



Referendum in Bolivien: Mehr Bürgerbeteiligung zur Stabilisierung einer prekären Demokratie.

- Mit dem am 18.7.2004 erfolgreich durchgeführten Referendum wurde in Bolivien ein wichtiger Schritt auf ein neues Modell direkter Demokratie hin getan, in der Hoffnung, dadurch die von Krisen geschüttelte Demokratie stabilisieren zu können.
- Wahrscheinlich beispiellos ist, dass die Regierung die für die Zukunft entscheidende Energiepolitik des Landes zur Disposition stellt.
- Bolivien hat damit in gewisser Hinsicht nicht nur sein beschädigtes internationales Image verbessern können, sondern auch wieder zu seiner Rolle als politischem und institutionellem Reformland in Lateinamerika zurückgefunden.

Demokratie in der Krise

Bolivien ist das ärmste Land Südamerikas und hat fast die dreifache Größe Deutschlands. Von den weniger als 8,8 Millionen Einwohnern des Landes leben etwa 65% in Armut und 37% in absoluter Armut. Auf dem Land, wo etwa 40% der Bevölkerung leben, stellt sich die Situation noch dramatischer dar: 82% der Bevölkerung leben in Armut, 55% sogar in absoluter Armut. Erbärmliche Lebensverhältnisse stellen einen der hauptsächlichen Gründe für das Entstehen sozialer Unruhen und Konflikte dar. Makroökonomische und politische Stabilität, teilweise beispielhafte institutionelle Reformen der zweiten Generation in den 90er Jahren und eine im Vergleich zu anderen Ländern massive Unterstützung durch die internationale Entwicklungszusammenarbeit und internationale Finanzorganisationen konnten dennoch die für die Legitimität der Demokratie so wichtige wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes nicht entscheidend voranbringen. Auch wenn die Regierungskrise nach den Oktoberunruhen 2003 verfassungskonform gelöst werden konnte, ging die Demokratie daraus keineswegs gestärkt hervor. Politischen Parteien wird mit äußerstem Misstrauen begegnet, und die sozialen Gruppen zeigen sich weiterhin konfliktfähig und z.T. zur Erreichung ihrer Ziele auch gewaltbereit.

Krisenmanagement der Regierung. Zwar kann der Präsident auf einen großen Zuspruch verweisen, etwa zwei Drittel der Bevölkerung sprechen sich in Umfragen für ihn aus, er konnte jedoch seine Popularität bisher kaum in politische Entscheidungen umsetzen. Die Sympathien kommen von der Mehrheit der Bevölkerung, die nicht auf den Straßen aktiv wird. Vor diesem politischen Hintergrund sind die umfangreichen Gasressourcen zu einem Katalysator zahlreicher Ansprüche, Forderungen und Hoffnungen geworden.

Das Oktoberprogramm:

Als der bisherige Vizepräsident Carlos Mesa am 17.10.2003 das Präsidentenamt übernahm, machte er in seiner Antrittsrede nicht nur klar, dass er die neue Regierung ohne die Beteiligung von aktiven Parteipolitikern bilden wollte, sondern ebenso, welches der Regierungsauftrag sein werde: Die Erarbeitung eines neuen Gesetzes zur Normierung der Ausbeutung der Öl- und Gasressourcen, die Durchführung eines Referendums zu deren Verwendung und schließlich die Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung. Diese politische Positionierung verstand sich ausdrücklich als Resultat und Reaktion auf die vorhergehenden tagelangen gewalttätigen Auseinandersetzungen, die um die 60 Menschenleben gefordert und zum Rücktritt des gerade ein Jahr zuvor gewählten Präsidenten Sánchez de Lozada geführt hatten. Die unterschiedlichsten sozialen Gruppierungen hatten in der Ablehnung des Gasexports über Chile in die USA eine einigende Losung gefunden, die schließlich nach den ersten Todesopfern, in der

Die ständig ausbrechenden sozialen Konflikte erfordern ein permanentes

Forderung nach Rücktritt des Präsidenten und seiner Regierung mündete.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Gasvorkommen

Der Export von Gas in die Nachbarländer ist ein immer wichtiger werdender Bestandteil der Handelsbilanz¹. Bolivien hat die zweitgrößten Erdgasreserven und die größten freien Reserven² Südamerikas. Deren Umfang wurden zum 1.1.2004 mit 52,3 TCF³ nachgewiesenen und rund 76,4 TCF einschließlich geschätzter Reserven zertifiziert. Bolivien besitzt damit etwa ein Fünftel der bisher bekannten Reserven Lateinamerikas. Mit der sogenannten Kapitalisierung im Jahr 1996 während der ersten Regierung von Sánchez de Lozada wurden die Vorkommen und weitere Prospektionszonen zur Ausbeutung an internationale Konsortien lizenziert und die staatlichen Raffinerien privatisiert. Die Einnahmen des Staates beschränken sich nun auf Abgaben von 18% des Gaspreises ab Förderstätte (11% für das jeweilige Departement, 1% für die Departements Pando und Beni und 6% für den Haushalt des Zentralstaates). Laut offiziellen Angaben liegen bei einer Summierung aller Abgaben und Steuern die durchschnittlichen Nettogewinne der Ölkonzerne bei etwa 25%, die Staatseinnahmen bei 35% und die Kosten bei 40% der Einnahmen aus den Gas und Erdölgeschäften.

....Gas für Mexiko und die USA...

Angesichts eines Haushaltsdefizits von 6 bis 7% des BIP sowie jährlicher Leistungen der internationalen Kooperation, die um die 10% des BIP betragen, hat die seit zwei Jahren geführte polemische Diskussion über einen zukünftigen Gasexport nach Mexiko und in die USA einen um so höheren Stellenwert, kann damit doch die Hoffnung auf schnelle und wachsende Staatseinnahmen verknüpft werden. Hierfür müssten mit beträchtlichen Investitionen (geschätzt zwischen 2 und 4 Mrd. US\$) Gasverflüssigungsanlagen sowie ein Hafen an der Pazifikküste aufgebaut werden. Die Exportmöglichkeiten nach Mexiko sind bisher begrenzt, aber wichtig als Standbein für den Export in die USA. Die USA ist nicht nur als Exportland interessant. Mit dem Bau einer Gasverflüssigungsanlage und eines Hafens an der Pazifikküste könnten weitere Milliardeninvestitionen in eine Grundstoffindustrie erfolgen, die jedoch ebenso vom Engagement privater Investoren abhängen würden. Die Präferenz der potentiellen Investoren liegt bei einem chilenischen Hafen, der wegen

seiner Nähe zu den bolivianischen Gasvorkommen die geringsten Baukosten der Pipeline, Transportkosten sowie die günstigsten Finanzierungsbedingungen verspricht.

...Gas für die Nachbarländer

Die mit Brasilien vor drei Jahren abgeschlossenen Gaslieferverträge umfassen bis 2021 Reserven in Höhe von 7 TCF. Ein weiteres Projekt zur Stromerzeugung sieht etwa 1,5 TCF vor. Statt der festgelegten täglichen 30 Millionen Kubikmeter lag das Volumen im Mai 2003 aber bei gerade 11 Millionen Kubikmeter und erst im April 2004 wurden 20 Millionen Kubikmeter erreicht. Andererseits hat Brasilien strategische Interessen in Bolivien. Petrobras ist eines der Grossunternehmen, die sich den bolivianischen Gasmarkt aufgeteilt haben. Auch nach den umfangreichen Gasfunden an der südlichen brasilianischen Atlantikküste, die auf etwa ein Drittel der bisher entdeckten bolivianischen Vorkommen geschätzt werden, bleibt bolivianisches Gas langfristig für die brasilianische Energieversorgung interessant, vor allem in den Wachstumsregionen, die der bolivianischen Grenze wesentlich näher sind als der Atlantikküste. Mittel- und langfristig ist ebenso der argentinische, aber auch der chilenische Markt interessant für Bolivien. Argentinien weist zur Zeit den höchsten Gaskonsum Lateinamerikas auf, besitzt aber nur noch bekannte Reserven für etwa 10 Jahre. Bolivien deckt den argentinischen Konsum mit Lieferungen ab, deren Volumen ca. 20% der brasilianischen beträgt (insgesamt etwa 1,1 TCF). Die letzten Diskussionen peilen eine stetige Erhöhung der Lieferungen von 4 Millionen auf 30 Millionen Kubikmeter Gas täglich bis zum Jahr 2006 an. Auch Uruguay hat bereits Interesse an Lieferungen angekündigt. Chile verfügt über ein ausgebautes Gasnetz, verbraucht etwa zwei Drittel des brasilianischen Konsums (2002) und hängt komplett von den argentinischen Gaslieferungen ab. Die Kürzungen haben in Chile zu einer Energiekrise geführt. Die Möglichkeit des Exports von bolivianischem Gas nach Chile liegt also - auf den ersten Blick - auf der Hand.

Die politische Bedeutung der Gasvorkommen

Nach neun Monaten Regierung Mesa ist die Frage der Verwendung der umfangreichen bolivianischen Gasvorkommen weiterhin zentraler Drehpunkt der politischen Auseinandersetzungen und damit eines der kompliziertesten Politikfelder. Schließlich stellte sie das Thema der Oktoberunruhen 2003 dar, ist mit der Außenpolitik zu Chile verknüpft und unterliegt den verschiedensten Einflussnahmen, sowohl von Seiten der transnationalen Konzerne oder derer diplomatischen Vertretungen, als auch der regionalen Interessengruppen, Gewerkschaften, Gremien und indianischen Organisationen. Der immense Druck, der dabei von diesen Gruppen auf die Regierung ausgeübt wird, zeigt sich allein in der Diskontinuität der politischen Führung des

¹ Der Gesamtexport an Treibstoffen und Gas erhöhte sich seit dem Jahr 2000 kontinuierlich von 179 Mio. US\$ auf auf 477 Millionen US\$ im Jahr 2003 (hiervon 382 Millionen US\$ für Erdgas).

² Venezuelas Erdgasreserven sind mit 147 TCF fast doppelt so groß wie die bolivianischen, aber nur etwa 10% sind "frei", also ohne gleichzeitige Erdölförderung ausbeutbar.

³ Trillion of cubic feet; 1 TCF (TPC) = ~28 Milliarden m³

zuständigen Ressorts. In den ersten acht Monaten gab es bereits vier Minister. Befürchtet wird, dass die Einkünfte nicht der allgemeinen Entwicklung des Landes zu Gute kommen, sondern - wie so häufig in der bolivianischen Geschichte - in erster Linie spezifischen Wirtschaftsgruppen sowie deren politischen Vertretern dienen. Nicht wenige soziale Wortführer fordern deswegen die Kündigung der etwa 80, vor sieben Jahren mit transnationalen Unternehmen geschlossenen Investitions-, Förderungs- und Kommerzialisierungsverträge und in der Konsequenz eine Enteignung und Konfiszierung der Produktionsanlagen. Hinzu kommt, dass selbst mehr als einhundert Jahre nach dem Verlust der im sogenannten Salpeterkrieg von Chile annektierten Küstenprovinz der Anspruch Boliviens auf einen Meerzugang eine der wenigen nationale Einigkeit erzeugenden politischen Forderungen ist. Die bolivianische Regierung versteht so die Gasvorkommen des Landes als strategisches Mittel, um politischen Druck auf Chile auszuüben und so einen souveränen Meerzugang zu erlangen, was die chilenische Regierung bisher rundweg ablehnt.

Referendum in Bolivien

In dem am 18. Juli durchgeführten Referendum konnte die Bevölkerung über fünf von der Regierung formulierten Fragen⁴ abstimmen, mit denen die Grundlagen der Energiepolitik Boliviens sowie eine stärkere Rolle des Staates festgelegt werden sollen. Der Präsident setzte auf seine Popularität und macht das Referendum zu einer politischen Überlebensfrage. Verschiedene Gewerkschaften, indianische Führer, einige Gremien und departamentale Interessenvereinigungen machten

4

1. Sind Sie mit der Aufhebung des durch Gonzalo Sánchez de Lozada verkündeten „Kohlenwasserstoffgesetzes“ Nummer 1689 einverstanden?
2. Sind Sie mit der Wiedergewinnung des Eigentums aller Kohlenwasserstoffressourcen ab Bohrloch durch den bolivianischen Staat einverstanden?
3. Sind Sie mit der Wiedergründung des staatlichen Ölunternehmens (YPFB) einverstanden, indem das staatliche Eigentum an den Aktien der Bolivianer und der Bolivianerinnen aus den teilprivatisierten Ölunternehmen wiederhergestellt wird, um so eine Beteiligung an der gesamten Wertschöpfungskette der Kohlenwasserstoffressourcen zu ermöglichen?
4. Sind Sie mit der Politik des Präsidenten Carlos Mesa einverstanden, die Gasvorkommen als strategisches Mittel zu nutzen, um einen nützlichen und souveränen Zugang zum pazifischen Ozean zu erreichen?
5. Sind Sie damit einverstanden, dass Bolivien Gas im Rahmen einer nationalen Politik exportiert, die den Konsum der Bolivianerinnen und der Bolivianer deckt, die Industrialisierung auf nationalem Boden fördert, Steuern und Abgaben zu Gunsten des Landes von den Firmen einzieht, die bis zu 50% des Produktionswertes der Gas- und Erdölvorkommen betragen können und die Einnahmen aus Export und Industrialisierung des Gases vor allem für Bildung, Gesundheit, Straßenbau und Beschäftigung verwendet?

im Vorfeld auf der Strasse gegen die Regierung mobil, der Gewerkschaftsdachverband COB rief zu einem unbestimmten Generalstreik und zum Boykott des Referendums auf. Erst Wochen später bröckelte die Protestfront. Streitpunkt war dabei weniger die Frage der Durchführung des Referendums als vielmehr die Form und die Fragen. Die bevölkerungsarmen, aber rohstoffreichen Regionen sahen zudem die Gefahr, dass ihre Interessen unter die Räder kommen und verschiedene Organisationen wollten in dem Referendum über die politische legitime Frage der Verstaatlichung der in den letzten Jahren von den internationalen Unternehmen aufgebauten Infrastruktur sowie der vergebenen Lizenzen abstimmen, andere wiederum nutzen das Thema primär zum Transport gruppenspezifischer Interessen.

Der Regierung wurde allgemein der Vorwurf gemacht, dass die Fragen ambivalent, unklar und zu komplex formuliert seien, so dass die Bevölkerung mit ihrem niedrigen Bildungsstand nicht in der Lage sei, sie zu verstehen. Die fünf Fragen waren Resultat der Abstimmung mit verschiedenen politischen Akteuren, vor allem dem MAS, der als zweitstärkste Partei aus den letzten Wahlen hervorgegangen war und dessen Führer, Evo Morales, bereits auf die nächsten Präsidentschaftswahlen blickt. Verhindert werden sollte eine Reduktion des Referendums auf eine bloße Verstaatlichungsfrage. Gleichzeitig wurde eine staatliche und private Informationskampagne in Gang gesetzt, die zumindest teilweise Aufklärung über das Regierungsanliegen, aber auch über die verschiedenen Positionen schaffen sollte. Dass das Referendum gleichzeitig mit der Zustimmung zur Regierungspolitik und zum Präsidenten sowie mit der Außenpolitik mit Chile verknüpft wurde, ist nicht nur nicht verwunderlich, sondern ebenso politisch legitim in einem Land, dessen Demokratie von den politischen Eliten bereits mit einem Rad über den Abhang gefahren wurde.

Die Petrounternehmen zeigen sich verunsichert, da sie damit rechnen müssen, dass sich die bisherigen Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit radikal ändern könnten. Zwar ist das erstaunliche Wachstum der bolivianischen Erdgasvorkommen nur durch die in den letzten Jahren von den Konzernen geleisteten 3 Milliarden an Investitionen möglich geworden, andererseits ist aber auch nicht von der Hand zu weisen, dass weder bei der Vergabe der Verträge, noch bei den Investitionen, Abgaben und Steuerzahlungen alles mit rechten Dingen zugegangen ist. Nach Angaben des zuständigen Ministeriums sollen bereits seit dem Jahr 2001 etwa 2,4 Mrd. US\$ an festgelegten Investitionen in die Perforation von Gasvorkommen nicht vorgenommen worden zu sein. Auch wenn die Unternehmenslogik verständlich ist, keine weiteren Bohrlöcher in Betrieb zu nehmen, solange der Absatz nicht garantiert ist, hätten im Prinzip die nicht

perforierten Parzellen wegen Nichterfüllung gesetzlicher Vorgaben an den Staat zurückfallen müssen. Die Drohungen, keine Investitionen zur Zeit mehr tätigen zu wollen, sind also keineswegs nur den unsicheren Rahmenbedingungen, die sich aus der bolivianischen Politik ergeben, sondern konkreten Geschäftsinteressen geschuldet.

Gewinner, Verlierer und Perspektiven

Das Ergebnis des Referendums kann sich sehen lassen: Die Wahlbeteiligung lag bei etwas mehr als 60% und war mit rund 67% gerade auf dem Hochland, wo nicht wenige Organisationen zum Boykott aufgerufen hatten, am höchsten. Die fünf Fragen wurden mit zwischen 55 und 92% der gültigen Stimmen mit Ja beantwortet und folgten damit mehrheitlich dem Regierungsvorschlag. Zwischen 20 und 28% ungültige und leere Stimmzettel in den Departements sind als Resultat der entsprechenden Kampagnen von sozialen Gruppierungen oder mit Unwissen zu erklären. Auch war die Durchführung des Referendums nicht frei von Organisations- und Logistikproblemen. Das Ergebnis ist ein Sieg für die Regierung und stellt einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur verfassungsgebenden Versammlung sowie für den Versuch der Stabilisierung der bolivianischen Demokratie dar. Das Referendum eröffnet nun die Möglichkeit, die Spielregeln zu verändern, unter denen die Verträge mit den internationalen Petrokonzernen unterschrieben worden waren, um - mit einer optimistischen Vision - eine mit den Unternehmen gemeinsame Ausbeutung der Gasvorkommen einzuleiten, bei der der bolivianische Staat einen größeren Teil der Einnahmen einbehält und diese für verschiedene am Gemeinwohl orientierte Investitionen einsetzen wird.

Das reale politische Problem ist damit natürlich nicht gelöst. Der Kongress wird nun ein neues Energiegesetz verabschieden müssen, und die Formulierung der Fragen lässt einen weiten Spielraum für Konflikte, die aus ihrer Interpretation entstehen werden. Diese Auseinandersetzungen könnten zu einem Auseinanderdriften der informellen Allianz zwischen Regierung und MAS führen sowie zu einem Wiedererstarken extremer Positionen, die dann das Referendum als einen Betrug bezeichnen könnten und die Forderung der Nationalisierung wiederbeleben. Damit hat das Referendum die Diskussion über die zukünftige Energiepolitik des Landes nicht beendet, sondern stellt lediglich einen - wenn auch wichtigen und vor allem friedlichen - Schritt in einem nun umrissenen, aber dennoch offenen Prozess dar.

Das Ergebnis des Referendums hat die radikale Opposition geschwächt, deren Diskurs ein eher überzogenes Echo in den Medien fand, ohne tatsächlich eine gewollte politische Option der Bevölkerung darzustellen. Die radikalen Positionen und deren Vertreter sind damit die Verlierer des

Referendums und wurden vor allem in ihrem Argument geschwächt, die Interessen des bolivianischen Volkes zu vertreten. Auch in ihrem eigenen Umfeld waren sie bei der Mobilisierung nicht besonders erfolgreich.

Zudem sind im Moment die wirtschaftlichen Zeichen positiv. Zum ersten Mal werden die bolivianischen Exporte mit einem Wachstum von über 50% in den ersten sechs Monaten voraussichtlich bei mehr als 2 Milliarden US\$ liegen. Es sind nicht nur die gestiegenen Mineralpreise, der wachsende Erdgas- oder Sojaexport, die hierfür verantwortlich sind: gerade die arbeitsplatzschaffende verarbeitende Industrie hat trotz aller sozialen Auseinandersetzungen wichtige Steigerungen erreicht. Insgesamt wird für dieses Jahr mit etwa 4% Wirtschaftswachstum und damit auch mit dem ersten realen Pro-Kopf Wachstum seit fünf Jahren gerechnet. Für Ende des Jahres stehen die Gemeindewahlen an und das nächste Jahr wird einer verfassungsgebenden Versammlung gewidmet werden - insgesamt also gute Voraussetzungen für eine Stabilisierung der politischen Lage bis zum Jahr 2006, wenn auch keine Garantie: Die bolivianische Demokratie ist nach vier Jahren ständiger sozialer Konflikte, steigender gewalttätiger Auseinandersetzungen und zunehmend radikaler sowie konsensfeindlicher Positionen in Frage gestellt. Eine Konsolidierung der Demokratie wird nur möglich sein, wenn Mechanismen gefunden werden, mit der die unterschiedlichen politischen, kulturellen und ethnischen Identitäten integriert werden. Die traditionellen Formen der repräsentativen Demokratie sind damit im Kontext der Funktionslogik einer spezifisch bolivianischen politischen Kultur sowie einer Situation anhaltender Armut überfordert. Die politischen Eliten leisten bisher keinen Beitrag für eine Erhöhung der Legitimität des Systems. Referendum und verfassungsgebende Versammlung sind ein ernstgemeinter Versuch der Regierung, das Ruder noch einmal herumzureißen.

Kontakt in Deutschland:

Hilmar Ruminski Friedrich-Ebert-Stiftung IEZ/Lateinamerika und Karibik Hiroshimastr. 17 - 10785 Berlin Tel. 030/26 935 920 Fax: 030/26 935 939 E-Mail: Hilmar.Ruminski@fes.de
