

Klaus Meschkat

## **Verfassungsprozesse und soziale Konflikte in den Andenländern: neue Entwicklungen in Bolivien und Ecuador**

Verfassungen werden zuweilen nach siegreichen Revolutionen zu Papier gebracht, um neue Machtverhältnisse nachträglich zu legitimieren. Bei den „Verfassungsprozessen“, die gegenwärtig in den Andenländern stattfinden, handelt es sich aber um etwas anderes. Verfassungsprozesse sind hier Versuche, Auswege aus Krisensituationen zu finden, indem wirtschaftliche, soziale und politische Veränderungen erst einmal als Verfassungsnormen postuliert werden. Aus einem konjunkturellen Wahlsieg soll auf diese Weise langfristig eine neue Ordnung entstehen. Dabei kann die Verfassungsdiskussion bei breiter Beteiligung der Bevölkerung selbst ein Moment gesellschaftlicher Mobilisierung und Bewusstwerdung sein, und der Text einer so erarbeiteten Verfassung ist dann eine permanente Aufforderung, die Verfassungsbestimmungen in gesellschaftsverändernde Politik umzusetzen.

Eine neue Verfassung allein schafft aber noch keine neue Gesellschaft, sie verändert zunächst nicht die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse. Das zeigte sich bestürzend klar in einem Land, das 1991 eine neue Verfassung erhielt, die damals als die fortschrittlichste Südamerikas gelten durfte: Kolumbien. In einer Situation der permanenten Krise, als der Staat von den Schlägen gewaltbereiter Drogenhändler erschüttert wurde und zudem zwei seit den 60er Jahren existierende linke Guerillagruppen weite Teile des Landes beherrschten, wollten Gruppen demokratischer Intellektueller eine neue Verfassung erarbeiten, die den Kolumbianern Alternativen zu gewaltsamen Konfrontation bieten sollte. Beteiligt waren auch einige Führer der kurzlebigen Guerillaformation M 19, die zuvor nach erfolgreichen Friedensverhandlungen ins zivile Leben zurückgekehrt waren. Im ganzen Lande wurde die Verfassung diskutiert, ein Verfassungsprozess, der in seiner Methodik und seiner Zielsetzung Demokratie ausweiten sollte. Dies schlug sich u.a. darin nieder, dass sie der bislang diskriminierten indigenen und afrokolumbianischen Bevölkerung Sonderrechte einräumte, u.a. die garantierte Vertretung durch zwei Senatoren im Kongress. Aber die Kräfte der alten Ordnung waren stärker als die neue Verfassung, und sie wurden weiter gestärkt durch die permanente Intervention der USA, die zunächst unter dem Vorwand der Drogenbekämpfung stattfand und später als Teil des weltweiten Kampfes gegen den „Terrorismus“ firmierte. Immerhin, wenn heute auch unter einem autoritären und bedingungslos USA-abhängigen Präsidenten trotz der Schreckenstaten der Paramilitärs und des Scheiterns der Friedensverhandlungen mit den FARC noch Elemente von Rechtsstaatlichkeit in Kolumbien vorhanden sind, so ist dies nicht zuletzt auch dem Umstand zu verdanken, dass die verbliebenen demokratischen Kräfte sich auf die Verfassung von 1991 berufen können.

Eine ungleich größere Bedeutung hatte die neue Verfassung Venezuelas, die bald nach Hugo Chavez' spektakulärem Wahlsieg 1999 erarbeitet wurde und schon mit der Umbenennung des Staates in „Bolivarianische Republik Venezuela“ den Beginn einer neuen Ära ankündigte. Die Verfassung bringt wie die kolumbianische größere Rechte für die indigene Bevölkerung. Sie bietet bei Aufrechterhaltung einer starken staatlichen Zentralgewalt mehr Spielraum für autonome Initiativen von Organisationen an der Basis. In einigen ihrer Bestimmungen sprengt sie den Rahmen einer repräsentativen Demokratie, die die einmal gewählten Abgeordneten vom Druck der eigenen Basis entlastet: Aus dem System der Räte Demokratie übernimmt sie die Abberufbarkeit der einmal gewählten Volksvertreter bis hinauf zum Präsidenten, der mit einer qualifizierten Mehrheit in der Mitte seiner Amtszeit abberufen werden kann. Die Opposition gegen Chavez wollte von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, um Chavez vorzeitig abzuwählen, das Plebiszit zu seiner Absetzung, das verfassungsgemäß eingeleitet und durchgeführt wurde, scheiterte jedoch.

Durch diesen Erfolg und seine überzeugende Wiederwahl im Dezember 2006 fühlte sich Chavez ermutigt, eine weitere tiefgreifende Verfassungsänderung zu proklamieren, um so den Übergang zu einem neuen politischen, sozialen und wirtschaftlichen System zu bewerkstelligen. Die auf seine Initiative hin vorgeschlagene Verfassungsreform war jedoch in mehrfacher Hinsicht problematisch. Sollte sie wirklich eine qualitativ andere Gesellschaftsordnung begründen, wie sie mit der vorschnellen Losung eines „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ angekündigt wurde, so wäre es logisch gewesen, abermals eine Verfassungsgebende Versammlung einzuberufen und einen Verfassungsprozess unter breiter Beteiligung aller Volkssektoren zu durchlaufen. Stattdessen wurde hastig der Entwurf einer Verfassungsreform vorgelegt, der neben positiven Elementen, etwa der Ausweitung sozialer Rechte, auch viele fragwürdige Teile enthält. So wurden die Befugnisse des Präsidenten auch auf Gebiete ausgeweitet in denen eine Kontrolle durch andere demokratisch legitimierte Institutionen besonders notwendig ist: zum Beispiel auf eine territoriale Neuordnung des Landes. Die Möglichkeit der mehrfachen Wiederwahl des Präsidenten war nicht einmal der bedenklichste Teil dieses Reformentwurfs. Natürlich meldete die Opposition ihren Widerstand an, aber auch im chavistischen Lager wurden begründete Einwände laut, und selbst Verfechter einer kritischen Unterstützung von Hugo Chavez nahmen offen gegen die Verfassungsreform Stellung. Dass diese schlecht ausgearbeitete und zudem inkohärente Verfassungsreform in einer freien Abstimmung knapp scheiterte, sollten Freunde der bolivarianischen Revolution eher als einen Sieg der Demokratie begrüßen denn als Niederlage beklagen, ungeachtet des Triumphgeschreis einer ungläubwürdigen Opposition. Hugo Chavez musste lernen, dass die übereilte Veränderung einer immer noch vorbildlichen Verfassung kein geeigneter Weg ist, die Revolution zu neuen Höhen zu führen.

## **Bolivien**

Die Aufgabe, vor der die Schöpfer der neuen Verfassung Boliviens standen, war noch weitaus umfassender. In Venezuela und Kolumbien war es in Hinblick auf die indigenen Völker nur darum gegangen, den lange benachteiligten und ausgegrenzten ethnischen Minderheiten gleiche Rechte und sogar eine Sonderstellung im Sinne einer positiven Diskriminierung einzuräumen – in Bolivien dagegen musste die indigene Bevölkerungsmehrheit, die jahrhundertlang von einer Minderheit unterdrückt worden waren, eine Republik neu begründen, in der das Erbe der spanischen Kolonie endlich überwunden werden sollte. „Refundar Bolivia“ : nichts weniger als eine Neugründung Boliviens wurde angezielt. Dabei war die Forderung nach Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung schon 2002 von der indigenen Volksbewegung des Tieflands erhoben worden, sie wurde auch beim Sturz des neoliberalen Präsidenten Gonzalo Sanchez de Losada im Oktober 2003 laut und gehörte zu den Wahlversprechen, mit denen Evo Morales im Dezember 2005 eine überzeugende Mehrheit erreichen konnte. Angesichts der Bedeutung der ersten Wahl eines Indigenen zum Präsidenten eines südamerikanischen Landes wurde damals zu wenig beachtet, dass zur gleichen Zeit zum ersten Mal Direktwahlen der Präfekten der 9 Departement stattfanden – und dass hier der MAS, die Partei von Evo Morales, in der Minderheit blieb und nur in den Departements des Hochlandes erfolgreich war. Der Osten des Landes mit den Departements Santa Cruz, Beni, Pando und Tarija (nach dem Umriss dieser Gebiete auf der Landkarte der sogenannte „Halbmond“) blieb unter der Kontrolle der alten Eliten.

Bei den Wahlen zur Verfassungsgebenden Versammlung im Juli 2006 erhielt der MAS, die Partei des Präsidenten Evo Morales, mehr als die Hälfte der Stimmen– allerdings blieb sie bei der Sitzverteilung unter der Grenze von 2/3 der Abgeordneten, die nach vorherigen Vereinbarung zur Annahme der Verfassung nötig war. Gleichzeitig wurden die Bolivianer gefragt, ob sie eine weitgehende Autonomie der Departements wünschten: dafür gab es nur in den Departements des „Halbmonds“ eine Mehrheit.

Nach ihrem Zusammentritt im August 2006 war die Konstituierende Versammlung mehrere Monate mit dem Streit um Verfahrensfragen beschäftigt: Sollte die Zweidrittel-Bestimmung

nur für die abschließende Annahme der ganzen Verfassung gelten oder schon bei den Abstimmungen über die einzelnen Teile zur Geltung kommen? Beim MAS wuchs die Neigung, die ursprünglichen Zugeständnisse an die Opposition wieder zurückzunehmen – bei den Regierungsgegnern zeigte sich dagegen eine zunehmende Tendenz, die weitere Arbeit der Versammlung nach Kräften zu behindern. Als der MAS Ende des Jahres 2006 beschloss, bei der Verabschiedung der einzelnen Verfassungsartikel an der einfachen Mehrheit festzuhalten, löste dies heftige Gegenreaktionen der Opposition aus, die eine auf diese Weise zustande gekommene Verfassung nicht hinnehmen wollten und dies durch Hungerstreiks manifestierten. Zwar begann zu Beginn des Jahres 2007 die Arbeit der meisten der 21 Kommissionen, die Themenbereiche der neuen Konstitution bearbeiten sollten, und in den einzelnen Landesteilen kamen auch territoriale Foren zustande, bei denen die Abgeordneten mit den Bürgern diskutierten und berieten. Aber maßgebliche Kräfte der Opposition waren kaum noch an einer konstruktiven Mitarbeit interessiert.

Für eine Sabotage des ganzen Verfassungsprozesses bot sich außer der Endlosdebatte um die Zweidrittelmehrheit die sogenannte Hauptstadtfrage an: Hauptstadt von Bolivien ist offiziell Sucre, während die Regierungseinrichtungen nach einer seit dem Ende des 19. Jahrhunderts geltenden Regelung ihren Sitz in La Paz haben. Die Mehrheit des MAS lehnte es ab, im Rahmen der Verfassungsberatungen die Frage der Hauptstadt auch nur zu diskutieren; Massenversammlungen in La Paz und El Alto unterstützten diese Position. Als Reaktion darauf entstand in Sucre eine regionalistische Bewegung, die Teile der städtischen Bevölkerung, darunter viele Universitätsstudenten, erfasste. Die Präfekten des „Halbmonds“ erkannte ihre Chance und stellten sich auf die Seite dieser immer aggressiver auftretenden Hauptstadtbevölkerung, die den gewählten Präfekten von Chuquisaca, der dem MAS angehörte, aus Sucre verjagte und Schritt für Schritt eine normale Arbeit der Versammlung unmöglich machte. Nach vielen Handgreiflichkeiten kam es Ende November 2007 zu bewaffneten Zusammenstößen, bei denen zwei Menschen unter ungeklärten Umständen erschossen wurden (ein Dritter starb als Folge des Einsatzes von Tränengas). Die Versammlung musste sich aus Sucre entfernen, ging nach Oruro und verabschiedete dort auf einer wegen ihres Zustandekommens umstrittenen Schlusssitzung am 9. Dezember 2007 die Verfassung. In Abwesenheit der Abgeordneten der stärksten Oppositionspartei PODEMOS kam durch die Zustimmung kleinerer Gruppierungen die dafür notwendige Zweidrittelmehrheit zustande.

Seit dem Ende des vergangenen Jahres gibt es also eine neue Verfassung Boliviens, die aber erst durch eine noch ausstehende Volksabstimmung in Kraft gesetzt werden kann. Ihr komplizierter Entstehungsprozess hat sicher auch auf die Qualität des Verfassungstextes Einfluss gehabt: Wertvolle Zeit ging bei Verfahrensdebatten und Machtkämpfen verloren, und gerade in der Schlussphase mussten Verfassungsartikel im Eilverfahren verabschiedet werden, ohne Einwände von Kritikern zu berücksichtigen. Aber in dem sehr umfangreichen Verfassungswerk mit 411 Artikeln sind doch die Grundlinien der angestrebten „Neugründung“ Boliviens zu erkennen. Bolivien wird als plurinationaler und kommunitärer Sozial-, Rechts- und Einheitsstaat definiert, frei, unabhängig, souverän, demokratisch, interkulturell, dezentralisiert und „mit Autonomien“. Das Prinzip der Autonomie taucht schon im ersten Artikel der Verfassung auf und wird immer wieder aufgegriffen, vor allem zur Begründung der Selbstbestimmung und Selbstverwaltung der indigenen bäuerlichen „Nationen und Völker“, die schon vor der Kolonie existiert haben und nun endlich das Recht auf Anerkennung ihrer Kultur und ihrer Institutionen sowie auf Konsolidierung ihrer Territorien erlangen. Autonomie ist also nicht nur darauf beschränkt, die bestehenden Departements (wie auch Regionen und Municipios) im Sinne eines weitergehenden Föderalismus mit mehr Kompetenzen auszustatten (dies soll ein Rahmengesetz über Autonomie und Dezentralisierung regeln), sie bezieht sich vor allem auf die Selbstorganisation der indigenen Völker in ihren angestammten territorialen Einheiten (siehe z.B. Artikel 30/17 sowie Artikel 290-297). Wie eine solche Ausgestaltung der Autonomie der indigenen bäuerlichen Urbevölkerung mit der bisherigen territorialen Organisation des bolivianischen Staates in

Einklang zu bringen ist, sagt die Verfassung nicht – das soll wiederum durch ein künftiges Gesetz geregelt werden.

Für die Aufhebung der Diskriminierung indigener Kulturen ist die offizielle Anerkennung ihrer Sprachen außerordentlich wichtig. In diesem Punkt geht die neue Verfassung sehr weit; nicht nur die großen Sprachgruppen des Quechua, Aymara und Guarani werden als offizielle Sprachen des Staates genannt, sondern im ganzen 36 Sprachen, darunter auch solche kleinerer Völker, die fast vor dem Aussterben stehen. Auch ein eher auf der Linken angesiedelter Kritiker von Evo, sein einstiger Erdölminister Andrés Soliz Rada, hält dies für eine wirklichkeitsfremde Übertreibung, die Evo daran hindert, die nationale Fahne zu schwenken und so auch wieder die Zustimmung der Mittelklassen zu erringen.

Aber unabhängig von der Anzahl der anerkannten Sprachen ist es doch von entscheidender Bedeutung, dass überhaupt indigene Sprachen gleichberechtigt neben das Spanische gestellt werden – und dass man von Amtsträgern und Staatsfunktionären verlangt, außer dem Spanischen noch eine weitere, notwendigerweise also indigene Sprache zu sprechen. Artikel 235 nennt explizit unter den Voraussetzungen, ein öffentliches Amt zu bekleiden, die Beherrschung mindestens zweier offizieller Sprachen des Landes. Liberale Kritiker beklagen eine solche Bestimmung natürlich als unzulässige Einschränkung der freien Berufswahl...

Der beträchtliche Umfang der Verfassung entspricht wohl der Absicht, möglichst viele Details in ihr festzuschreiben, die sonst in ungünstigeren Konjunkturen einer schlechten Gesetzgebung zum Opfer fallen könnten. Immerhin sind dadurch die Menschenrechte in allen ihren Dimensionen breit entwickelt: ein ausgeweiteter und ausgefächerter Menschenrechtsbegriff unter Einbeziehung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte bezieht sich nicht nur auf Individuen, sondern auch auf die kollektiven Rechte der indigenen Völker, die in diesem Zusammenhang noch einmal in der Verfassung verankert werden (Artikel 30). Als Gegenschlag zu den in Bolivien mit verheerenden Ergebnissen erprobten neoliberalen Konzepten wird wieder eine aktive Rolle des Staates auch im Wirtschaftsleben postuliert. Schon bei der Festschreibung der Grundrechte (Artikel 15-20) wird Privatisierungstendenzen im Bereich von Dienstleistungen (Gesundheit, Wohnung, Ernährung) ein Riegel vorgeschoben. Der Zugang zu Wasser und Abwasserversorgung ist zum Beispiel ein Menschenrecht, das nicht Gegenstand von Konzessionsvergaben und Privatisierungen sein darf.

Sind bei der Festlegung der offiziellen Sprachen, der Ausdehnung der Grundrechte und der Rolle des Staates allenfalls noch künftige Kompromisse mit gemäßigten rechtsgerichteten Gegenkräften denkbar, so gilt dies kaum für die Artikel über Land und Territorium (Artikel 393-403)), die eindeutig das kommunitäre oder kollektive Recht auf Land, also die Ansprüche indigener Bevölkerungsgruppen, begünstigen. Bei der Schlussabstimmung im Dezember 2007 wurde der Artikel 398 ausgespart, der – unabhängig vom Verbot des unproduktiven Latifundiums – eine Höchstgrenze für privaten Landbesitz festlegt: im Rahmen des Referendums über die Verfassung sollen nun die Wähler darüber entscheiden, ob diese Grenze bei 10 000 oder bei 5 000 ha liegen sollte.

Gerade mit diesem Verfassungsartikel kommt die Kernfrage der wirtschaftlichen und sozialen Auseinandersetzung in den Blick, die den erbitterten Widerstand der bisherigen Herren des Landes gegen den Verlust ihrer Vorrangstellung erklärt. Sie beruht vor allem auf der Monopolisierung des fruchtbarsten Landes in den Ebenen des Ostens in den Händen weniger Familien, die in den vergangenen Jahrzehnten gerade durch Diktatoren aus ihren eigenen Kreisen, aber auch durch neoliberale zivile Präsidenten immer wieder begünstigt wurden. Wenn es zutrifft, dass heute die zehn reichsten Familien aus Santa Cruz anderthalb Millionen ha Land besitzen, so muss ihnen selbst die Höchstgrenze von 10 000 vollkommen unzumutbar erscheinen. Sie verdanken übrigens dem von ihnen geschmähten Zentralstaat jahrzehntelange Wohltaten: wirtschaftliche Förderung aus den damaligen Überschüssen des Zinnbergbaus im Hochland und damit einen großen Teil ihrer Privilegien, ganz gleich, ob sie den von ihnen angeeigneten Großgrundbesitz heute für extensive Viehzucht,

umweltschädigende Exportlandwirtschaft (neuerdings vorzugsweise Soja) oder zu reinen Spekulationszwecken nutzen. Sie sind keinesfalls dazu bereit, den indigenen Völkern des Tieflands eine Abrundung ihres Landbesitzes zuzugestehen. Zudem konzentrieren sich die Quellen des neuen Reichtums Boliviens in Gestalt von Erdgas- und Erdölreserven wiederum im Osten des Landes: Santa Cruz ist heute nicht nur die größte Stadt, sondern das boomende wirtschaftliche Zentrum des ganzen Landes.

Die Autonomiestatuten, die von den Eliten des Ostens als Antwort auf die neue Verfassung Anfang 2008 präsentiert wurden, beinhalten vor allem eine Festschreibung dieser Privilegien einer Minderheit auf Kosten des Zentralstaats, der nicht nur unter Evo Morales den landesweiten sozialen Ausgleich anstreben muss. Dabei ist es einer extremen Rechten gelungen, die einprägsame Forderung nach Autonomie zu usurpieren, die zuvor eher von der Linken vertreten worden ist. Gegen einen parasitären Zentralismus haben auch in der Geschichte Boliviens progressive Kräfte zuweilen den Föderalismus auf ihre Fahnen geschrieben. Statt an solche Traditionen anzuknüpfen, hat der MAS es zugelassen, dass ihm Zentralismus oder die Vertretung der Partikularinteressen von La Paz zugeschrieben wurden. Seinen Kontrahenten im Tiefland bot dies sogar die Möglichkeit sozialer Demagogie, wobei verlockende Versprechungen nicht einmal völlig aus der Luft gegriffen sind: Würden nämlich die regional vorhandenen Reichtümer von den Eliten des Ostens angeeignet, wären diese durchaus dazu in der Lage, einen kleinen Teil der immensen Überschüsse an die Armen in ihren Landesteilen weiterzureichen....

Der Verfassungsprozess sollte nach dem Vorbild von Venezuela ein Vehikel sein, die Stellung des im Dezember 2005 gewählten Präsidenten Evo Morales und seiner Anhänger zu stärken. Stattdessen ist es der Rechten gelungen, gerade das Ringen um die Verfassung zum Vehikel einer Machtverschiebung zu ihren Gunsten zu machen, nicht etwa dadurch, dass sie zündende Ideen in die Verfassungsberatung einbrachten, sondern durch Drohung mit Gewalt und Gewaltaktionen. Dies führte dazu, dass die gewählten Abgeordneten der Verfassungebenden Versammlung Sucre im November 2007 fluchtartig verlassen mussten, um ihre Beratungen an anderer Stelle fortzusetzen. Der Machtanspruch der Herren des Ostens wurde auch Anfang 2008 in der Provinz La Cordillera des Departements Santa Cruz demonstriert, als die Abgesandten der Agrarreformbehörde mit Gewalt daran gehindert wurden, ihren legalen Auftrag zu erfüllen und hunderten Familien von Guaraní Land zur Verfügung zu stellen. Als die Ministerin für ländliche Entwicklung den Versuch einer Sanierung des den Indigenas zugewiesenen Landes wieder aufnehmen wollte, wurde sie in ihrem Hotel umzingelt und musste den Ort verlassen. Straßenblockaden, Patrouillen von Verteidigungskomitees der Viehzüchter und gewaltsame Übergriffe gegen indigene Organisationen sollen klar machen, wer diese Teile Boliviens wirklich beherrscht – jedenfalls nicht die gewählte nationale Regierung.

Indem sie der von ihnen nicht anerkannten neuen Verfassung mit ihren „Autonomiestatuten“ im Grunde eine andere Verfassung des Landes entgegenstellten, haben die Präfekten des „Halbmond“ die Regierung von Evo Morales zunächst in die Defensive gedrängt. Obwohl Plebiszite dieser Art nach der gültigen Verfassung illegal sind, wurden sie mit Beteiligung der Departements-Wahlbehörden durchgeführt, zuerst am 4. Mai in Santa Cruz, dann auch in Beni, Pando und Tarija, immer mit dem Ergebnis einer klaren Mehrheit für die Autonomiestatuten bei einer beträchtlichen Stimmenthaltung besonders in den ländlichen Bezirken. Die Regierung hat diese Machtanmaßung hinnehmen müssen und mit einem Gegenzug reagiert: Schon im Dezember hatte Evo Morales vorgeschlagen, sich und seinen Vizepräsidenten einem Referendum auf Abwahl auszusetzen, um auf diese Weise festzustellen, ob die Mehrheit der Bolivianer noch hinter seiner Regierung stehe. Allerdings sollten auch die Präfekten einer solchen Zustimmungssprobe unterworfen werden. Dieser Vorschlag wurde zuerst von der Opposition blockiert, dann aber überraschend Anfang Mai vom Senat (in dem die Opposition eine Mehrheit hat) verabschiedet, worauf Evo Morales sofort ein Abwahlplebiszit für den 10. August anberaumte. Erst danach kamen der Opposition Bedenken, ob denn die Abwahl von Evo überhaupt sicher sei, und ob nicht eher

die Gefahr der Abwahl einiger Präfekten bestehe. Jetzt setzte eine Pressekampagne ein, um das „revocatorio“ überhaupt in Frage zu stellen, meist mit dem Argument, es sei doch nichts anderes als eine Bestätigung des vorherigen Zustands zu erwarten, so dass man sich den ganzen Aufwand sparen könne.

Immerhin: in der Woche vor dem Referendum wollte die bolivianische Rechte noch einmal beweisen, dass selbst der Bewegungsraum von Evo Morales schon auf das andine Hochland eingeschränkt ist. Am 6. August, dem bolivianischen Unabhängigkeitstag, hält der Präsident traditionell eine Ansprache vor dem Kongress in der Hauptstadt Sucre. In diesem Jahr wurde Evo Morales aber mitgeteilt, seine Anwesenheit in Sucre sei unwillkommen, zumal man für seine Sicherheit nicht garantieren könne (Kurz zuvor war eine wegen der Hauptstadtfrage vom MAS zur Opposition übergetretene indigene Bäuerin bei einer Nachwahl Präfektin von Chuquisaca geworden). Wegen der Gefährdung seiner hohen Gäste konnte Evo Morales nicht wie geplant in Tarija mit der argentinischen Präsidentin Cristina Fernández und Hugo Chavez zusammentreffen, geplante Reisen nach Beni und Santa Cruz musste er ebenfalls aus Sicherheitsgründen abbrechen, um Zusammenstöße mit gewaltbereiten Gegnern zu vermeiden. Zu allem Überfluss demonstrierte die traditionsreiche Gewerkschaftszentrale COB mit Straßenblockaden gegen eine nach ihrer Ansicht neoliberale Rentenreform der Regierung, wobei im Bergbaudepartement Oruro zwei demonstrierende Bergleute bei Zusammenstößen mit den Ordnungskräften ums Leben kamen.

Die Abstimmung am 10. August verlief angesichts des Verlaufs der Vorwoche überraschend friedlich und brachte die erwarteten Ergebnisse: Evo Morales und sein Vizepräsidenten Alvaro García Linera wurden mit einer landesweiten Mehrheit von 63% in ihren Ämtern bestätigt, ebenso eindeutig war aber auch Bestätigung des Präfekten von Santa Cruz. . Zwei Präfekten, die von La Paz und Cochabamba, wurden abgewählt, das Endergebnis für Oruro steht noch aus. Manfred Reyes Villa (Cochabamba) hatte schon zuvor erklärt hatte, er werde das Ergebnis des nach seiner Auffassung illegalen Abwahlreferendums nicht anerkennen (Schon im Januar 2007 hatte der MAS, der im Departement Cochabamba vor allem durch die Coca-Bauern des Chapare ein jederzeit mobilisierbares Anhängerpotential besitzt, den zum „Halbmond“ tendierenden Präfekten durch eine Massenmobilisierung verjagen wollen. Bewaffnete Zusammenstöße forderten mehrere Todesopfer, Manfred Reyes blieb jedoch im Amt).

Polarisierung und Ansätze von Doppelherrschaft bleiben auch nach dem 10. August bestehen, sie sind vielleicht durch die hohen Zustimmungsraten auf beiden Seiten noch verstärkt worden: Ruben Costa erhielt in Santa Cruz 66,6% und kündigte sofort an, er werde Teile der zuvor im Plebiszit vom 4. Mai gebilligten Autonomiestatuten umsetzen, Abgeordnete zu Departement-Parlamenten wählen lassen, eigene Steuern erheben und eine eigene Polizei schaffen. Dagegen erklärte Evo Morales seine Bereitschaft zum Gespräch, auch über die Verfassung müsse man zu einer neuen Übereinkunft gelangen und dabei die regionale Autonomie stärker berücksichtigen, allerdings nicht in dem von den Autonomiestatuten geforderten Ausmaß. Dieses Angebot und die gemäßigten Töne des Präsidenten wurden auch von seinen gewohnheitsmäßigen Kritikern einhellig begrüßt, von den meisten Kommentatoren der Zeitungen bis hin zu den Spitzen der katholischen Kirche. Es geht also abermals um das Schicksal der neuen Verfassung, die eigentlich nach einem von Evo gewonnen Abwahlreferendum recht bald durch eine Volksabstimmung verabschiedet werden sollte: Jetzt muss sie also wohl erst einmal neu verhandelt werden.

## **Ecuador**

Der Verfassungsprozess in Ecuador ist später als in Bolivien in Gang gekommen, nach der überraschenden Wahl des linksgerichteten Ökonomen Rafael Correa zum Präsidenten des Landes im November 2006. Für Correa hatte der Verfassungsprozess vielleicht noch größere Bedeutung als für seinen bolivianischen Amtsbruder: Im gerade gewählten Kongress hatte er noch gar keine eigene Partei, auf die er sich stützen konnte, und erst für

die Wahlen zu einer Verfassunggebenden Versammlung fand sich unter der Bezeichnung „Alianza Pais“ ein Bündnis zusammen, das eigentlich nur durch die Bindung an Rafael Correa und seine erklärte anti-neoliberalen Politik zusammengehalten wurde. Alianza Pais erreichte die absolute Mehrheit.

Es hatte Symbolkraft, dass die Abgeordneten in Montecristi zusammentraten, dem Geburtsort von Eloy Alfaro, eines progressiven liberalen Politikers vom Ende des 19. Jahrhunderts, auf dessen Erbe sich die entschiedene Linke Ecuadors gern berief. Präsident dieser Konstituierenden Versammlung wurde Alberto Acosta, der zuvor als Minister für Energie einen aufsehenerregenden Vorschlag zum Verzicht auf Erdölförderung in ökologisch problematischen Regenwaldgebieten gegen Entschädigungszahlungen aus den entwickelten Ländern hervorgetreten war. Acosta hat die Arbeit an der Verfassung hervorragend koordiniert und dabei als Mitglied von „Alianza Pais“ auch den Respekt vieler Abgeordneter der Opposition errungen. Die Verfassungsdiskussion in Montecristi war außerordentlich gründlich, manchmal ausufernd, sie ging unter Hinzuziehung vieler Experten und von Abgesandten gesellschaftlicher Gruppen in zehn „mesas“ (Kommissionen oder Arbeitsgruppen) vonstatten, die über bestimmte Themen berieten – wobei in den meisten Fällen die Abgeordneten der Oppositionsparteien konstruktiv an der Klärung von Sachproblemen mitwirkten. Gewiss kam es in den Plenarsitzungen gelegentlich auch zu heftigen Konfrontationen, aber nicht zu einer gezielten und fortlaufenden Sabotage an der verfassunggebenden Arbeit wie in Bolivien.

Der Versuch, die Opposition in die Beratungen einzubeziehen, hat seinen Preis: er kostet viel Zeit gegenüber einem Schnellverfahren, bei dem die Angehörigen der Mehrheitsfraktion nach Anweisungen abstimmen und auf diese Weise zu schnellen Ergebnissen kommen. Alberto Acosta wollte den Stil einer gründlichen Debatte in einem demokratischen Meinungsbildungsprozess bis zum Schluss durchhalten und ist damit gescheitert: Staatspräsident Rafael Correa bestand darauf, dass der Zeitplan eingehalten und die Verfassung bis zum 26. Juli verabschiedet sein müsse. Dies führte zum Rücktritt von Acosta, der eine Beschleunigung auf Kosten der Qualität der Arbeit nicht verantworten wollte. In seiner Abschiedsrede am 24. Juni legte er seine Gründe dar:

„...wir müssen einen wahrhaftigen Sozialpakt suchen und erreichen, in dem die großen Mehrheiten, aber auch die Minderheiten, sich wiedererkennen und aussöhnen, wir dürfen nicht ausschließen...Deshalb glaube ich nicht, dass man die Debatte, die Beratung, die Aneignung und Identifizierung mit dem Prozess, die Klarheit und Qualität der Texte dem Zeitdruck opfern muss.“

Hinter den Meinungsverschiedenheiten über den rechtzeitigen Abschluss der Verfassunggebenden Versammlung steckt aber mehr als ein Gerangel um Fristen. Alberto Acosta ist auch inhaltlich mit weitreichenden konzeptionellen Vorschlägen hervorgetreten, die ihn als radikalen Verteidiger des Schutzes der Natur ausweisen. Mit einem Artikel zur Natur als Subjekt eigenständiger Rechte hat er sich in der Verfassungsdiskussion durchsetzen können, wie er in seiner Abschiedsrede am 23. Juni feststellte:

„Die Natur ist ein Rechtssubjekt, ihre Lebenszyklen müssen respektiert und garantiert werden,

zu ihrer Verteidigung müssen Institutionen geschaffen und Beschwerdeprozesse ermöglicht werden. Das ist etwas Unerhörtes, von großem realen und symbolischen Wert, und es stellt einen neuartigen Pionierbeitrag in der Gesetzgebung der Welt dar.“

Mit dieser Haltung, die sich im Einklang mit der Position indigener Völker besonders des Tieflands befindet, macht sich Acosta zum Sprecher einer Tendenz, die dem Schutz der Umwelt höchste Priorität einräumt. Ihr steht eine andere Linie entgegen, der nach manchen seiner Äußerungen auch Rafael Correa zuzurechnen ist: sie knüpft an den klassischen „desarrollismo“ an und plädiert für die schnelle Erschließung und Nutzung aller Ressourcen des Landes, wenn nötig auch auf Kosten zunehmender Umweltbelastung. Ein solcher Kampf zweier Linien, den man sicherlich auch in Bolivien beobachten kann, spiegelt sich direkt oder indirekt Weise in der neuen Verfassung Ecuadors wieder. Oft wurde er nicht wirklich

ausgetragen: die allgemeinen Prinzipien einer neuen Ordnung werden zwar verkündet, sie haben aber manchmal wenig Konsequenzen für die Formulierung von Verfassungsartikeln, in denen bestimmte Normen oder Maßnahmen verbindlich festgelegt werden.

Das gilt auch für das Prinzip der Plurinationalität, das auf Druck des indigenen Dachverbands CONAIE in die Verfassung aufgenommen wurde. Eine gründliche Plenardebatte, aus der sich die Konsequenzen dieses Prinzips für viele Verfassungsartikel ergeben hätten, fand jedoch nicht statt. Der Testfall, bei dem die Ernsthaftigkeit der proklamierten Plurinationalität zutage tritt, ist auch in Ecuador die Sprachenfrage: Werden indigene Sprachen zu offiziellen Sprachen des Landes neben dem Spanischen erklärt? In Verfassungsentwurf war dies nicht vorgesehen, ein Antrag von Acosta und einer Gruppe von Abgeordneten, Ketchua ohne Einschränkung als offizielle Sprache Ecuadors anzuerkennen, fand keine Mehrheit. Dennoch entschloss sich Alianza Pais in letzter Minute der Verfassungsberatungen, die indigenen Sprachen doch noch weitergehend zu berücksichtigen als in den Formulierungen des ursprünglichen Entwurfs. Im Artikel 2 heißt es jetzt:

„Spanisch ist die offizielle Sprache Ecuadors; Spanisch, Ketchua und Shuar sind offizielle Sprachen der interkulturellen Beziehung. Die übrigen überkommenen Sprachen sind von offiziellem Gebrauch bei den indigenen Völkern in den Zonen, wo sie leben, und zwar nach den Bestimmungen, die das Gesetz festlegt. Der Staat respektiert und ermutigt ihre Erhaltung und ihren Gebrauch.“

Damit ist es nicht gelungen, wenigstens Ketchua als eine in allen Landesteilen gesprochene Sprache zum Status einer dem Spanischen gleichberechtigten Amtssprache zu erheben. Die indianischen Organisationen Ecuadors haben mit Enttäuschung auf dieses Zurückweichen reagiert.

### **Vergleichende Aspekte der beiden neuen Verfassungen Boliviens und Ecuadors**

Obwohl der Verfassungsprozess Boliviens früher begonnen hat als in Ecuador, sieht es gegenwärtig so aus, als ob die neue Verfassung Ecuadors früher verabschiedet wird als die Boliviens. Für die Volksabstimmung über die Verfassung in Ecuador ist bereits ein fester Termin vorgesehen, und zwar der 28. September. Rafael Correa setzt alles auf diese Karte: im Falle einer Zustimmung kann er dann Neuwahlen ausschreiben und auf eine Mehrheit im neuen Kongress hoffen, im Falle der Ablehnung müsste er allerdings mit einem Kongress weiterregieren, in dem die Opposition noch immer die Mehrheit hat. In Bolivien ist dagegen nach den Erklärungen von Evo Morales als Reaktion auf seine eindrucksvolle Bestätigung am 10. August der Verfassungsprozess wieder offen: der Präsident selbst sieht die Notwendigkeit, den Autonomiebestrebungen der Halbmond-Departements in vertretbarem Umfang Rechnung zu tragen und in direkten Verhandlungen einen Ausgleich auszuhandeln. Damit rückt die Verabschiedung einer neuen Verfassung Boliviens wieder in eine heute nicht bestimmbare Zukunft.

Beide Verfassungsprozesse wurden zunächst einmal von dem Ziel bestimmt, den ausgeschlossenen und diskriminierten indigenen Völkern zu einer vollen Anerkennung in einer neuen staatlichen Grundordnung zu verhelfen. Dabei handelte es sich jedoch nicht um den Schutz bedrohter Minderheiten, sondern darum, dass zuvor ignorierte Mehrheiten ihre moralischen Prinzipien und in einem gewissen Maße auch überkommene kollektive Lebens- und Wirtschaftsformen zu Bestandteilen einer neuen Verfassung des ganzen Staates machen. In beiden Verfassungen werden solche Prinzipien benannt, so im Artikel 8 des bolivianischen Verfassungsentwurfs, der die ethisch-moralischen Prinzipien, nach denen der Staat handeln muss, auf Aymara benennt: Du sollst nicht faul sein, du sollst nicht lügen, du sollst kein Dieb sein“ Das oberste Prinzip, das an vielen Stellen wieder zitiert wird, ist „vivir bien“, „gut leben“: „gut“ im Sinne des Einklangs mit seinen Mitmenschen und der Natur, was jedenfalls hemmungslose Konkurrenz und das ständige Hetzen nach „besserem“ Leben, angetrieben von Profitstreben, ausschließt. In ähnlicher Weise postuliert die neue Verfassung Ecuadors das „buen vivir“, das gute oder rechte Leben als Gegenbild zur

neoliberalen Zerstörung jedes gesellschaftlichen Zusammenhalts. Die Grundsätze des „buen vivir“ werden immer wieder beschworen und sogar in einem umfangreichen Abschnitt der Verfassung zusammenfassend dargelegt.

Gerade der Rückgriff auf das Erbe der vorkolonialen Völker soll den Opfern neoliberaler Experimente einen Neuanfang ermöglichen. Darin besteht auch die Bedeutung der Diskussion um den Begriff der „Plurinationalität“, der in beiden Ländern in die Verfassungstexte aufgenommen wurde. Ob dies Konsequenzen für alle Abschnitte der Verfassungen hat, steht auf einem anderen Blatt und konnte hier nur exemplarisch am Beispiel der offiziellen Sprachen erörtert werden. Beide Verfassungen werden aber nicht nur durch Wertschätzung eines vorkolonialen Erbes geprägt, sondern auch durch den Anschluss an eine fortgeschrittene internationale Diskussion: Ein erweiterter Menschenrechtsbegriff wird benutzt und entfaltet, dadurch wird es möglich, die kollektiven Rechte indigener Völker als Teil der allgemeinen Menschenrechte zu interpretieren.

Den neuen Verfassungen ist auch gemeinsam, dass sie im Gegensatz zum neoliberalen Staatsabbau dem Staat als Sachwalter und Verteidiger des Gemeinwesens wieder vielfältige Kompetenzen einräumen, von der Verantwortung für Erziehung, Gesundheit, soziale Sicherung und lebenswichtige öffentliche Dienstleistungen (Wasser, Energieversorgung) bis hin zu einer aktiven Rolle im Wirtschaftsleben, mit öffentlichem Eigentum in den strategisch wichtigen Wirtschaftssektoren. Andere Eigentumsformen werden anerkannt und garantiert, auch das Privateigentum, aber der Weg zu weitreichender Sozialisierung ist nicht versperrt. Umfangreiche Partizipations-Bestimmungen sollen sicherstellen, dass der Staat selbst demokratisiert wird und „Verstaatlichung“ nicht wieder in bürokratische Willkür und Ineffizienz einmündet. Dem kommunitären Eigentum der indigenen Völker wird besonderer Schutz und Förderung zugesprochen, und das Schicksal beider Länder wird davon abhängen, wie die Konflikte mit Großgrundbesitz und Großkapital ausgetragen werden, die sich aus der Verwirklichung solcher Verfassungspostulate zwangsläufig ergeben.

---

## Quellen

República de Bolivia. Asamblea Constituyente.

Nueva Constitución Política del Estado. Versión Oficial, La Paz 2008

### **Constitución del Ecuador 2008**

Silvia Chávez Reyes, Carlos Böhrh Irahola, Andrés Torres Villa Gómez: Puentes para un diálogo democrático. Proyectos de Constitución y Estatutos: compatibilidades y diferencias. La Paz Febrero de 2008 (FES-ILDIS y fBDM)

Carlos Alarcón, Carlos Böhrh, Carlos Romero: Hacia una Constitución democrática, viable y plural. Tres miradas, La Paz Abril de 2008 (FES-ILDIS y fBDM)

La Tendencia. Revista de análisis político, No.7, Quito Marzo/Abril 2008

Alberto Acosta, La Naturaleza como sujeta de derechos. Aportes para la Discusion, Montecristi, 14 de marzo de 2008

Pablo Ospina Peralta, El Ecuador de Rafael Correa, Quito, mayo de 2008 (Comité Ecomómico de Proyectos)

Pablo Ospina Peralta, Ecuador: Al ritmo de la iniciativa política del gobierno de la revolución ciudadana, Quito, agosto de 2008 (Comité Ecomómico de Proyectos)

Daniela Célleri y Henry Chávez: Asamblea Constituyente del Ecuador: Un proceso contradictorio con un resultado esquizofrénico, Unveröffentlichtes Manuskript Juli 2008

## Tageszeitungen

La Razon, La Paz [www.la-razon.com](http://www.la-razon.com)

Opinion Cochabamba [www.opinion.com](http://www.opinion.com)

El Comercio Quito [www.elcomercio.com](http://www.elcomercio.com)

[www.rebellion.org](http://www.rebellion.org)

### **Deutschsprachige Publikationen**

Bolivia. Zeitschrift des SAGO Informationszentrums Bolivien, Nr. 152-154, 2008

ila Nr.315, Mai 2008 Bolivien

Juliana Ströbele-Gregor. Bolivien im Umbruch. Ein Jahr Evo Morales – eine Zwischenbilanz, in: Jahrbuch Lateinamerika 31, Münster 2007

Juliana Ströbele-Gregor: Indigene Völker in der politischen Arena: Zum Verständnis von Politik und Demokratie bei indigenen Völkern in der Andenregion, in: Lateinamerika Analysen 20, 2/2008