



Bolivians neue Verfassung: Spaltung trotz Einigung?

Kathrein Hölscher, FES Bolivien

- Am 25. Januar 2009 stimmten die bolivianischen Bürgerinnen und Bürger per Referendum positiv über eine neue Verfassung ab. Das Zustimmungsergebnis fiel mit knapp über 60 Prozent allerdings geringer aus als von der Regierung erwartet und hat die interne Spaltung des Landes erneut bestätigt.
- Die neue Magna Carta enthält einerseits verfassungsrechtliche Innovationen, die den von der Regierung angestrebten Demokratisierungsprozess in Bolivien weiterführen, stellt andererseits aber auch ein Zusammenspiel von teils widersprüchlichen Artikeln dar.
- Unklar bleibt auch, wie das weitere Prozedere zur Umsetzung der Verfassung aussehen wird und auf welches Vorgehen sich Regierung und Opposition verständigen können.

Am 25. Januar 2009 stimmten ca. 90% der wahlberechtigten Bolivianer/innen über eine neue Verfassung und über eine Neuregelung des Großgrundbesitzes ab. Die Verfassung wurde erwartungsgemäß angenommen, allerdings nur mit 61,4%. Dies stellte für viele eine Überraschung dar, denn die Regierung erwartete durch die Einbeziehung der Autonomierechte in den Verfassungstext eine wesentlich höhere Zustimmung zur Verfassung. Über 70% stimmten für die Reduzierung des Großgrundbesitzes auf 5.000 Hektar, was zu erwarten war. Dies waren mehrheitlich diejenigen, die auch für die Verfassung gestimmt hatten.

Der Verfassungstext

Der neue Verfassungstext enthält verfassungsrechtliche Innovationen, die den von der Regierung angestrebten Demokratisierungsprozess in Bolivien weiterführen. Denn es werden Themen mit aufgenommen, die in vorherigen Verfassungstexten nicht berücksichtigt worden waren. Gleichzeitig werden die Menschenrechte der ersten und zweiten Generation um die der dritten erweitert. Andererseits stellt die neue Verfassung - aufgrund der unzureichenden Debatte innerhalb der Verfassungsgebenden Versammlung und im nachfolgenden Konsultationsprozess zwischen Regierung und Opposition - ein Zusammenspiel von teilweise widersprüchlichen Artikeln dar, die viele Interpretationsmöglichkeiten offen lassen. Von vielen wird kritisiert, dass der Text demokratische Grundprinzipien verletze. Im folgenden werden die wichtigsten Neuerungen kurz beleuchtet.

1. Elemente, die den Demokratisierungsprozess vertiefen:

- *Definition des Staates:*
Der Staat selbst wird als plurinational und kommunitaristisch bezeichnet. Dies bedeutet insofern eine Änderung, als dass der Staat strukturell ein multinationaler Staat wird. Schon in den Neuerungen (1994 und 2004) der Verfassung von 1967 wurde festgelegt, dass die Republik Bolivien pluriethnisch und multikulturell ist, jedoch fehlte hier die strukturelle Verankerung dieser Elemente (wie z.B. die Einführung indigener Wahlkreise, Quotenregelung für das Parlament etc.).
- *Thematisierung der ethnischen Problematik im Land:* Die in der Verfassung sichtbar gemachte Diskriminierung der indigenen Bevölkerung ist ein zentrales Element für die Konsolidierung der Demokratie in Bolivien. (Verbot der Diskriminierung Art. 14, Rechte der „indígenas originarios campesinos“, IOC)¹ Art. 30 und 31 und Art. 2: Prinzip der „Präexistenz“ der IOCs vor der Kolonialzeit, was zu bestimmten Vorrechten führt.
- *Erweiterung demokratischer Elemente:*
In Artikel 11 wird das Konzept der Demokratie erweitert, indem neben Elementen der repräsentativen Demokratie solche der direkten eingeführt werden.
- *Ausweitung der Grundrechte:*
Schon in der Verfassung von 1967 werden die zivilen, politischen und

sozialen Rechte anerkannt. Mit der neuen Verfassung werden diese in den Artikeln 15 bis 29 auf die Rechte der dritten Generation ausgeweitet, wie das Recht auf kollektive Identität und Kultur und der Zugang zu Grunddienstleistungen wie Trinkwasser, Elektrizität, Gas, Zugang zu Post- und Telekommunikationsdienstleistungen (Art. 20). Den indigenen Völkern wird ein ganzes Kapitel gewidmet, in denen ihre freien Rechte der Selbstbestimmung und die Institutionalisierung ihrer politischen, juristischen und wirtschaftlichen Bräuche verankert sind.

- *Verankerung der departamentalen Autonomien:*
Die verfassungsmäßige Verankerung der departamentalen Autonomien als eine politische Ebene bestätigt die Dezentralisierung und gibt Raum für einen Demokratisierungsprozess auf unterschiedlichen Ebenen (Art. 277 bis 279). Gleichzeitig werden die indigenen Autonomien als Institutionalisierung des Rechts auf freie Selbstbestimmung der Nationen anerkannt (Art. 289 bis 296).

2. Gefahren für die Demokratie innerhalb der Verfassung:

- *Unklare Definierung der Zielgruppe positiver Diskriminierung:*
Die Verfassung definiert die „Nationen und Völker der indígenas originarios campesinos“ (siehe Fußnote 1 und Kapitel 4 und Artikel 30 der Verfassung) als Subjekt der positiven Diskriminierung. Dadurch dass diese drei Bevölkerungsgruppen ohne Komma in einem Satz genannt werden, ist unklar, ob nur die Schnittmenge gemeint ist und alle drei Elemente erfüllt werden müssen oder ob auch nur ein Element reicht. Im ersten Fall würde dies nur auf eine sehr kleine Bevölkerungsgruppe zutreffen. Zudem wird nicht zwischen indígena, originario und campesino unterschieden. Sie stellen jedoch sozial unterschiedliche Gruppierungen dar und repräsentieren unterschiedli-

¹ Diese Bezeichnung hat ihren Ursprung in Art. 2 der Verfassung, der die Nationen und Völker der „indígenas originarios campesinos“ besonders herausstellt. Mit originarios sind dabei diejenigen indígenas gemeint, die noch immer auf dem ursprünglichen Territorium ihrer Vorfahren leben. Dementsprechend wären Aymaras aus dem Hochland von La Paz, die mittlerweile im Chapare leben, zwar noch immer indígenas, aber keine originarios mehr. Die Mehrzahl der indígenas sind durch die Landreform in den 50er Jahren keine originarios in diesem Sinne.

che Interessen, vor allem in Bezug auf Territorium, Umweltfragen und die Exploration der natürlichen Ressourcen. Die Konflikte zwischen campesinos (Kolonisatoren) und originarios in Nationalparks um die natürlichen Ressourcen und um Territorium, vor allem im Tiefland, sind bekannt.

- *Gefahr der ethnischen Segregation:*
In Artikel 30,II,3 der Verfassung wird festgelegt, dass jeder Bürger, der einer/m indigenen Nation oder Volk angehört, seine Identität in den Personalausweis oder Pass eintragen lassen kann. Dies birgt die Gefahr der ethnischen Segregation im Land, die eine stärkere Diskriminierung zur Folge haben könnte. Im Widerspruch steht dies zu Artikel 14, der jegliche Art von Diskriminierung ächtet.
- *Spezielle Wahlkreise und die doppelte ländliche/indigene Repräsentation:*
In Artikel 146 und 147 wird festgelegt, dass es spezielle Wahlkreise von IOC's gibt, deren Mitglieder, neben dem allgemeinen Wahlrecht, das Recht haben, zudem eigene indigene Parlamentsabgeordnete zu ernennen. In Artikel 146 ist festgelegt, dass dies nur unter Berücksichtigung der Anzahl der Mitglieder und der territorialen Begrenzung gültig ist. Artikel 147 widerspricht dem, indem er diese beiden Kriterien für nichtig erklärt. Dies zeigt zudem, wie inkohärent und widersprüchlich an vielen Stellen die Verfassung ist. Zudem ist bis heute nicht klar, wie viele dieser speziellen Wahlkreise es geben wird, wie groß sie sein müssen und wie die Vertreter/innen ernannt bzw. gewählt werden sollen.
- *Juristischer Pluralismus und die Aufgabe der individuellen Rechte in den indigenen Autonomien:*
In den in der Verfassung festgelegten indigenen Autonomiegebieten kann ausschließlich Gemeinschaftsrecht angewendet werden, um Recht zu sprechen und Konflikte zu lösen. Dieses Gemeinschaftsrecht zeichnet sich durch eigene Normen und Verfahrensweisen aus (Art. 304,8 und Art.

30). In vielen Fällen verletzen diese jedoch individuelle Grundrechte, die in dieser Verfassung verankert sind (Widerspruch zu den Artikeln 125 und 131).

- *Nichtbeachtung eines Großteils der Bevölkerung:*
In Artikel 3 wird die bolivianische Nation definiert, die sich zusammensetzt aus den indigenen Nationen und Völkern (naciones y pueblos indígenas originario campesino) und den interkulturellen und afrobolivianischen Gemeinschaften. Problem hierbei ist, dass die städtische, nicht indigene Bevölkerung auf „interkulturelle Gemeinschaften“ reduziert wird und vor allem im weiteren Verlauf des Verfassungstextes nicht einmal mehr erwähnt wird. Alle Sonderrechte beziehen sich ausschließlich auf die „indígenas originarios campesinos“. Dies ruft bei vielen die Angst hervor, dass nun die Diskriminierung, die vorher den indígenas zuteil wurde, die mestizische, nicht indigene Bevölkerung treffen wird.

Die Ergebnisse des Referendums

Die Ergebnisse des Referendums nach Departement²

| Departement | Ja-Stimmen in % | Nein-Stimmen in % |
|--------------|-----------------|-------------------|
| La Paz | 78,12 | 21,88 |
| Oruro | 73,68 | 26,32 |
| Potosí | 80,07 | 19,93 |
| Cochabamba | 64,91 | 35,09 |
| Chuquisaca | 51,54 | 48,46 |
| Santa Cruz | 34,75 | 65,25 |
| Beni | 32,67 | 67,33 |
| Pando | 40,96 | 59,04 |
| Tarija | 43,34 | 56,66 |
| Total | 61,43 | 38,57 |

Die Ergebnisse des Referendums zeigen zwar, dass eine Mehrheit der Bevölke-

² Endgültige Zahlen des Nationalen Wahlgerichtshofes.

rung das Verfassungsprojekt unterstützt, auf der anderen Seite wird jedoch die Spaltung des Landes bestätigt. Trotz der Zustimmung zur Verfassung auf nationaler Ebene von knapp über 60% verliert die Regierung auf regionaler Ebene in den Ostdepartements der sogenannten „Media Luna“³. Die z.T. sehr hohe Zustimmung im Westen des Landes kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Verfassungstext in sechs von neun Provinzhauptstädten abgelehnt wird. Alle großen Städte zusammengenommen weisen einen sehr großen Gegensatz zu der Zustimmung auf dem Land auf. Der Verfassungsprozess erreichte nicht das Ziel, die Spaltung des Landes abzuschwächen, sondern bestätigt sie vielmehr.

Die Akteure und ihre Interessenlage

Die Spaltung des Landes (ethnisch-kulturell, gesellschaftlich, regional, Stadt-Land) führt dazu, dass sich zwei Hauptgruppierungen gegenüberstehen: die indigenen und z.T. Bauernbewegungen, die ihren Rückhalt vor allem im Westen des Landes, im Chapare und in den Satellitenstädten von Santa Cruz haben. Sie fordern ihre Einbindung in politische und soziale Prozesse und den Zugang zu wirtschaftlichen Möglichkeiten. Auf der anderen Seite stehen die Bürgerbewegungen, die vor allem die Agroindustrie und die Mittel- und Oberschicht des Landes repräsentieren. Ihre Interessen sind vor allem das Beibehalten eines wirtschaftlichen Systems in Übereinstimmung mit der Globalisierung und eine Dezentralisierung auf mittlerer Ebene (Departement), die den Zugang zu den Erlösen aus den Gasgewinnen garantiert. Diese Kluft spiegelte sich auch in der Verfassungsgebenden Versammlung wider: Der Textentwurf für die neue Verfassung wurde von beiden Gruppierungen z.T. abgelehnt. Dies führte zu der Notwendigkeit, innerhalb des Parlaments zu einem neuen Vorschlag zu kommen, der im Oktober 2008 verab-

schiedet wurde, und der jetzigen Verfassung entspricht.

Zwischen dem Führungsanspruch des MAS und der Hauptoppositionspartei PODEMOS gibt es deutliche Unterschiede. Der MAS hat seine Wurzeln und eine starke Unterstützung in den sozialen, indigenen und Bauernbewegungen. PODEMOS hingegen konnte keine Kommunikationswege mit der regionalen Opposition aufbauen und erfährt daher auch wenig Rückhalt von ihr. Aus diesem Grund versuchte PODEMOS nach den gewalttätigen Auseinandersetzungen in Pando und der Schwächung der regionalen Opposition die Protagonistenrolle wieder aufzunehmen und zu einem Kompromiss mit der Regierung zu kommen, der in dem Verfassungsentwurf von Oktober endete. Hierdurch entfernte sich die Partei mehr und mehr von der regionalen Opposition, sprich den Präfekten und den Bürgerkomitees. Viele der Abgeordneten und Senatoren unterschrieben das Abkommen mit der Regierung, bestätigten jedoch direkt, dass sie sich an den Kampagne für das NEIN beteiligen würden, da sie schließlich ihre Region vertreten würden. Das Dilemma von PODEMOS ist, dass sich ihre Wähler nicht hundertprozentig von ihnen repräsentiert fühlen, doch die Partei brauchten, um eine solide Opposition im Parlament zu garantieren. Die Partei versucht einerseits, die Interessen der Wähler zu vertreten, doch auf der anderen Seite muss sie mit den Präfekten konkurrieren, die eine wesentlich stärkere soziale Verankerung besitzen, da diese ihre Wurzeln in den Bürgerkomitees haben. Der Bruch zwischen Partei und Gesellschaft ist noch immer existent, die Legitimitätskrise des politischen Systems noch lange nicht überwunden. Aus diesem Grund beteiligten sich viele PODEMOS-Abgeordnete und –Senatoren an der „NEIN-Kampagne“ und damit an den regionalen Bewegungen, obwohl sie, um politisch zu überleben, die Verfassung mit auf den Weg gebracht hatten.

³ Media Luna werden die vier oppositionellen Ostprovinzen Beni, Pando, Santa Cruz und Tarija genannt, die geographisch eine ähnliche Form wie ein Halbmond bilden.

Legitimiert durch eine große gesellschaftliche Unterstützung, die zwar schrumpft, doch noch immer groß genug ist, versucht der MAS eine Strategie der Macht jenseits von Regierung und Verwaltung, indem staatliche Kontrollinstitutionen, die unter dem alten System eingeführt wurden, geschwächt werden (Bsp.: De-facto-Abschaffung des Obersten Gerichtshofs, Regierung per Dekret und damit Schwächung des Parlaments). Seine Anhänger streben danach, besseren Zugang zu den Gaserträgen zu erhalten, sei es durch Quotenregelungen oder durch eine quasi „Ko-Regierung“ vor allem im sozialpolitischen Bereich.

Die Polarisierung und Fragmentierung des Landes haben das Misstrauen in allen sozialen Sektoren verstärkt. Im Rahmen eines gesellschaftlichen Wandels, der sich in Bolivien vollzieht, verspüren die Sektoren der nicht-indigenen, urbanen Mittel- und Oberschicht gewisse Angst, von ihrer sozialen Stellung vertrieben zu werden und ihre wirtschaftlichen Möglichkeiten, ihren Sozialstatus und ihren politischen Führungsanspruch zu verlieren. Diese Angst wird durch drei Faktoren verstärkt:

1. eine ambivalente Rhetorik der Regierung, die einerseits von sozialer Inklusion spricht, indem sie ehemals ausgeschlossenen Gruppierungen den Zugang ermöglicht. Andererseits spricht die Regierung oft von Entkolonisierung, beschuldigt die Vertreter der Autonomiestatuten, separatistisch zu sein, und unterstellt ihnen die Angst, Privilegien zu verlieren. Sie greift die katholische Kirche an und beschuldigt sie der Unterstützung bei der Teilung des Landes.
2. Falschinformation und verquere Darstellung vieler oppositioneller Mediensender, die die Regierung als totalitär und indigenistisch darstellen.
3. die ambivalente Verfassung, die in vielen Artikeln nicht versucht, die soziale Inklusion aller herzustellen, sondern bestimmte Bevölkerungsgruppen zu bevorzugen, also eine Umkehr des Status quo ante: hierzu zählen u.a. die Voraussetzung, dass

ein öffentlicher Beamter mindestens zwei der in der Verfassung festgelegten 36 Landessprachen sprechen muss, das Gemeinschaftsrecht sowie andere Artikel, die die Angst schüren, indem sie den indigenen Völkern bestimmte Rechte und Privilegien einräumen, die der nicht-indigenen Bevölkerung nicht zugesprochen werden.

Mögliche Szenarien nach dem Referendum

Zieht man die beschriebenen inneren Spannungen in Betracht, können drei mögliche Szenarien bis zu den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Dezember herausgestellt werden:

1. Ein neues Wahlgesetz wird verabschiedet, die alte Verfassung bleibt in Kraft bis zu den Wahlen und die neue Plurinationale Gesetzgebende Versammlung (so der Name des neuen Parlaments) verabschiedet die Rahmengesetze, die zur Umsetzung der neuen Verfassung notwendig sind. Durch eine neue Kräfteverschiebung werden Korrekturen von Widersprüchen in der Verfassung durch die Formulierung der Gesetze vorgenommen (geringe Wahrscheinlichkeit).
2. Die Regierung beabsichtigt, die Verfassung durch Dekrete in Kraft treten zu lassen. Das neue Wahlgesetz wird im Senat blockiert, die Opposition protestiert auf der Straße und die sozio-politische Konfliktivität erreicht einen neuen Höhepunkt, indem auch die Regierung ihre sozialen Kräfte erneut mobilisiert. Dies könnte zu einem institutionellen Bruch und damit zu einem neuen Verfassungsprozess führen (mittlere Wahrscheinlichkeit).
3. Sektorale Dialoge werden zwischen der Regierung und Schlüsselgruppierungen der Opposition geführt, um die Rahmengesetze zu erarbeiten. Der Kongress wird beauftragt, diese zu verabschieden. Nichtsdestotrotz wird die Regierung versuchen, ihr wichtige Gesetze per Dekret zu verabschieden. Dies wird einhergehen

mit Schwierigkeiten und Konflikten zwischen Regierung und Opposition und ggf. mit gewalttätigen Auseinandersetzungen innerhalb der Zivilgesellschaft (mittlere bis hohe Wahrscheinlichkeit).

Es bleibt abzuwarten, welchen Weg das Land gehen wird. Die Regierung ist momentan damit beschäftigt, ihr Kabinett umzubilden, um die strukturellen Veränderungen, die die Verfassung mit sich bringt, zumindest auf dieser Ebene schon umzusetzen. Man kann hoffen, dass das 3. Szenario ohne Gewalt zu den Wahlen im Dezember führen wird.

Kontakt in Deutschland:

Judith Illerhues
Friedrich-Ebert-Stiftung
IEZ/Referat Lateinamerika und Karibik
Godesberger Allee 149
53175 Bonn

Tel: 0228/883-7472
Fax: 0228/883-9206
E-Mail: Judith.Illerhues@fes.de