Typen der Beziehungen zwischen staatlichem Recht und alternativen Normensystemen, die der Lateinamerikanist Peter Waldmann in seinem Buch „Der anomische Staat“<sup>9</sup> unterscheidet. Es handelt sich dabei in zunehmender Abweichung vom staatlichen Recht um

- erstens Komplementärnormen wie Freundschaftsdienste oder eine bestechliche Justiz,
- zweitens dualistische Normen, bei denen z.B. Ämter als Privatbesitz angesehen werden,
- drittens autonome Normen im Schatten des Leviathan, die sich vor allem auf Zonen ohne staatlichen Zugriff beziehen, wozu die Favelas unter der Kontrolle der Drogenorganisationen gehören, und
- viertens die Anomie, bei der keine konsistenten Verhaltensnormen mehr vorhanden sind, z.B. Territorien, in denen Kämpfe zwischen rivalisierenden Gruppen stattfinden.

Nach dieser Einteilung hat die Mafia in Sizilien neben den ersten beiden Formen vor allem die dritte Form von Zonen ohne staatlichen Zugriff, teilweise innerhalb des Staatsapparates selber, geschaffen. In Brasilien besteht im Unterschied dazu die Gefahr, dass neben der Existenz dieser Formen auch die vierte, die Anomie, an Bedeutung gewinnt.

Fazit: Der Kampf gegen die Gewalt erweist sich also als ein Kampf gegen die strukturellen Schwächen des Staates.

### 3. Politisches Handeln gegen Mafia und Gewalt

---

<sup>8</sup> Jörg Faust, Staatsversagen in Lateinamerika - der „verweigerter Leviathan“, in: Zeitschrift Internationale Politik, 08/2002

<sup>9</sup> Peter Waldmann, Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika, Opladen 2002

Angesichts dieser Dimensionen scheinen die Möglichkeiten des politischen Handelns sowohl der politischen Repräsentanten wie der Zivilgesellschaft gering zu sein. Abgeordnete in Italien erklären, dass man sich mit einem Leben mit der Mafia abfinden müsse. In Rio erklärte im vergangenen Jahr der frühere Gouverneur und jetzige Sicherheitschef Garotinho, dass inzwischen das Verbrechen außer Kontrolle sei.

Dennoch entsteht politisches Handeln, spontan, punktuell und von Einzelnen, das von keiner absehbaren Gewissheit, sondern nur von einer tiefen Zuversicht getragen ist. Ein solches Handeln ist äußerst riskant und kann jederzeit scheitern. In Palermo ist es dem damaligen Bürgermeister Leoluca Orlando in seiner neunjährigen Amtszeit gelungen, die Kontrolle der Mafia über die Stadt, d.h. über Parlament und Stadtverwaltung, zu brechen.

Orlando beriet seit 1978 den Präsidenten des sizilianischen Regionalparlaments bei der Anregung von Gesetzen zur Reduzierung der Macht der regionalen Schatzmeister und zur Angleichung der Baunormen und -vorschriften Siziliens an die von Italien. Als dieser Präsident zwei Jahre später ermordet wurde, wurde Orlando als Unterstützer von dessen Politik in den Stadtrat von Palermo gewählt. Er gehörte zu einer kleinen, gegen die Mafia gerichteten Gruppe, die eine Minderheitenliste innerhalb der christdemokratischen Partei aufgestellt hatte, eine Möglichkeit, die das italienische Parteienwesen bietet. Im Stadtrat lernte er das allgemeine Schweigen über die Tätigkeiten der Mafia kennen und beschloss, diese öffentlich zu machen. In den folgenden Jahren ging Orlando nach außen, drehte Videos über die Lage der Schulen, organisierte öffentliche Diskussionen und stellte sich als Dissident der Christdemokratischen Partei vor. Währenddessen wuchs die Brutalität der Mafia und gipfelte 1981 im zweiten Mafiakrieg. Im selben Jahr wurde auch der von Rom entsandte Carabinieri-General Dalla Chiesa ermordet, der den Geldverkehr der Region untersuchen sollte und dabei die Verwicklungen des Ministerpräsidenten Andreottis aufdeckte. Aber es wurden auch 366 Mafiosi verhaftet, und zum ersten Mal äußerte sich die Kirche in Gestalt des Kardinal Papalardo gegen die Mafia, nachdem es der Papst bei seinem vorherigen Besuch in Sizilien erneut unterlassen hatte.

In dieser angespannten, aber für ihn günstigen Lage wurde Orlando 1985 zum Bürgermeister gewählt. Er begann mit der Neuordnung der öffentlichen Verträge, reorganisierte die kaum noch vorhandene Verkehrspolizei und die Müllabfuhr, begann mit der Restaurierung von Altstadt, Parks und Theater als Bestandteile des öffentlichen Raums und trat als Nebenkläger im Maxi-Prozess gegen die Mafia auf.

In dieser Zeit entwickelte er die Theorie des so genannten ‚sizilianischen Karrens‘. Ein Karren mit zwei Rädern, die nur im Einklang miteinander den Karren vorwärts bewegen können. Diese Räder verkörpern die Legalität und die Kultur, d.h. die Bekämpfung der kriminellen Erscheinungen und die kulturelle Entwicklung. Die Legalität allein war aufgrund der Korruption nicht imstande, die Kriminalität wirkungsvoll zu bekämpfen, es bedurfte der Mobilisierung der Bevölkerung. In ihr gab es aber noch größere Gruppen, die die Mafia unterstützten und öffentlich für sie als Arbeitgeber demonstrierten. Die Stimmung ändert sich aber mit der Öffnung der Stadt, wozu auch die Wiedereröffnung der städtischen Schulen gehörte und z.B. die Einrichtung von Kinderpatenschaften für 158 Kirchen, 400 Palazzi, 500 Klöster und 7 Theater. Endgültig änderte sich dann die Stimmung mit der erneuten Gewalt der Mafia, d.h. mit der Ermordung der Untersuchungsrichter Borsellino und Falcone, woraufhin Orlando Schutzangebote aus der Bevölkerung erhielt. „Wir machten den Anfang damit, ein Bürgerbewusstsein einzuüben, das in den meisten europäischen und amerikanischen Städten selbstverständlich war. Der Kampf, den wir gegen die Mafia aufnahmen, war keine offene Feldschlacht zwischen zwei Armeen, sondern eher ein Straßenkampf, in dem wir versuchten, unser bürgerliches Leben Haus für Haus und Viertel für Viertel zurückzuerobern.“<sup>10</sup>

Das Risiko war so groß wie die Erfolge: Orlando lebte von seiner Familie getrennt in einer Kaserne, er zog sich sogar in der Zeit der größten Bedrohung einen Monat lang in die Partnerstadt Tiflis in Georgien zurück, aber seine Handlungen trugen zur Gründung der unabhängigen sog. Bewegung der hundert Städte und eines Partei übergreifenden Netzes der Reformkräfte Italiens bei.

---

<sup>10</sup> Leoluca Orlando, Ich sollte der nächste sein, Freiburg 2002, S. 130

In Rio gibt es bislang keine vergleichbaren Aktivitäten von Politikern oder Politikerinnen. Im Gegenteil herrscht dort in Stadt und Bundesstaat eine populistische Strömung vor, die hilflos entweder, wie erwähnt, das Verbrechen für unkontrollierbar hält, oder wie die Bürgermeisterin auf den Einsatz gewaltsamer, doch hilfloser Mittel setzt. Gegenwärtig werden das Militär an Knotenpunkten stationiert und Überlegungen darüber angestellt, die brisantesten Gebiete durch den Bau einer Mauer zu isolieren. Noch weniger als in Sizilien aber lässt sich hier der Kampf allein mit dem Orlandoschen Rad der Legalität gewinnen. In dem Labyrinth der Favelas sind bisher alle Polizeiaktionen ergebnislos in heftigen Schusswechseln geendet.

Allerdings haben sich eine Reihe von Nichtregierungsorganisationen gebildet, darunter die größte, Viva Rio, 1993. Viva Rio entstand nach zwei Massakern an Straßenkindern und Favela-Bewohnern und machte sich eine Gemeinwesenarbeit zur Aufgabe, die zugleich soziale und politische Ziele verfolgt, nämlich die Berufsausbildung und Schaffung von Arbeitsplätzen für Jugendliche und Kampagnen zur allgemeinen Entwaffnung, zur Reform der Ausbildung und Ausrüstung der Polizei sowie für staatliche Maßnahmen gegen Waffenhandel und Waffenbesitz. Nach 10 Jahren arbeitet Viva Rio mit inzwischen 900 bezahlten Angestellten und über 3.000 Freiwilligen in Projekten, die 90.000 Personen direkt und ca. 2 Mio. indirekt erreichen. Viva Rio hat bislang etwa 20.000 Jugendlichen eine Art von Berufsausbildung ermöglicht, vergab 3.000 Kleinkredite, betreibt eine Rundfunkstation und organisiert regelmäßig öffentliche Kampagnen, um Druck auf die städtische und die nationale Regierung auszuüben. Die Kampagne zur Verschärfung des Waffengesetzes hat zur Zerstörung von 114.000 Waffen und inzwischen auch zu einem entsprechenden Gesetzeserlass geführt.

Viva Rio ist eine der landesweit zahlreichen NGOs, die versuchen, die Lücke der fehlenden Sozialstaatlichkeit zu schließen. Sie unterscheidet sich von vielen anderen vor allem dadurch, dass sie die Bürgerschaft innerhalb und außerhalb der Favelas anspricht, Geschäftsleute, Medien, Gewerkschaften und lokale Persönlichkeiten durch Bildung von Partnerschaften miteinander vernetzt, und an der Befriedung beider Seiten, sowohl der Favelas als auch der Polizei, arbeitet. Sie will die Teilung der Stadt überwinden und den öffentlichen Raum wiedergewinnen. Die große ideelle und materielle Unterstützung, die

Viva Rio erfährt, zeigt die große Bereitschaft der Bevölkerung, gegen die anomischen Tendenzen in Staat und Gesellschaft vorzugehen. Diese Bereitschaft zeigt sich schon 1992, als die so genannte „Bewegung für Moral in der Politik“ die Bevölkerung gegen den korrupten Präsidenten Collor de Mello mobilisierte und dessen Amtsenthebung herbeiführte.

#### 4. Folgen für die Bedeutung des politischen Handelns

Die Erfahrungen dieser beiden unterschiedlichen Krisengebiete machen deutlich, dass das politische Handeln in der Diskussion über defekte oder konsolidierte Demokratie seinen Platz als eigenständige Kategorie finden sollte. Das betrifft sowohl den Stellenwert als auch die Merkmale dieses Handelns, wozu ich einige Thesen vorstellen möchte.

Was den Stellenwert betrifft, so schlage ich vor, die von Merkel und Puhle in ihrer eingangs erwähnten Untersuchung über den defekten Staat zu erweitern. Sie berufen sich zu recht auf die Klassiker der Machtteilung und Machtkontrolle, Locke, Montesquieu und die Federalists. Ihr Kreis sollte um Machiavelli erweitert werden. Seine Untersuchungen über die Erfahrungen der Politik haben erst die Bedeutung des politischen Handelns zutage gefördert. Es bedarf entfalteter politischer Fähigkeiten, um die Defekte, die autonomen Normen im Schatten des Leviathan und die anomischen Tendenzen, gegen den heftigen Widerstand ihrer Träger zu überwinden.

Der Stellenwert des politischen Handelns zeichnet sich zweitens vor dem Hintergrund des Vergleichs von Palermo und Rio dadurch aus, dass er in den Institutionen, vor allem der Exekutive, am wirkungsvollsten ist. Orlando hat von seiner Position aus die zivile und die politische Gesellschaft miteinander verbunden und den Weg zur Konsolidierung auch der übrigen Elemente der Demokratie geöffnet. In Rio bleiben dagegen bislang beide Sphären voneinander getrennt: die städtische Exekutive arbeitet weiter an der Spaltung der Stadt, die nationale Regierung von Lula widmet sich zwar der Minderung der Armut, nicht aber dem Kampf gegen Gewalt, Korruption und Klientelismus, und Viva Rio als Teil der Zivilgesellschaft stellt Forderungen, wie zu handeln sei. Trotz der in Brasilien sehr ausgeprägten zivilen Gesellschaft bleibt es, wie Pinheiro feststellte, bei einer Demokratie ohne

Bürgerschaft. Sie würde erst mit der Konsolidierung der Demokratie und der Überwindung der Spaltung der Gesellschaft entstehen. Solange die Trennung zwischen politischen Institutionen und ziviler Gesellschaft fortbesteht, ist eine weitere Schwächung der Demokratie nicht ausgeschlossen – es sei denn, das Beispiel Orlando fände Nachahmer..

Was die Merkmale dieses politischen Handelns betrifft, so geht es dabei um die Kunst des Handelns sowie die Aufgaben und die Mittel. Die Kunst des Handelns wurde virtuos von Leoluca Orlando entfaltet, der an Machiavelli anzuknüpfen schien. Um nur einen Aspekt zu nennen: Orlandos Politik ist ein Beleg für die Einsicht Machiavellis, dass es für den Erfolg des Handelns gleichermaßen des Muts, der glücklichen Umstände und des Geschicks bedarf.

Der zweite Aspekt, die Aufgaben des politischen Handelns, besteht nicht nur darin, die organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Es geht zugleich und vordringlich darum, gegen die Defekte in den Institutionen anzugehen und dabei die ebenfalls nicht leichte Aufgabe zu lösen, die erwähnte zweite Reform durchzuführen. Ebenso wenig kann es nur darum gehen, die parastaatlichen oder anomischen Bereiche zu beseitigen. Wie wir sahen, geht dies nur dadurch, dass die Bevölkerung mit einbezogen und der öffentliche Raum im Sinne eines gemeinsamen und nicht mehr gespaltenen Raums wiederhergestellt wird.

Was schließlich die Mittel betrifft, so sind sie mit dem Ziel identisch. Sie bestehen in der Durchsetzung der von Orlando so genannten ‚Kultur des Rechts‘. Dabei geht es nicht um die vorübergehende Mobilisierung der Bevölkerung, nicht um eine taktische Hegemonie, sondern vielmehr um die Herausbildung einer Bürgerschaft.

Die Politik von Orlando macht deutlich, dass die ‚Kultur des Rechts‘ in seiner Doppelbedeutung von politischer Kultur und Rechtsstaatlichkeit die drei wesentlichen Bereiche betrifft, die über das Maß der Konsolidierung der Demokratie entscheiden: die Bürger in einem politischen Sinne, die politische Institutionen einer funktionierenden Gewaltenteilung und das politische Handeln der Repräsentanten.

„Es ist wahr,“ so Orlando, „dass es eine Beziehung zwischen Demokratie und Frieden gibt; es ist auch wahr, dass der Frieden viel zu wichtig ist, um nur dem Militär anvertrauen zu werden. Palermo erinnert uns daran, dass es eine Beziehung zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gibt, aber dass die Rechtsstaatlichkeit viel zu wichtig ist, um nur den Polizisten und Staatsanwälten anvertraut zu werden.“<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Leoluca Orlando, *The Sicilian Cart*, Veröffentlichung des Sicilian Renaissance Institute, o.J.