

Maren Misgeiski

Die „Neugründung“ Boliviens mit Hilfe des Verfassungsreformprozesses

unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung
des rechtlichen Verhältnisses der
indigenen Bevölkerung zum bolivianischen Staat



Cuvillier Verlag Göttingen
Internationaler wissenschaftlicher Fachverlag



Die „Neugründung“ Boliviens mit Hilfe des Verfassungsreformprozesses
unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung des rechtlichen Verhältnisses der
indigenen Bevölkerung zum bolivianischen Staat





Maren Misgeiski

**Die „Neugründung“ Boliviens
mit Hilfe des Verfassungsreformprozesses
unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung
des rechtlichen Verhältnisses der indigenen
Bevölkerung zum bolivianischen Staat**



Cuvillier Verlag Göttingen
Internationaler wissenschaftlicher Fachverlag



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Aufl. - Göttingen : Cuvillier, 2013

Zugl.: Trier, Univ., Diss., 2013

978-3-95404-499-3

© CUVILLIER VERLAG, Göttingen 2013

Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen

Telefon: 0551-54724-0

Telefax: 0551-54724-21

www.cuvillier.de

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, das Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Weg (Fotokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen.

1. Auflage, 2013

Gedruckt auf umweltfreundlichem, säurefreiem Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft.

978-3-95404-499-3



Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2013 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier als Dissertation angenommen.

Das Manuskript wurde im Juli 2012 eingereicht; nach diesem Zeitpunkt erfolgte rechtliche und politische Entwicklungen sowie später veröffentlichte Literatur und Rechtsprechung fanden keine Berücksichtigung mehr.

Mein Dank gilt in erster Linie meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Gerhard Robbers, unter dessen Leitung ich am Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier die Faszination des Feldes der Rechtspolitik erleben durfte.

Seine Expertise in Bezug auf das ausländische Verfassungsrecht öffnete mir die Tür zur Bearbeitung eines Themas, das mich während meiner Arbeiten und auf meinen Forschungsaufenthalten in Bolivien die Funktionen und Funktionsweisen von Rechtsordnungen und Verfassungen neu verstehen und bewerten ließ. Der gewährte Freiraum bei der Bearbeitung und die fachliche Unterstützung waren ebenso wie die geduldige Begleitung des Promotionsprojektes für das Gelingen maßgeblich. Hierfür möchte ich herzlich danken.

Zu Dank verpflichtet bin ich auch Herrn Prof. Dr. Alexander Proelß für seine Bereitschaft sich auf das ungewöhnliche Thema einzulassen und für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Dank eines Stipendiums im Rahmen des Förderprogramms „Promovieren mit Kind“ des Internationalen Graduiertenzentrums bekam ich hilfreichen Rückenwind in der Endphase, wofür ich ebenfalls meinen Dank aussprechen möchte.

Gewidmet ist diese Arbeit meiner Familie.

Ihrer steten und liebevollen Unterstützung verdanke ich meine innere Ausgeglichenheit, mein Durchhaltevermögen und meine Neugierde, ohne die diese Arbeit nicht zustande gekommen wäre.





Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	XIII
Einleitung	1
I. Problemstellung.....	1
II. Gang der Darstellung	2
Politische Konfliktlage im Vorfeld	4
I. Bedeutung der Analyse der Konfliktlage	4
II. Sozialer und wirtschaftlicher Kontext.....	4
III. Die Entwicklung der Konfliktlage	7
1. Die Unzufriedenheit mit dem Wirtschaftssystem	8
2. Die Unzufriedenheit mit der praktizierten Demokratie	9
3. Die Zunahme ethnizistischer Forderungen	10
4. Die Dezentralisierungsforderungen	12
5. Die Radikalisierung des Protestes.....	14
a Der „Guerra del Agua“	15
b Die Aufstände des Jahres 2003.....	16
6. Die „Regierungsunfähigkeit“ des Landes.....	18
IV. Resümee	19
Die Forderung einer Verfassungsgebenden Versammlung	20
I. Die Verfassungsreform als Antwort auf die Krise	20
1. Das Verhältnis der Bolivianer zu ihrer Verfassung	20
2. Die Heterogenität der Motive	23
3. Verfassungsrechtliche Bedeutung der Abwendung des Volkes von seiner Verfassung	25
II. Eine Verfassungsreform mittels Verfassungsgebender Versammlung	26
1. Die Institution der Verfassungsgebenden Versammlung.....	26



2.	Die Symbolkraft der Verfassunggebenden Versammlung	27
a	Ursprung der Idee der Verfassunggebenden Versammlung.....	27
b	Verfassunggebende Versammlungen in Lateinamerika.....	29
c	Verfassunggebende Versammlungen in Bolivien	29
(1)	Der Congreso General Constituyente	31
(2)	Gründung des Staates Bolivien.....	31
(3)	Verabschiedung der ersten Verfassung mittels Verfassunggebender Versammlung.....	32
III.	Die Haltung der Parteien zur Verfassunggebenden Versammlung	33
1.	Politischer Unwille.....	33
2.	Verfassungsrechtliche Zweifel.....	35
IV.	Verfassungsrechtliche Ermöglichung der Totalrevision.....	37
V.	Verfassungsrechtliche Einordnung der Revisionsmöglichkeiten	39
1.	Die Teilrevision.....	39
2.	Die Totalrevision.....	39

Der Verfassungsreformprozess..... 43

I.	Die Entwurfsausarbeitung durch die Verfassunggebende Versammlung.....	43
1.	Die Rechtsgrundlage der Verfassunggebenden Versammlung	43
a	Rechtsgrundlage in der CPE.....	43
b	Rechtsgrundlagen außerhalb des Verfassungstextes.....	44
2.	Die Einberufung	45
a	Wahlen.....	45
(1)	Verknüpfung der Wahlen mit dem Referendum bezüglich departamentaler Autonomien	45
(2)	Wahlmodalitäten.....	46
(3)	Die wichtigsten Zahlen	47
3.	Die Zusammensetzung der Verfassunggebenden Versammlung	47
a	Politische Zugehörigkeit.....	47
b	Alter	48
c	Geschlecht	49
d	Profession	49
e	Ethnische Zugehörigkeit.....	50
f	Bewertung.....	52
4.	Aufnahme der Arbeit durch die Verfassunggebende Versammlung.....	53
5.	Die Aufgabe und Kompetenz der Verfassunggebenden Versammlung	54



a	Bolivianische Debatte.....	54
b	Analyse der Rechtslage	56
(1)	Positionierung im Verfassungstext	57
(2)	Entstehungsgeschichte	57
(3)	Wortlaut	57
(4)	Verfassungsimmanente Schranken	59
(5)	Ergebnis	62
6.	Die Arbeitsweise der Verfassunggebenden Versammlung.....	63
a	Die geplante Arbeitsweise	63
(1)	Festlegung der internen Verfahrensweisen	63
(2)	Beschreibung der internen Organisation	64
b	Praktische Durchführungsschwierigkeiten.....	67
(1)	Schwierigkeit der Kompromissfindung	67
(2)	Systematisierung der Informationen	71
(3)	Knapper Zeitrahmen	72
(4)	Einflussnahme durch die Exekutive.....	74
(5)	Blockade der Arbeiten durch die „Hauptstadtfrage“.....	76
7.	Verabschiedung des Verfassungsentwurfs	78
a	Verabschiedung „im Groben“	79
b	Detaillierte Verabschiedung	81
II.	Modifikation des Verfassungsentwurfs der Verfassunggebenden Versammlung.....	82
1.	Die Reaktion auf die Verabschiedung des Verfassungsentwurfs	83
2.	Versuche der Einberufung des Verfassungsreferendums	84
3.	Die Vertrauensfrage	85
4.	Die Zuspitzung der Lage.....	85
5.	Die Verhandlungen über den CPE-Entwurf aus Oruro.....	87
a	Kritik am Verfassungsentwurf aus Oruro	88
b	Der politische Kompromiss.....	89
6.	Verabschiedung des Einberufungsgesetzes	90
7.	Bewertung der Modifikation des Verfassungsentwurfes.....	90
a	Bewertung aus der Perspektive der alten Verfassung	90
a	Bewertung aus der Perspektive der neuen Verfassung	92
III.	Das Verfassungsreferendum	94
1.	Ablauf und Ergebnis des Referendums.....	94
a	Vorbereitung durch den nationalen Wahlgerichtshof	95
b	Wahlbeteiligung	95
c	Ergebnis des <i>Referéndum Dirimidor</i>	96



d	Ergebnis des <i>Referéndum Constituyente</i>	97
2.	Verfassungsrechtliche Bedeutung des Verfassungsreferendums	98
IV.	Inkrafttreten	99

Die NCPE als Ergebnis des Reformprozesses 101

I.	Erläuterungen zum Analyseschwerpunkt.....	101
1.	Beschränkung des Analysegegenstandes auf die Rechte der Indigenen..	101
2.	Zum Terminus Indigen.....	102
a	Wandlung der Begrifflichkeit im bolivianischen Kontext	102
(1)	Indio.....	102
(2)	Mestizo	103
(3)	Campesino	105
(4)	Pueblo indígena oder pueblo originario	105
b	Definitionen	106
(1)	Internationale Definition	106
(2)	Bolivianische Definition	108
(3)	Nación y pueblo indígena originario campesino.....	109
c	Gewählte Begrifflichkeit innerhalb dieser Arbeit	110
3.	Indigene in Gesellschaft und Politik	110
a	Stellung der Indigenen in der Gesellschaft.....	110
b	Indigene in der Politik	112
(1)	Anfänge der politischen Beteiligung.....	112
(2)	Indigene Organisation.....	113
4.	Die Rechtsstellung der Indigenen vor der Reform	118
a	Internationale Rechtsnormen.....	118
(1)	Individualrechtlicher Schutz	118
(2)	Kollektivrechtlicher Schutz	120
(3)	Geltung der internationalen Rechtsnormen in Bolivien.....	124
b	Bolivianische Rechtsnormen	125
II.	Struktur der neuen Verfassung.....	128
III.	Die neue Staatsorganisation	128
1.	Das Staatsmodell.....	128
a	Der plurinationale Staat.....	129
b	Die Neugestaltung der Demokratie	131
(1)	Gründe für die Neugestaltung der Demokratie	132
(2)	Die „neuen“ Demokratieformen	134
(3)	Stärkung der politischen Partizipation der indigenen Völker	138
c	Der „Einheitsstaat“	140
2.	Die Staatsgewalten.....	141



a	Legislative	141
b	Judikative.....	144
(1)	Faktische Rechtspluralität.....	145
(2)	justicia comunitaria.....	146
(3)	Gründe für die Koexistenz indigener und staatlicher Rechtsprechung	148
(4)	Institutionalisierungsbestrebungen	149
(5)	Verfassungsrechtliche Rechtspluralität nach der NCPE	150
(6)	Direktwahl	153
(7)	Bedenken	154
c	Exekutive	157
d	Electoral.....	157
3.	Das Prinzip der „sozialen Kontrolle“	160
4.	Dezentralisierung und „indigene Autonomien“	163
a	Indigene Autonomie ohne secessionistische Bestrebung.....	163
b	Indigene Autonomie als eine neue Form der Dezentralisierung	164
c	Kompetenzen der indigenen Autonomie	165
(1)	Kompetenzarten nach Art. 297 I NCPE.....	166
(2)	Kompetenzen der indigenen Autonomien.....	166
d	Träger der Autonomierechte.....	168
e	Territoriale Basis	169
(1)	Umwandlung einzelner Municipios in indigene Autonomien	169
(2)	Fehlende Übereinstimmung mit kommunalen Grenzen.....	169
(3)	Bestehende TCO-Titel.....	170
IV.	Einzelne Rechtsgebiete mit besonderer Bedeutung für indigene Völker	170
1.	Anerkennung der Idiome der indigenen Völker als Amtssprachen.....	170
2.	Religionen in der Verfassung.....	171
3.	Integration ethischer Elemente.....	173
4.	Landrechte.....	175
a	Bedeutungskontext indigener Territorien.....	175
b	Geringe Nutzfläche.....	175
c	Ungleiche Verteilung.....	176
d	Rechtsunsicherheit.....	177
e	Indigene Landrechte	177
f	Landreform der 1990er Jahre	179
g	Landreform unter Morales.....	181
h	Verfassungsrechtliche Verankerung in der NCPE	182
5.	Natürliche Ressourcen	183
6.	Die Kokapflanze	187



V. Die machtpolitische Komponente der NCPE.....	191
VI. Der symbolische Charakter der NCPE.....	192
Bewertung der Verfassungsreform.....	194
I. Die Verfassungsreform als Akt der Neugründung?	194
1. Bewertung aus völkerrechtlicher Sicht	194
a Neugründung durch Veränderung des bisherigen Staatsgefüges	195
(1) Die República de Bolivia als Staat.....	195
(2) Untergang der República de Bolivia bedingt durch Unruhen?	196
(3) Untergang der República de Bolivia im Zuge des Verfassungsaustausches?	197
(4) Estado Plurinacional de Bolivia als Nachfolgestaat?.....	198
b Ergebnis	198
2. Bewertung aus innerstaatlicher Sicht.....	198
a Analyse anhand formeller Kriterien	199
(1) Totalreform als Fall verfassungsrechtlicher Kontinuität.....	200
(2) Besonderheiten im Umgang mit geschriebenem Recht	201
b Analyse anhand materieller Kriterien.....	202
(1) Kontinuitätselemente	202
(2) Neuerungen.....	204
c Ergebnis	206
II. Die Funktion der Befriedung der Gesellschaft.....	209
1. Entstehung neuer Konfliktlinien durch den Reformprozess	209
2. Politische Instabilität während der Implementierungsphase	211
III. Stabilität der NCPE	217
1. Konstitutionalisierung von Politiken	217
2. Reformmöglichkeiten.....	218
3. Ergebnis.....	219
Literaturverzeichnis.....	221
Rechtsquellen.....	247



Abkürzungsverzeichnis

AAI	Alianza Andrés Ibañez
AC	Asamblea Constituyente
ADN	Acción Democrática Nationalista
APB	Autonomía Para Bolivia
AS	Alianza Socialista
ASP	Alianza Social Patriótica
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	(deutsches) Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit
CIDOB	Confederación Indígena del Oriente Boliviano, heute: Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CN	Concertación Nacional
CNE	Corte Nacional Electoral
COB	Central Obrera Boliviana
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
CPE	Constitución Política del Estado
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
ILO	International Labour Organization
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IPbpR	Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IU	Izquierda Unida
KPI	Korruptions-Perzeptions-Index
MAS	Movimiento al Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MCFSA	Movimiento Campesino San Felipe de Austria
MIP	Movimiento Indígena Pachakuti
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MOP	Movimiento Originario Popular
NCPE	Nueva Constitución Política del Estado
NFR	Nueva Fuerza Republicana
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PODEMOS	Alianza Poder Democrático y Social
REPAC	Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente
TC	Tribunal Constitucional
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
TIOC	Territorio Indígena Originario Campesino
UNASUR	Union Südamerikanischer Staaten
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VN	Vereinte Nationen
WGIP	UN-Working Group on Indigenous Populations
WHO	World Health Organization
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos





Einleitung

“Heute, nach 181 Jahren der Republik, ist der historische Moment gekommen unsere geliebte Heimat Bolivien neuzugründen, dieses Land und seine Völker, die soviel Diskriminierung, Unterdrückung und Plünderung der Ressourcen erlitten haben.”¹

(Boliviens Präsident Evo Morales Ayma, anlässlich der Eröffnung der Verfassunggebenden Versammlung am 6. August 2006)

I. Problemstellung

Aufgrund vielschichtiger Unzufriedenheit der Bevölkerung war Bolivien in den Jahren 2000 bis 2005 von einer andauernden Phase „wellenartig eskalierender Proteste“² geprägt. Diese richteten sich gegen die wechselnden Regierungen und deren Politik und führten letztlich bei den Präsidentschaftswahlen im Dezember 2005 zum Wahlsieg des *Movimiento al Socialismo* (MAS), der „Bewegung zum Sozialismus“. Ins Präsidentenamt gewählt wurde der Aymara Evo Morales Ayma, Kokabauer und Gewerkschaftsführer, und damit zum ersten Mal in der Geschichte Boliviens ein Angehöriger der Indigenen³, der bolivianischen Urbevölkerung. Morales hatte sich in den protestgeladenen Jahren zuvor als Leitfigur der sozialen und indigenen Bewegungen Boliviens etabliert und verkörperte für viele Bolivianer die Hoffnung auf einem gesellschaftlichen Neuanfang. Er teilte die Unzufriedenheit vieler Teile der Bevölkerung mit der instabilen politischen und wirtschaftlichen Lage des Landes sowie die oftmals mit der Teilung in „Indigen“ und „Weiß“ übereinstimmende, als ungerecht empfundene enorme Spaltung in Arm und Reich. Morales Anhänger erhofften sich durch dessen Wahl den Bruch mit der führenden *clasa política*, der politischen Klasse, die seit Beginn der Demokratie von einer konservativen, durch klientelistische und caudillistische Strukturen durchwachsenen Parteien-

¹ Übersetzung der Verfasserin, das Originalzitat lautet: “Hoy a 181 años de la vida republicana de nuestro país, ha llegado este momento histórico para refundar a nuestra querida amada patria Bolivia, para refundar nuestra patria, esta patria y sus pueblos han sufrido una profunda discriminación, maltrato, saqueo a los recursos naturales.”, zitiert nach: *El grupo de Trabajo SERVINDI*, Bolivia: Tres discursos para la historia en la inauguración de Asamblea Constituyente, <http://servindi.org/actualidad/986>, (abgerufen am 10.7.2012, 12.42 Uhr).

² Wolff, Jonas, Bolivien nach der Constituyente: Auseinandersetzung in und um Demokratie, in: Lateinamerika Analysen 20, Jg. 7, Nr. 2, 2008, S. 169; genauer zur Thematik: Wolff, Jonas, Demokratisierung als Risiko der Demokratie? Die Krise der Politik in Bolivien und Ecuador und die Rolle der indigenen Bewegungen, HSFK-Report 6/2004, Frankfurt a.M.

³ Zum Begriff der Indigenen siehe die detaillierten Erläuterungen unter: Die NCPE als Ergebnis des Reformprozesses, I. 2.



landschaft geprägt war und die mit ihrer etablierten Politik zur politischen und sozialen Exklusion weiter Bevölkerungsteile beitrug.

Morales versprach umfassende Veränderungen, die *refundación* (Neugründung) Boliviens. Da diese „Neugründung“ über einen Austausch der politischen Führungspersonen hinausgehen sollte, strebte Morales eine Hinterfragung des gesamten politischen und wirtschaftlichen Systems sowie eine Stärkung der Rechte der zuvor marginalisierten indigenen Bevölkerung an. Letzteres Anliegen beschränkte sich nicht allein auf die Ausweitung singulärer spezifisch indigener Rechte, sondern zielte auf eine politische Neuordnung des Staatssystems, in der dem kulturellen Pluralismus Boliviens paritätisch Rechnung getragen werden sollte. Angestrebt und von der Regierung proklamiert wurde zu diesem Zweck eine umfassende Umgestaltung des Wirtschafts- und Entwicklungsmodells wie des politischen Systems.⁴ Erste Schritte einer grundlegenden Umstrukturierung waren in der Folge in den großen Regierungsprojekten der „Nationalisierung“ des Erdgas- und Erdölsektors⁵ und der Landreform⁶ zu sehen. Ob von einer umfassenden staatlichen Neuaufstellung zugunsten der Indigenen gesprochen werden kann, hängt jedoch insbesondere von der Bewertung der jüngsten Verfassungsreform ab.

Um diese Frage zu beantworten, führt die vorliegende Arbeit daher den Verfassungsreformprozess sowie sein Ergebnis, die im Februar 2009 in Kraft getretene neue bolivianische Verfassung, aus rechtlicher Sicht einer umfassenden Analyse zu, wobei letztlich der Frage nachgegangen wird, ob die hiermit verbundenen formellen und materiellen Änderungen des Verfassungsrechts den Beinamen der „Neugründung“ verdienen.

II. Gang der Darstellung

Ein einleitendes Kapitel zur politischen, wirtschaftlichen und sozialen Lage, die dem Umwälzungsprozess zugrunde lag und liegt, führt zu Beginn der Arbeit in die Thematik ein.

Neben der Frage, wie die Bolivianer zu ihrer Verfassung stehen und inwiefern sie insbesondere auf eine Verfassungsreform als Lösung vertrauen, werden die verschiedenen Reformmög-

⁴ Wolff, Jonas, Bolivien nach der Constituyente: Auseinandersetzung in und um Demokratie, in: Lateinamerika Analysen 20, Jg. 7, Nr. 2, 2008, S. 169.

⁵ Als wichtiger Schritt in diesem Bereich ist das am 1.5.2006 erlassene Dekret anzusehen, durch das die Teilhabe und Kontrolle des Staates am Erdgas- und Erdölsektor ausgebaut wurde. Daran schloss sich notwendigerweise eine Neuverhandlung der Verträge mit den in diesem Sektor maßgeblichen ausländischen Unternehmen an.

⁶ Vgl. zur Verabschiedung eines neuen Landgesetzes Ende 2006: *International Crisis Group*, Bolivia's Reforms: The Danger of New Conflicts, Latin America Briefing N° 13, Bogotá/Brüssel, 2007, S. 4, 12.



lichkeiten der zum Zeitpunkt der Reform geltenden Verfassung im Anschluss dargestellt und diskutiert.

Im nachfolgenden Kapitel wird der Prozess der „Neugründung“ in den Blick genommen, wobei die Darstellung von der Analyse der rechtlichen Ausgangslage für eine Verfassungsreform über die Einberufung einer Verfassunggebenden Versammlung bis zur Vorlage und Modifikation des zur Abstimmung gestellten Verfassungsentwurfes reicht. Im Rahmen dieses Kapitels wird bereits auf rechtlich zweifelhafte Vorgehensweisen hingewiesen, die später im Bewertungskapitel noch einmal aufgenommen werden.

In der Folge wird sodann das Ergebnis dieses „Neugründungsprozesses“, die im Februar 2009 in Kraft getretene *Nueva Constitución Política del Estado* (NCPE), hinsichtlich ihrer Inhalte analysiert. Den Schwerpunkt setzt diese Arbeit im Rahmen der materiell-rechtlichen Analyse auf die Entwicklung des Verhältnisses der indigenen Bevölkerungsmehrheit zum bolivianischen Staat.

Im Schlusskapitel wird schließlich resümiert, ob und inwiefern der politische Neugründungsprozess auch aus rechtlicher Sicht die Bezeichnung der „Neugründung“ verdient. Dabei wird diskutiert, ob aus formell- und materiell-rechtlicher Sicht von einer Neugründung gesprochen werden kann und wie die Stabilität der neuen Verfassungslage zu bewerten ist.

Auf die besondere Rolle der Verfassung und den für den deutschen Betrachter manchmal ungewöhnlichen Umgang mit geschriebenem Recht im bolivianischen Kontext wird an entsprechender Stelle von der Verfasserin eingegangen.

Letztlich wird hierdurch, ergänzend zur Analyse des konkreten Geschehens ins Bolivien (insbesondere zwischen 2006 und 2009), eine Einschätzung zur Funktion der Verfassung und ihres Reformprozesses in Bolivien vorgenommen und die Verfasserin wird der Frage nachgehen, ob die neuerliche Verfassunggebung ihre Funktion im Ringen der Gesellschaft um soziale Befriedung erfüllen konnte.



Politische Konfliktlage im Vorfeld

I. Bedeutung der Analyse der Konfliktlage

Wenn im weiteren Verlauf der Arbeit der Prozess sowie das Ergebnis der bolivianischen Verfassungsreform untersucht werden sollen, so darf nicht außer Acht gelassen werden, dass Verfassunggebung stets als politisches Phänomen zu begreifen ist. Verfassunggebung „trifft die reale Entscheidung über die politische Existenz des Volkes zwischen bestimmten politischen Alternativen in einer konkreten historischen Situation“⁷. „Verfassunggebung ist kein Alltagsgeschäft, keine Agenda der politischen und verfassungspolitischen Ruhelage, sondern sie ist eine Folge von Verfassungsumbrüchen, von gelungenen Revolutionen, von Situationen einer Stunde Null (...).“⁸ Die Analyse der Verfassungsreform kann daher nicht im politischen Vakuum erfolgen, vielmehr müssen ebenfalls ihre Rahmenbedingungen, wie der soziale und wirtschaftliche Kontext, sowie die Entstehungsgeschichte der Reform in den Blick genommen werden.

II. Sozialer und wirtschaftlicher Kontext

Bolivien ist das ärmste Land Südamerikas. Mit 990 US-\$ realem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Person, ist dieses nicht nur sehr niedrig, sondern darüber hinaus auch lediglich genauso hoch wie in den 1950er Jahren.⁹ Hinzu kommt, dass sich ein Großteil dieses Einkommens in den Händen einiger weniger befindet. Bolivien gehörte mit einem Gini-Koeffizienten¹⁰ von 0,58 zu den Ländern mit den höchsten Einkommensdisparitäten in der Region und auch die

⁷ Heckel, Martin, Legitimation des Grundgesetzes, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII: Die Einheit Deutschlands – Entwicklung und Grundlagen, Heidelberg 1995, § 197 Rn. 53.

⁸ Wahl, Rainer, Verfassungsgebung – Verfassungsänderung – Verfassungswandel I, S. 35, in: ders. (Hrsg.), Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation, Berlin 2008.

⁹ World Bank (Bolivia, Ecuador, Peru, Venezuela Country Management Unit, ESSD Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region), Bolivia – Towards a New Social Contract, Options for the Constituent Assembly, Dezember 2006, S. 1, http://siteresources.worldbank.org/BOLIVIA/Resources/Bolivia_CSA-Report.pdf (abgerufen am 21.6.2012, 11.18 Uhr).

¹⁰ Der Gini-Koeffizient (benannt nach dem Statistiker Corrado Gini) ist ein statistisches Maß zur Darstellung von Ungleichverteilungen und wird insbesondere in der Wohlfahrtsökonomie verwendet. Der Koeffizient kann einen Wert zwischen 0 und 1 annehmen; je höher der Wert ist, desto größer ist die Ungleichheit.



soziale Mobilität ist selbst im lateinamerikanischen Vergleich sehr niedrig.¹¹ Letzteres bedeutet faktisch, dass diejenigen, die in arme Verhältnisse hineingeboren werden, in aller Regel auch arm bleiben. Zu Reformbeginn war Schätzungen zu Folge jeder fünfte Bolivianer nicht staatlich registriert¹² und erhielt somit keinen Zugang zu Sozialsystem und Bildung und war ausgeschlossen von politischer Partizipation.

Eine besondere Rolle für die ungleiche Verteilung des Einkommens und die wirtschaftlichen Disparitäten in Bolivien spielen die Geographie und die Demographie des Landes. Bolivien verfügt über nennenswerte natürliche Ressourcen, neben Silber, Zinn, Eisenerz, Holz und Wasser(-kraft) sind insbesondere die Erdöl- und Erdgasvorkommen¹³ erwähnenswert. Diese zentrieren sich jedoch nur auf einzelne Regionen, was früher wie heute dazu führt, dass sich lokale Zentren herausbilden, die über Reichtum und Macht verfügen.¹⁴ Nur 2,5 % des bolivianischen Territoriums sind überhaupt kultivierbar; 90 % des fruchtbaren Landes dagegen werden von nur 10 % der landwirtschaftlichen Betriebe kontrolliert.¹⁵ Große Teile des Landes liegen ohnehin in der für landwirtschaftliche Zwecke weitestgehend unbrauchbaren Höhe der Anden oder im Dschungel und verfügen häufig über eine unzureichende Infrastruktur. Der damit einhergehende oftmals sehr schwierige Zugang zu Transportmitteln stellt eine kurzfristig unüberwindbare Bremse für wirtschaftliches Wachstum und ein Hindernis für den nationalen Zusammenhalt dar.

Im internationalen Vergleich liegt Bolivien nach dem Human Development Report von 2007/2008¹⁶ auf Platz 117 von 177 Ländern. Für die Erstellung dieses Rankings werden verschiedene soziale und wirtschaftliche Indikatoren ermittelt. Laut des Reports lag die durchschnittliche Lebenserwartung der Bolivianer bei 64,7 Jahren, 23 % litten unter Unterernäh-

¹¹ Vgl. Andersen, Lykke E., Low Social Mobility in Bolivia: Causes and Consequences for Development, Kiel Institute of World Economics, Working Paper N°1046, Mai 2001, <http://www.ifw-members.ifw-kiel.de/publications/low-social-mobility-in-bolivia-causes-and-consequences-for-development/kap1046.pdf> (abgerufen am 20.12.2011, 16.31 Uhr).

¹² Vgl. Banco Interamericano de Desarrollo (Hrsg.), *Ocultos a plena vista: ciudadanos indocumentados en América Latina*, IDEA series, Volumen 9, Januar-April 2006, <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubI-Vol9s.pdf> (abgerufen am 20.12.2011, 16.36 Uhr).

¹³ Bolivien verfügt über Südamerikas zweitgrößte Erdgasreserven.

¹⁴ In der Geschichte verschufen beispielsweise die Silberminen Potosí zu großem Reichtum, heute profitiert das Tiefland, allen voran Santa Cruz enorm von den dortigen Erdöl- und Erdgasvorkommen.

¹⁵ World Bank (Bolivia, Ecuador, Peru, Venezuela Country Management Unit, ESSD Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region), *Bolivia – Towards a New Social Contract, Options for the Constituent Assembly*, Dezember 2006, S. 2, http://siteresources.worldbank.org/BOLIVIA/Resources/Bolivia_CSA-Report.pdf (abgerufen am 21.6.2012, 11.18 Uhr).

¹⁶ UNDP, Human Development Report 2007/2008, www.hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_BOL.html (abgerufen am 25.6.2008, 11.17 Uhr); zu aktuelleren Vergleichsdaten aus 2011: UNDP, www.hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/BOL.html (abgerufen am 21.6.2012, 11.58 Uhr).



rung, 62,7 % der Bolivianer lebten unter der Armutsgrenze und die Analphabetenrate lag bei 13,3 %.

Bolivien ist aus kultureller Sicht ein sehr reiches Land. Nach der jüngsten offiziellen Statistik gemäß der Volkszählung aus dem Jahr 2001¹⁷ gaben 62 % der Bolivianer im Wege der Selbstidentifikation an, sich einem der 36 indigenen Völker zugehörig zu fühlen. Die indigenen Völker insgesamt stellen eine sehr heterogene Gruppe dar, die häufig unterteilt wird in Hochland- und Tieflandvölker, weil sich somit Gemeinsamkeiten hinsichtlich ihrer Identitätskonzepte, Organisationsformen und ökologischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aufzeigen lassen.

Die größten Volksgruppen stellen die Quechua (30,7 %) und Aymara (25,2 %), die in den ländlichen Gebieten des andinen Hochlandes bis zu 90 % der Bevölkerung ausmachen.¹⁸

Die übrigen indigenen Völker Bolivien verteilen sich insbesondere auf das Tiefland und den Chaco und stellen in ihrer Region eine Minderheit dar. Anteilsmäßig größerer Völker des Tieflandes sind beispielsweise mit 2,2 % die Chiquitanos und mit 1,5 % die Guaraní. Vielen kleineren Tieflandvölkern droht eine existentielle Gefährdung durch große Industrieprojekte, da sie oftmals über keine Landtitel (mehr) verfügen und somit von der Toleranz der dort ansässigen Bevölkerung abhängig sind. Bis heute beklagen insbesondere die Guaraní teilweise sklavenartige Lebensbedingungen. Für Großgrundbesitzer arbeitend, erhalten sie meist wenig oder keinen Lohn, Nahrung und Kleidung wird rationiert und ihre Bewegungsfreiheit ist stark beschränkt. Auch auf internationaler Ebene ist die Problematik bekannt. Am 25. April 2008 rief die Interamerikanische Menschenrechtsorganisation Bolivien auf, unverzüglich Maßnahmen zur Beendigung der Sklaverei an den Guaraní einzuleiten, die Agrarreform umzusetzen und die Hindernisse zu beseitigen, die sie vom berechtigten Zugang zu Land und Territorium abhalten.¹⁹

Schließlich zählen etwa 30 000 Menschen zur afrobolivianischen Minderheit.

Bolivien's Bevölkerung ist jung und die Bevölkerungszahlen wachsen schnell. Innerhalb der arbeitsfähigen Bevölkerung ist eine Abwanderung aus dem „armen Hochland“ in das „reiche

¹⁷ Die nachfolgenden Prozentzahlen entstammen dieser Statistik, systematisch aufbereitet in: *Instituto Nacional de Estadística (Hrsg.)*, Bolivia: Características Sociodemográficas de la Población Indígena, 2. Auflage, La Paz, Bolivien 2005.

¹⁸ *Albó, Xavier/Barrios Suvelza, Franz*, Por una Bolivia plurinacional e intercultural con Autonomías, La Paz, Bolivien 2006, S. 24.

¹⁹ *Veigt, Kerstin*, Menschenrechtsreport Nr. 55 der Gesellschaft für bedrohte Völker (Juni 2008): Bolivien. Indigene Völker verteidigen neue Rechte gegen alte Machtstrukturen, Göttingen/Berlin, 2008, S. 17.



Tiefeland“ zu beobachten, die der Hoffnung auf bessere Arbeitschancen geschuldet ist. Dies führt zu einer signifikanten Veränderung der sozialen und politischen Landkarte.

Zur Verdeutlichung der enormen Unterschiede zwischen „Arm“ und „Reich“ lassen sich zahlreiche Beispiele anführen²⁰: Die Säuglingssterblichkeit innerhalb des ersten Lebensjahres ist in Oruro dreimal so hoch wie in Tarija, bei Frauen liegt die Analphabetenrate doppelt so hoch wie bei Männern und bei vergleichbarer Ausbildung verdient ein Indigener in gleicher Position wie sein nicht-indigener Gegenspieler rund 27 % weniger. Über die Hälfte der Indigenen muss mit weniger als einem US-Dollar pro Tag auskommen, während dieses Schicksal unter der nicht-indigenen Bevölkerung „nur“ 27 % trifft.²¹

Während die hohen Einkünfte, die das Land mit Hilfe seines Erdgases erzielt, ausreichen könnten, um die große Armut im Land zu bekämpfen, scheinen die diesbezüglichen Zahlen tatsächlich mitverantwortlich für die große Schere zwischen Arm und Reich zu sein: Die Einkünfte aus Erdöl und Erdgas reichen von 16 US\$ pro Person in La Paz, über 246 US\$ in Tarija bis zu 470 US\$ in Pando.²²

III. Die Entwicklung der Konfliktlage

Zum Zeitpunkt der jüngsten Verfassungsreform befand sich Bolivien in einer tiefgreifenden politischen Krise. Dies allein ist für Bolivien nichts Ungewöhnliches. Seit seiner Unabhängigkeit im Jahre 1825 wurde Bolivien von sich häufig ablösenden Regierungen geführt, die über hunderte militärische Staatsstriche und Putsch die Macht erlangen konnten. Eine instabile politische Lage begleitet Bolivien folglich von Beginn der Republik an. Im folgenden Abschnitt soll daher weniger die Instabilität als solche in den Blick genommen werden. Vielmehr werden die aktuell gültigen Konfliktlinien aufgezeigt, die für das Verständnis des Reformprozesses von Bedeutung sind. Anschließend wird auf die Radikalisierung des Protestes eingegangen, die das Land an den Rand des Bürgerkrieges gebracht hat und die letztlich als

²⁰ Vgl. zu den nachfolgenden und weiteren hier nicht genannten Beispielen: *World Bank (Bolivia, Ecuador, Peru, Venezuela Country Management Unit, ESSD Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region)*, Bolivia – Towards a New Social Contract, Options for the Constituent Assembly, Dezember 2006, S. 2.

²¹ *Koordinationsstelle Indigene Völker in Lateinamerika und der Karibik der GIZ (Hrsg.)*, Länderpapier Indigene Völker in Bolivien, 2010, S. 7, <http://www.giz.de/Themen/de/SID-FFE96815-790A832/dokumente/giz2010-de-Laenderpapier-Bolivien.pdf>, (abgerufen am 21.6.2012, 13.27 Uhr).

²² *World Bank (Bolivia, Ecuador, Peru, Venezuela Country Management Unit, ESSD Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region)*, Bolivia – Towards a New Social Contract, Options for the Constituent Assembly, Dezember 2006, S. 2, http://siteresources.worldbank.org/BOLIVIA/Resources/Bolivia_CSA_Report.pdf (abgerufen am 21.6.2012, 11.18 Uhr).



Ausgangssituation für den sodann zu behandelnden Verfassungsreformprozess angesehen werden muss.

1. Die Unzufriedenheit mit dem Wirtschaftssystem

Zwischen 1964 und 1982 dominierten ständig wechselnde Militärs mit kurzen Unterbrechungen die politischen Geschicke des Landes bevor 1982 mit der Präsidentschaft von Hernán Siles Zuazo²³ die bis heute längste andauernde demokratische Epoche in der Geschichte des Landes begann.²⁴ Nach der Hinwendung zur Demokratie war Bolivien lange Zeit geprägt durch eine Phase bemerkenswerter politischer und sozialer Stabilität.²⁵ Diese war einem neo-liberalen Wirtschaftsmodell zu verdanken, das das Land dank drastischer Strukturanpassungsmaßnahmen, Kürzungen der öffentlichen (vor allem Sozial-)Ausgaben, Privatisierungen und der Unterstützung des Engagements ausländischer Unternehmen bei gleichzeitiger Kontrolle der sozialen Organisationen zu einer zuvor nie erreichten makro-ökonomischen Stabilität führte.²⁶ Doch diese Stabilität hatte ihren Preis. Vom Volk wurde eine Bereitschaft zum Verzicht erwartet, für die zukünftiger Wohlstand in Aussicht gestellt wurde. Parallel zum Verzicht stieg allerdings die Arbeitslosigkeit massiv und die Früchte des wirtschaftlichen Aufschwungs erreichten zwar Teile der Mittelschicht, nicht aber die Mehrheit der bolivianischen Bevölkerung. Die hieraus resultierende Unzufriedenheit war vermutlich der „wichtigste Grund dafür [...], dass das sogenannte bolivianische Modell der späten 1980er und frühen 1990er Jahre nicht langfristig erfolgreich sein konnte“.²⁷

²³ Am 5. Oktober 1982 rief die Militärregierung unter Guido Vildoso Calderón ein Parlament ein, das Hernán Siles Zuazo zum Präsidenten wählte. Die Militärherrschaft endete endgültig am 10. Oktober 1982.

²⁴ *Birle, Peter*, Von der vergessenen Revolution zum neuen Gesellschaftsvertrag? Fünf Jahrzehnte Bolivianische Geschichte, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Dossier Lateinamerika, vom 19.11.2007, <http://www.bpb.de/themen/X5K4YK.html> (abgerufen am 14.08.2008, 11.10 Uhr).

²⁵ *Goedeking, Ulrich/Zuazo, Moira*, Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse: Konfliktszenarien und soziopolitische Akteure in Bolivien, S. 5, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Berlin 2006.

²⁶ *Birle, Peter*, Von der vergessenen Revolution zum neuen Gesellschaftsvertrag? Fünf Jahrzehnte Bolivianische Geschichte, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Dossier Lateinamerika, vom 19.11.2007, <http://www.bpb.de/themen/X5K4YK.html> (abgerufen am 14.8.2008, 11.10 Uhr).

²⁷ So *Goedeking, Ulrich/Zuazo, Moira*, Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse: Konfliktszenarien und soziopolitische Akteure in Bolivien, S. 5, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Berlin 2006.



2. Die Unzufriedenheit mit der praktizierten Demokratie

Die Hinwendung zur Demokratie in den 1980er Jahren war mit großen Erwartungen verbunden. Nach einer langen Phase nicht nur wirtschaftlicher, sondern auch politischer Instabilität erhoffte man sich nun politisch-institutionelle Fortschritte wie eine „effektive Partizipation breiter Bevölkerungssektoren, bessere Kontrolle des Regierungshandelns, Aufbau einer modernen Staatsverwaltung und wirksame Bekämpfung der Korruption“²⁸.

Die tatsächlich praktizierte Demokratie sah jedoch anders aus. Gesichert wurde die Stabilität auf der politischen Bühne über Jahre durch die sogenannte „paktierte Demokratie“²⁹, die „*democracia pactada*“. Gekennzeichnet war diese durch wechselnde Koalitionen vor allem der drei größten Parteien³⁰, die auf einem programmatischen Konsens über die Regeln der liberalen Demokratie und der Marktwirtschaft beruhten, während die übrigen Parteien als bloße Mehrheitsbeschaffer fungierten. Dieser damals neuen Politik war zwar zugute zu halten, dass sie die demokratische Idee des Verhandeln und Koalierens – statt reiner Blockade und Ausschaltung – belebte, wodurch sich zuvor unversöhnliche politische Kräfte annäherten und weitreichende Kompromisse möglich wurden.³¹ Die Annäherung der Parteien ging jedoch sehr weit, sodass beim Volk schließlich das Bild einer „monolithischen politischen Klasse, [die die] Früchte der Macht unter sich verteilt“³² entstand. Die Bolivianer mussten feststellen, dass viele Politiker und Parteien fest verwurzelte Werte, Verhaltensmuster und Handlungsnormen aus der vordemokratischen Zeit beibehielten, so dass es nicht zu der erhofften Trennung zwischen (alten) autoritären und korrupten Praktiken einerseits und (neuen) demokratisch-rechtsstaatlichen Prinzipien andererseits kam.³³ Hinsichtlich der Korruption nahm Bolivien in den Jahren 1997 und 2001 im lateinamerikanischen Vergleich im Rahmen des sogenannten Korruptions-Perzeptions-Index (KPI) von Transparency International den letzten

²⁸ *Mansilla, Hugo Celso Felipe*, Manipulierte Modernisierung: der Fall Bolivien, in: Internationale Politik und Gesellschaft 2/2004, S. 162.

²⁹ Ausführlich zur „paktierten Demokratie“ als Regierbarkeitsmodell: *Maihold, Günther*, Konflikt dynamiken und Handlungsoptionen in der Regierbarkeitskrise, S. 89 ff, in: Bopp, Franziska/Ismar, Georg (Hrsg.), Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze, Berlin 2006.

³⁰ Die drei maßgeblichen Parteien der damaligen Zeit waren die MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria; Bewegung der Revolutionären Linken), die ADN (Acción Democrática Nacionalista; Nationaldemokratische Aktion) und die MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario; Nationalrevolutionäre Bewegung).

³¹ Diese Parteien bildeten mit kleineren Koalitionspartnern abwechselnd Regierungen, die allesamt auf einem programmatischen Konsens über die Regeln der liberalen Demokratie und der Marktwirtschaft beruhten.

³² *Goedeking, Ulrich/Zuazo, Moira*, Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse: Konfliktszenarien und soziopolitische Akteure in Bolivien, S. 5, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Berlin 2006.

³³ Die Beobachtung teilt mit allgemeinem Bezug zu Lateinamerika auch *Mansilla, Hugo Celso Felipe*, vgl. ders., Manipulierte Modernisierung: der Fall Bolivien, in: Internationale Politik und Gesellschaft 2/2004, S. 162.



Platz ein, im weltweiten Vergleich landete Bolivien unter 91 aufgelisteten Ländern auf dem 84. Platz.³⁴ Im internationalen Vergleich und auch gegenüber den übrigen lateinamerikanischen Staaten konnte sich Bolivien laut KPI 2006³⁵ leicht verbessern, wonach es den 105. von insgesamt 163 Plätzen belegte. Als besonders korrupt galt nach wie vor einerseits die Justiz, der nachgesagt wird, dass die Prozessparteien jeden Verfahrensschritt gebührend honorieren müssen. Andererseits bringen die Bolivianer die oftmals undurchsichtigen Geschäfte der Privatisierung in Verbindung mit Korruption. Diese Einschätzung hängt damit zusammen, dass die Einführung demokratisch-rechtsstaatlicher Verhältnisse und die Umgestaltung der Wirtschaftsordnung zwar keine Verteilungsgerechtigkeit mit sich brachten, die schon vormals privilegierten Eliten ihre dominierende Position jedoch stark ausbauen konnten.

Neben der Enttäuschung darüber, dass das in den 1980er und 1990er Jahren hoch gelobte neo-liberale Wirtschaftsmodell nicht (allen) den erhofften Wohlstand brachte, machte sich folglich eine Unzufriedenheit mit einer politischen Klasse breit, die sich in ihrer caudillistisch und klientelistischen Grundhaltung sowie ihrem Umgang mit den Staatsfinanzen wenig von ihren Vorgängern unter militärischer Herrschaft unterschied.

Ferner waren weite Teile der Bevölkerung auch nach Hinwendung zur Demokratie in der Praxis von politischen Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. Zwar wurde in der Folge der nationalen Revolution aus dem Jahr 1952 das universelle Wahlrecht (also auch für Frauen und Indigene) eingeführt. Der Zugang zu politischen Ämtern blieb in der Praxis nichtsdestotrotz der privilegierten Oberschicht vorbehalten.

Insgesamt führte die steigende Politikverdrossenheit zu einem enormen Legitimitätsverlust der Parteien und staatlichen Institutionen und damit zu einer Entfremdung weiter Bevölkerungsteile vom Staat. In Teilen des Landes provozierte dies letztlich sogar die Entstehung praktisch rechtsfreier Räume und den Verlust des Gewaltmonopols des Staates.

3. Die Zunahme ethnizistischer Forderungen

Zu der wirtschaftlichen und politischen Frustration mischte sich die ethnische Komponente. Bereits während der Stabilitätsphase wurden von sehr heterogenen politischen Akteuren zunehmend auch ethnizistische Diskurse geführt. Die bis dato staatlich stark vernachlässigten

³⁴ Vgl. http://www.archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2001 (abgerufen am 23.12.2011, 11.38 Uhr).

³⁵ Vgl. http://www.transparency.de/uploads/media/06-11-03_CPI_2006_press_pack_deutsch.pdf (abgerufen am 21.6.2012, 14.02 Uhr).



und traditionell von der nationalen Politik ausgeschlossenen indigenen Gemeinschaften forderten nun vom Staat weitgehende Anerkennung sowie Partizipationsmöglichkeiten auf der politischen Bühne und traten selbstbewusst für ihre Rechte ein. 1990 wurde die Öffentlichkeit auf die indigenen Völker des östlichen Tieflandes aufmerksam, als sie bei ihrem *Marsch für Würde und Territorium* medienwirksam zu Fuß hunderte Kilometer zum Regierungssitz in La Paz marschierten um dort politische und kulturelle Anerkennung einzufordern. Weitere Märsche unter indigenen Fahnen folgten. Die Feiern zum 500-jährigen Jubiläum der Entdeckung Amerikas nutzten die Indigenen um auch auf der internationalen Ebene auf ihre Situation aufmerksam zu machen. Als Echo dieser Proteste wurden erste Erfolge erreicht: Bolivien ratifizierte 1991 die ILO-Konvention 169 und am 20. April 1994 wurde das Gesetz N° 1551, Ley de Participación Popular (Partizipationsgesetz) verabschiedet. Dennoch blieben die Indigenen sozial und wirtschaftlich am unteren Rand der Gesellschaft. Hieran konnten auch die noch näher zu behandelnden verfassungsrechtlichen Fortschritte insbesondere nach 1994 nur wenig ändern. Bis heute sind in Bolivien eine allgegenwärtige faktische Diskriminierung und ein weit verbreiteter Rassismus gegenüber der indigenen Bevölkerung im Land spürbar.³⁶ Auch die Armut hat eine ethnische Komponente. Das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) beschreibt die benachteiligte Stellung der indigenen Völker wie folgt: „Indigene Völker sind in den Ländern Lateinamerikas immer noch weitgehend vom politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben ausgeschlossen und in besonderem Maße Opfer von Menschenrechtsverletzungen. Ihre Lebensbedingungen sind wesentlich schlechter als die der nicht-indigenen Bevölkerung und geprägt von extremer Armut, geringerer Lebenserwartung, höherer Kindersterblichkeit, schlechterer Schulausbildung, höherer Analphabetenrate, geringeren Einkommens- und Beschäftigungschancen, Beschränkungen beim Zugang zu Land, Gütern der öffentlichen Grundversorgung und Einrichtungen der Infrastruktur sowie eingeschränkten Möglichkeiten zur freien Willensbildung, politischen Mitgestaltung und Selbstbestimmung.“³⁷

Aufgrund der fortdauernden Erfahrungen von Rassismus, gesellschaftlicher und politischer Exklusion sowie Unterdrückung hat sich eine politische Gegenbewegung zum Staat entwi-

³⁶ Eine detailliertere Darstellung der Situation der Indigenen in Gesellschaft und Politik findet sich unter: Die NCPE als Ergebnis des Reformprozesses, I. 3.

³⁷ *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.)*, BMZ Konzepte 139, Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik, S.8, Juli 2006, <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Konzept139.pdf>, (abgerufen am 22.6.2012, 10.04 Uhr). Die hier zitierte Beschreibung ist allgemein bezogen auf Lateinamerika. Die an dieser Stelle gemachten Feststellungen treffen jedoch in besonderem Maße auch auf Bolivien, das lateinamerikanische Land mit dem größten Anteil indigener Bevölkerung, zu.



ckelt, die bereits seit einigen Jahrzehnten für die Anerkennung der indigenen Völker als eigenständige Völker im nationalen Rahmen kämpft.³⁸ Trotz der formellen Möglichkeit einer politischen Partizipation nach dem Vorbild der westlichen Demokratien und ersten internationalen sowie nationalen Fortschritten bezüglich der formellen Anerkennung der ethnischen Diversität, änderte sich an der Lebenssituation der meisten Indigenen in Bolivien sehr wenig. Die anhaltende Armut und steigende Zunahme sozialer Ungleichheit, die geringe praktische Reichweite der Verfassungs- und Rechtsreformen sowie das Fortbestehen von Ausgrenzung, Marginalisierung und Rassismus im gesellschaftlichen wie politischen Bereich, führte zu einem manifesten Misstrauen nun nicht mehr nur gegenüber dem Kolonialstaat und der Diktatur, sondern ebenfalls gegenüber der jungen bolivianischen Demokratie.

4. Die Dezentralisierungsforderungen

Unterhalb der nationalen Ebene gliedert sich der bolivianische Staat in neun *Departamentos*. Diese werden jeweils von einem *Prefecto* (Präfekten) verwaltet und untergliedern sich ihrerseits in insgesamt 112 *Provincias* (Provinzen), die jeweils von einem *Subprefecto* (Unterpräfekten) geleitet werden. Die *Provincias* wiederum sind in *Municipios* unterteilt.

Lange Zeit war Boliviens Territorialorganisation gekennzeichnet durch einen „erdrückenden Zentralismus und einen eklatanten Mangel an Ausgleichsmechanismen“³⁹. Erste schrittweise Änderungen wurden in den 1990er Jahren durchgeführt. Die damaligen Reformen (Volksbeteiligung, Kommunalrechtsreform und administrative Dezentralisierung) betrafen allerdings vor allem die kommunale Ebene. Insbesondere das Gesetz N° 1551, Ley de Participación Popular aus dem Jahr 1994 leitete auf der Ebene der *Municipios* (Landkreise) einen weitreichenden Dezentralisierungsprozess ein und räumte so den Bürgern mehr Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten ein. Als Folge des in den 1990er Jahren eingeleiteten Dezentralisierungsprozesses ist die Zahl der *Municipios* von ursprünglich 12 (1994) auf mittlerweile über 320 angestiegen.

³⁸ Bei dieser Auseinandersetzung ist die angestrebte Eigenständigkeit nicht gleichbedeutend mit Separatismus oder Selbstbestimmung im Sinne des Völkerrechts. Vielmehr geht es den Bewegungen um die Anerkennung der kulturellen und ethnischen Diversität innerhalb ihres Nationalstaates.

³⁹ Birle, Peter, Von der vergessenen Revolution zum neuen Gesellschaftsvertrag? Fünf Jahrzehnte Bolivianische Geschichte, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Dossier Lateinamerika vom 19.11.2007, <http://www.bpb.de/internationales/amerika/lateinamerika/44646/geschichte> (abgerufen am 4.7.2012, 13.21 Uhr).



Konkrete weitere Erfolge der 1990er Jahre waren die Übertragung der administrativen Zuständigkeit für die Bereiche Bildung, Gesundheit, Sport, Wohnungswesen und das örtliche Wege- und Straßennetz sowie die Stärkung der Finanzkraft der *Municipios* durch die Einführung kommunaler Steuern, der Erhöhung der Steuerzuweisungen aus dem Gesamtsteueraufkommen und Sonderzuweisungen für besonders strukturschwache *Municipios*. Einer Bürgerbeteiligung wurde durch die Einbindung von Institutionen wie Territorialer Basisorganisationen (*Organizaciones Territoriales de Base*) und Komitees zur sozialen Kontrolle (*Comité de Vigilancia*) Rechnung getragen. Diese erhielten eine begleitende Funktion in Fragen des Finanzmanagements und hinsichtlich der kommunalen Planungsprozesse innerhalb der *Municipios*.

Auf der Ebene der *Departamentos* hielt Bolivien jedoch an seiner zentralistischen Struktur fest. Die *Departamentos* wurden auch über die Reformen der 1990er Jahre hinaus von Präfekten geleitet, die vom Präsidenten eingesetzt wurden. Eine Direktwahl der Präfekten fand erstmals im Dezember 2005 statt, wodurch zumindest auf der Führungsebene eine personelle Unabhängigkeit von der Zentralregierung erreicht wurde. Gefordert wurde darüber hinaus aber die Übertragung nicht nur administrativer sondern auch weitreichender politischer Kompetenzen. Hierfür kämpften insbesondere die wirtschaftlich prosperierenden *Departamentos* der Media Luna, des sogenannten Halbmondes, im Tiefland⁴⁰. Das Hochland widersetzt sich der Forderung nach stärkerer Dezentralisierung. Da sich allein in Tarija und Santa Cruz 96,8 % der bekannten Erdgasreserven befinden⁴¹ und das Tiefland mit der Förderung von Erdgas und -öl sowie mit Viehzucht und Sojaanbau einen Großteil des bolivianischen Sozialprodukts erwirtschaftet, befürchten die Einwohner des Hochlandes, der Halbmond wolle allein von seinem Reichtum profitieren. Die hier erkennbare Konfliktlinie zwischen Hoch- und Tiefland erfährt durch die ethnische Aufladung zunehmende Brisanz.⁴² Das Konfliktpotential, das verbunden ist mit der in der bolivianischen Geschichte weit zurückreichenden Forderung nach stärkerer Dezentralisierung, ist nicht zu unterschätzen. Es birgt die Gefahr des Auseinanderbrechens eines in sich sehr heterogenen Landes. Die Forderungen der Unternehmereliten und ihnen nahe stehender Politiker aus dem Tiefland reichten von stärkerer politischer und finan-

⁴⁰ Unter dem Halbmond werden häufig die Tiefland-*Departamentos* Beni, Pando, Tarija und Santa Cruz zusammengefasst, die auf der Landkarte einem Halbmond gleichen.

⁴¹ Ismar, Georg, Das „Musterland“ in der Krise: Gründe für die politische Destabilisierung und Zukunftsperspektiven in Bolivien, S. 55, in: Bopp, Franziska/Ismar, Georg (Hrsg.), Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze, Berlin 2006.

⁴² Ismar, Georg, Das „Musterland“ in der Krise: Gründe für die politische Destabilisierung und Zukunftsperspektiven in Bolivien, S. 55, in: Bopp, Franziska/Ismar, Georg (Hrsg.), Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze, Berlin 2006.



zieller Unabhängigkeit, über die Gründung eines mit Bolivien assoziierten Freistaates bis hin zur Forderung von vollständiger Autonomie. Die enorme Mobilisierungskraft, die der Autonomiebestrebung innewohnt, zeigte sich erstmals bei einer offenen Bürgerversammlung in Santa Cruz am 28. Januar 2005, an der 300000 Menschen unter dem Motto „Wir sind Bolivien, und du?“ teilnahmen.

Obwohl die Dezentralisierungsfrage ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre insbesondere linksliberale Kräfte der damaligen Opposition beschäftigte, versäumten die Regierung und ihre Anhänger es sich rechtzeitig konstruktiv in die Autonomiedebatte einzubringen. Zwar stellte Vizepräsident Álvaro García Linera theoretische Überlegungen zu einer indigenen Autonomie (*autonomía indígena*) an und auch verschiedene soziale Organisationen, die dem Lager des MAS nahestehen entwickelten ihrerseits Konzepte einer eigenen Autonomie. Die Vorschläge blieben jedoch meist wenig konkret oder wurden, wie etwa ein gemeinsamer, 19-seitiger Vorschlag mehrerer Indígena- und Bauernorganisationen erst sehr spät veröffentlicht. Letztere verstehen unter stärkerer Autonomie keine Stärkung der departamentalen Ebene, sondern fordern eine Selbstbestimmung ihrer Völker innerhalb des bolivianischen Staates ohne dass es sich dabei um secessionistische Bestrebungen handeln würde.⁴³

Die hier angesprochenen völlig unterschiedlichen Vorstellungen von stärkerer Dezentralisierung des Staates führten zwar sowohl im Halbmond als auch unter den Vertretern der indigenen Völker zu Forderungen nach einer territorialen Neuordnung des Staates. Die Erwartungen, die mit diesem Schlagwort verbunden wurden, könnten jedoch kaum unterschiedlicher sein.

5. Die Radikalisierung des Protestes

Die dargestellte vielschichtige Unzufriedenheit weiter Teile der Bevölkerung entlud sich seit Beginn des Jahres 2000 in sozialen, zunehmend von Gewalt geprägten Protesten.

⁴³ Eine Ausnahme hiervon stellt Felipe Quispe Huanca (genannt „El Mallku“) dar, der gemeinsam mit seiner geringer werden Zahl von Anhängern, die Wiederherstellung des vorkolonialen Inka-Staates, des Collasuyo, anstrebt.



a Der „Guerra del Agua“

Einen ersten traurigen Höhepunkt fand der gewaltsame Protest im sogenannten „*Guerra del Agua*“⁴⁴, dem „Wasserkrieg“, einer Protestserie, die zwischen Januar und April 2000 in Cochabamba stattfand.⁴⁵ Unter dem Druck der Weltbank war die dortige Wasserversorgung privatisiert worden.⁴⁶ Das sich nach der Privatisierung für die Wasserversorgung der Stadt Cochabamba verantwortlich zeichnende internationale Konsortium *Aguas del Tunari*⁴⁷ erhöhte die Wasserpreise bereits eine Woche nach Übernahme der Wasserversorgung drastisch. Anfang 2000 führte dies zu einem Generalstreik, der von heftigen Protesten begleitet wurde, in deren Verlauf es bald zu Zusammenstößen zwischen Polizei und Demonstranten kam. Die Eskalation der Proteste provozierte letztlich sogar die Ausrufung des Belagerungszustandes durch Präsident Bánzer am 8. April 2000. Das mittlerweile hinzugezogene Militär stand den Aufständischen an den Barrikaden gegenüber. Tränengas kam zum Einsatz, Massenfestnahmen wurden durchgeführt und das Senden durch die lokalen Radio- und Fernsehsender wurde von staatlicher Seite vorübergehend verhindert. Im Laufe der Unruhen starb mindestens ein Mensch und Hunderte erlitten Verletzungen bevor sich die Regierung gezwungen sah, die Privatisierung rückgängig zu machen.

Bereits an diesem ersten gewaltsamen Zusammenstoß zwischen staatlichen Kräften und der Zivilbevölkerung lässt sich das enorme Mobilisierungspotential der unzufriedenen Bevölkerung ablesen. Dem anfänglich relativ kleinen Protest der Organisationen der Bauern und Bewässerer schlossen sich Kokabauern, Landwirte, *Cholitas*⁴⁸ und auf dem Tiefpunkt der Un-

⁴⁴ Genauer dazu *Peredo Beltrán, Elizabeth*, La Guerra del Agua – Bolivia: La Lucha de las mujeres del valle de Cochabamba, in: *Matices – Zeitschrift für Lateinamerika, Spanien und Portugal*, Ausgabe 49 (2006), http://www.matices.de/49/guerra_del_agua/ (abgerufen am 2.7.2012, 14.42 Uhr).

⁴⁵ Eine detailreiche Schilderung der Entwicklung des Konflikts findet sich bei *Finnegan, William*, Letter from Bolivia: Leasing the Rain, *newyorker.com* vom 8.4.2002, http://www.newyorker.com/archive/2002/04/08/020408fa_FACT1 (abgerufen am 22.6.2012, 11.11 Uhr).

⁴⁶ Bolivien stand aufgrund seiner Verschuldung in großer Abhängigkeit von internationalen Gläubigern, wie der Weltbank oder dem IWF. Die von den internationalen Kreditinstituten zu dieser Zeit an Bolivien vergebenen Kredite wurden unter die Bedingung der Privatisierung der Wasserversorgung gestellt.

⁴⁷ Das Konsortium setzte sich zusammen aus Bechtel Enterprise Holdings (USA), International Water Limited (England), Edison (Italien), Abengoa (Spanien) und zwei bolivianischen Unternehmen, ICE Ingenieros und SOBOCE.

⁴⁸ *Cholita* ist eine Bezeichnung für traditionell gekleidete Frauen in den südlichen Andenländern, Bolivien, Chile und Peru, die insbesondere durch die zu ihrer Tracht gehörenden Polleras (Überröcke) auffallen, die mit mehreren Unterröcken unterfüttert werden. Die Tracht wird komplettiert durch ein über den Schultern getragenes Tuch und einen Bowlerhut.



ruhen schließlich bis zu 50 000 weitere Sympathisanten aller Schichten an.⁴⁹ Nationale Bedeutung bekam der Konflikt als soziale Organisationen auch außerhalb Cochabambas Blockaden als Zeichen ihrer Unterstützung errichteten und schließlich auch die Polizei der Regierung die Gefolgschaft verweigerte und damit drohte, „keine Repressionen gegen die Bevölkerung [durchzuführen], um ausländische Interessen zu verteidigen“⁵⁰.

Bemerkenswert ist, dass der Protest in Cochabamba von keinem etablierten Akteur, wie einer Gewerkschaft oder einer Partei, gezielt organisiert wurde. An der Heterogenität der sich gegenseitig mobilisierenden Akteure lässt sich ablesen, dass es sich bei diesem Konflikt bereits um eine erste allgemeingesellschaftliche Mobilisierung größerer Dimension handelte hat.

b Die Aufstände des Jahres 2003

Im Februar 2003 bekommt die Unzufriedenheit in der Bevölkerung ein weiteres Gesicht, als sich die Proteste bei einem Polizeiaufstand in das Innere der staatlichen Institutionen ausweiten. Nachdem die Forderung einiger Polizeieinheiten (insbesondere) nach einer Gehaltserhöhung kein Gehör fand, kam es durch einen zwei Tage andauernden blutigen Aufstand zu einer deutlichen Infragestellung der Handlungsfähigkeit der damaligen Regierung von Sánchez de Lozada. Das von der Regierung hinzugezogene Militär stand den ebenfalls bewaffneten Polizeieinheiten gegenüber und nicht zuletzt an den Schüssen auf den Präsidentenpalast zeigte sich, dass La Paz vorübergehend über keine etablierte staatliche Autorität mehr verfügte⁵¹. Zwar beruhigte sich die Lage zunächst wieder, „es wurde allerdings deutlich, welche Dimension die institutionelle Krise des bolivianischen Staates hatte“⁵².

Bereits Mitte September 2003 kam es erneut zu Unruhen. Diesmal gingen die Proteste von Gewerkschaftern, Indigenen und Studenten aus, die sich gegen die staatliche Erdgaspolitik, insbesondere gegen den Export von bolivianischem Erdgas über die Häfen des Erzfeindes

⁴⁹ Genauer dazu *Peredo Beltrán, Elizabeth*, La Guerra del Agua, in: *Matices – Zeitschrift für Lateinamerika, Spanien und Portugal*, Ausgabe 49 (2006), http://www.matices.de/49/guerra_del_agua/ (abgerufen am 2.7.2012, 14.42 Uhr).

⁵⁰ Genauer dazu *Peredo Beltrán, Elizabeth*, La Guerra del Agua, in: *Matices – Zeitschrift für Lateinamerika, Spanien und Portugal*, Ausgabe 49 (2006), http://www.matices.de/49/guerra_del_agua/ (abgerufen am 2.7.2012, 14.42 Uhr).

⁵¹ *Goedeking, Ulrich/Zuazo, Moira*, Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse: Konfliktszenarien und soziopolitische Akteure in Bolivien S. 9, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Berlin 2006.

⁵² *Goedeking, Ulrich/Zuazo, Moira*, Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse: Konfliktszenarien und soziopolitische Akteure in Bolivien S. 9, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Berlin 2006.



Chiles⁵³, wandten. Am 20. September forderten Zusammenstöße zwischen indigenen Demonstranten und Sicherheitskräften in Warisata, rund 100 km nördlich von La Paz, die ersten sechs Todesopfer (fünf Demonstranten und ein Polizist). Ende September rief der nationale Gewerkschaftsverband aus Protest gegen die Erdgaspolitik einen landesweiten, unbefristeten Generalstreik aus und forderte den Rücktritt des amtierenden Präsidenten Sánchez de Lozada. Am 8. Oktober errichteten die Streikenden in El Alto Barrikaden, mit denen sie La Paz von der Versorgung mit Lebensmitteln, Benzin und Diesel abschnitten. Die Lage eskalierte, als die Regierung am 12. Oktober in El Alto militärisch eingriff und Hubschrauber und Panzer gegen die Demonstranten einsetzte. Unterschiedlichen Angaben zu Folge wurden zwischen 26 und 80 Personen getötet und rund 400 verletzt. In direkter Reaktion auf die Geschehnisse kam es zur Regierungskrise: Die rechtspopulistische *Nueva Fuerza Republicana* (NFR), die erst am 5. August 2003 in die Koalition mit dem regierenden *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR) eingetreten war, rief ihre drei Minister aus dem Kabinett ab, ein Minister des *Movimiento de la Izquierda Revolucionaria* (MIR) erklärte seinen Rücktritt und Carlos Mesa, damaliger Vizepräsident Boliviens, blieb zwar im Amt, entzog Sánchez de Lozada aber seine Unterstützung. Am 16. Oktober sprachen sich über 700 Intellektuelle, Menschenrechtsaktivisten und Künstler mit einem Hungerstreik gegen den Präsidenten aus und tags darauf versammelten sich in La Paz Zehntausende, um seinen Rücktritt zu fordern. Sánchez de Lozada versuchte die Situation zu retten, indem er anbot, bolivianisches Erdgas künftig nicht ohne eine Befragung der Bevölkerung und aller Sozialgruppen des Landes zu exportieren, und indem er die Einberufung einer Verfassunggebenden Versammlung in Aussicht stellte. Die Opposition machte jedoch deutlich, dass sie erst nach Rücktritt des Präsidenten überhaupt verhandlungsbereit wäre. Noch am selben Tag, dem 17. Oktober, erklärte Sánchez de Lozada daraufhin seinen Amtsverzicht und „floh“ in die USA. Das Parlament billigte den Rücktritt mit 97 zu 30 Stimmen. Verfassungsgemäß übernahm nun Vizepräsident Carlos Mesa Gisbert das Präsidentenamt, offiziell bis zu den darauf folgenden regulären Wahlen im Jahr 2007.

⁵³ Die Erzfeindschaft liegt insbesondere im Verlust des Zugangs zum Pazifik als Folge des Salpeterkrieges (1879-1884) begründet. Als juristische Grundlage für den schmerzhaften Verlust des ehemals bolivianischen Küstengebiets samt der wirtschaftlich bedeutenden Hafenstadt Antofagasta gilt das 1904 unterzeichnete Friedensabkommen zwischen beiden Nationen, in dem Bolivien den Verzicht auf jeglichen Souveränitätsanspruch für die ehemals bolivianische Pazifikküste anerkennen musste.



6. Die „Regierungsunfähigkeit“ des Landes

Doch auch Mesa konnte sich nicht lange im Amt halten. Sein erstes Rücktrittsgesuch reichte er am 6. März 2005 nach nur 17-monatiger Amtszeit ein und wies auf 820 Proteste seit seiner Amtsübernahme im Oktober 2003 hin. Zwar genoss Mesa Umfragen zufolge in weiten Teilen der Bevölkerung bis zum Schluss Unterstützung, doch die Handlungsfähigkeit des parteipolitisch Unabhängigen war angesichts des von traditionellen Parteien kontrollierten Parlaments stark eingeschränkt. Mesa ging davon aus, dass die Behörden nicht in der Lage sein würden, die für die nachfolgenden Tage erwarteten vom *MAS* organisierten Proteste unter Kontrolle zu halten. Auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzungen drohten die radikalen Lager, teils offen, teils verdeckt, mit Bürgerkrieg und Sezession. Dennoch lehnte der *Congreso*⁵⁴ das erste Rücktrittsgesuch am 9. März 2005 einstimmig ab. Unter dem Druck wochenlangender Massendemonstrationen hatte Mesa am 6. Juni 2005 sein zweites Rücktrittsgesuch eingereicht, welches der *Congreso* am 9. Juni 2005 annahm. Seine beiden verfassungsgemäßen Nachfolger, der Senatspräsident Hormando Vaca Díez und der Präsident des Abgeordnetenhauses Mario Cossio, verzichteten – dem Druck der Straße nachgebend – auf ihr Nachfolgerecht. Eine vorübergehende Befriedung der Situation erhoffte man sich durch die Ernennung von Dr. Eduardo Rodríguez Veltzé zum Staatspräsidenten.⁵⁵ Dessen bis dato vorwiegend unpolitische Haltung als Präsident des Obersten Gerichtshofes ließ Rodríguez Veltzé zum Führen der Übergangsregierung geeignet erscheinen. Da die vorige Wahl weniger als drei Jahre zurück lag, musste Rodríguez Veltzé als Interimspräsident innerhalb von sechs Monaten Neuwahlen ausrichten. Neuwahlen schienen auch nach Ansicht Mesas, des damaligen Oppositions- und Koka-Bauern-Führers Evo Morales sowie der katholische Kirche der einzige Ausweg aus der Krise zu sein.⁵⁶

Der mit diesen Geschehnissen untrennbar verbundene Eindruck der Regierungsunfähigkeit der „alten“ politischen Klasse und die politische Aussichtslosigkeit der Situation machten letztlich den Weg frei für den Erfolg der sozialen Bewegungen, allen voran des *MAS* mit Evo Morales an seiner Spitze. Dieser ging aus den nachfolgenden Wahlen am 18. Dezember 2005

⁵⁴ Der *Congreso Nacional*, meist kurz als *Congreso* bezeichnet, besteht aus Senat und Abgeordnetenkammer und stellt das bolivianische Parlament dar.

⁵⁵ Krise in Bolivien: Rodríguez vom Kongress zum Übergangspräsidenten ernannt, news.at vom 10.6.2005, <http://www.news.at/articles/0523/15/114094/krise-bolivien-rodriquez-kongress-uebergangspraesidenten> (abgerufen am 12.8.2009, 11.23 Uhr).

⁵⁶ Neuer Staatschef soll Bolivien beruhigen, Deutsche Welle vom 10.6.2005, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1610433,00.html>, abgerufen am 12.8.2009, 11.16 Uhr.



für alle überraschend mit 53,74 % der Stimmen und damit der absoluter Mehrheit hervor. Seit dem 18. Januar 2006 ist Evo Morales Ayma Präsident der Republik Bolivien.

IV. Resümee

Die Situation Boliviens im Vorfeld der jüngsten Verfassungsreform war gekennzeichnet durch eine anhaltende Unfähigkeit der Regierenden, angemessen auf die immer größer werdende Unzufriedenheit in der Bevölkerung zu reagieren, die Schere zwischen Arm und Reich zu schließen, das Vertrauen in die Politik wieder herzustellen und jene einzubinden, die sich zum Zeitpunkt der Radikalisierung des Protestes vom Staat unterdrückt oder zumindest vernachlässigt fühlten. Aufgrund des ausgeprägten Misstrauens gegenüber der politischen Klasse, der vorgeworfen wurde, caudillistisch und klientelistisch zu handeln, setzte die unzufriedene Bevölkerung ihre Hoffnungen nicht mehr auf ihre gewählten Vertreter, sondern schritt selbst zur Tat. Das enorme Mobilisierungspotential der sehr gut organisierten bolivianischen Zivilbevölkerung barg ein großes Risiko der weiteren Eskalation; manche sahen Bolivien bereits am Rande eines Bürgerkrieges. Mit der Wahl Evo Morales zum Staatspräsidenten erhoffte man sich eine Beruhigung der Lage. Sein Einfluss auf die sozialen Bewegungen, die er mit anführte, als diese maßgeblich zur Radikalisierung des Protestes beitrugen, sein Rückhalt in der indigenen Bevölkerung und die Tatsache, dass er gerade nicht als Vertreter der alten politischen Klasse angesehen wurde, ließen auf einen Neuanfang durch und mit ihm hoffen.



Die Forderung einer Verfassunggebenden Versammlung

I. Die Verfassungsreform als Antwort auf die Krise

Mit steigender Unzufriedenheit der Bevölkerung wurde der Ruf nach Veränderung lauter. Inmitten der immer gewalttätiger werdenden Unruhen seit 2000 fermentierte sich die Forderung breiter Bevölkerungsschichten nach einer umfassenden Verfassungsreform.

Warum die Bolivianer eine Verfassungsreform als Ausweg aus der Staatskrise ansahen, wird verständlich, wenn einerseits ihr Verhältnis zur Verfassung genauer hinterfragt wird und man sich andererseits die Heterogenität der Motive für eine Reform vor Augen führt. Beide Blickwinkel sollen im folgenden Abschnitt beleuchtet werden.

1. Das Verhältnis der Bolivianer zu ihrer Verfassung

Eine Besonderheit der jüngsten Forderung nach einer Verfassunggebenden Versammlung ist, dass diese vom Volke ausging. Das Gremium wurde nicht, wie stets zuvor in der bolivianischen Geschichte, auf Wunsch der Regierenden eingesetzt, sondern auf Druck „der Straße“. Innerhalb der letzten Jahre hatte sich eine zunächst marginale Nebenforderung einiger weniger in eine soziale Bewegung mit enormem Mobilisationspotential verwandelt, die die nationale Agenda bestimmte und die schließlich, dies wird noch zu zeigen sein, auch von den Parteien nicht mehr ignoriert werden konnte.

Zu Beginn der Verfassungsreform war in Bolivien die *Constitución Política del Estado* (CPE)⁵⁷ aus dem Jahre 1967 in Kraft. Der Übergang zur Demokratie in den 1980er Jahren fand statt, ohne dass die Bolivianer sich eine neue Verfassung gaben. Unter demokratischer Herrschaft wurde die Verfassung in den Jahren 1994 und 2004 zwei Mal reformiert. Zu den durch die Reform aus dem Jahr 1994 eingeführten Änderungen gehörten eine Ausweitung der Bürgerrechte und die Schaffung neuer staatlicher Institutionen, wie des Ombudsmannes (*Defensor del Pueblo*) und des Verfassungsgerichtshofs (*Tribunal Constitucional*), sowie die verfassungsrechtliche Anerkennung des multiethnischen und plurikulturellen Charakters der bolivianischen Nation innerhalb des Einheitsstaates. Im Wege der zweiten Reform aus dem Jahr

⁵⁷ Die Bezeichnung CPE wird in dieser Arbeit als Bezeichnung der bolivianischen Verfassung von 1967 verwendet, die auch im Vorfeld der jüngsten Verfassungsreform in Kraft war. In Abgrenzung dazu wird die erst nach der Reform im Jahre 2009 in Kraft getretene Verfassung entsprechend ihrer Bezeichnung als *Nueva Constitución Política del Estado* mit NCPE bezeichnet.



2004 wurde das Parteienmonopol für die Teilnahme an Wahlen dahingehend aufgebrochen, dass auch Bürgerbewegungen (*Agrupaciones Ciudadanas*) und Indigenen Völkern (*Pueblos Indígenas*) die Möglichkeit gegeben wurde, Kandidaten aufzustellen. Zudem wurden Elemente der direkten Demokratie, wie das Referendum und das Volksbegehren (*Iniciativa Legislativa Ciudadana*), gestärkt und nicht zuletzt die Verfassungsgebende Versammlung in die Verfassung inkorporiert.

Trotz dieser Neuerungen blieb das Verhältnis der Bolivianer zu ihrer Verfassung gespalten. Die folgende Darstellung dieses Verhältnisses orientiert sich an Daten aus der Studie *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007, El estado de la opinión*⁵⁸, die vom *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia)* und dem *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)* durchgeführt wurde.

Dieser Studie folgend, ist die Verfassung für die Bolivianer die „Carta Magna, que rige al país y que consagra y protege los derechos ciudadanos“.⁵⁹ Einerseits schreiben die Bolivianer ihr also die Aufgabe zu, das Land zu formen, andererseits verleiht die Verfassung ihrer Ansicht nach Bürgerrechte und schützt diese. Insbesondere für die Bewohner des Tieflandes und Angehörige der indigenen Völker ist die Verfassung der symbolische Ort der Wahrung ihrer Rechte. Zudem wird die Wahrung der durch die Verfassung verbrieften Rechte als Basis von „Freiheit und Gerechtigkeit“ angesehen. Dies heißt jedoch im Umkehrschluss nichts anderes, als dass aus ihrer Sicht kein Raum für Freiheit und Gerechtigkeit bleibt, wenn die Rechte aus der Verfassung in der Praxis nicht eingehalten werden. Diese Bewertung ist im Hinterkopf zu behalten, wenn man einen Blick auf die Einschätzung der Bolivianer zur Anwendung der Verfassung wirft.

Im Kontrast zur positiven Bewertung einer Verfassung im Allgemeinen zeigen sich die Bolivianer in der Praxis äußerst enttäuscht von ihrer eigenen Verfassung, die „Privileg einiger

⁵⁸ *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia)/International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) (Hrsg.)*, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007, El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente, http://idh.pnud.bo/index.php?option=com_hello&view=hello2&Itemid=56&id=26 (abgerufen am 22.6.2012, 12.48 Uhr).

⁵⁹ Vor dem Hintergrund dieser Funktionszuschreibung durch das Volk, erscheint es nicht verwunderlich, dass die Kommission der Verfassungsgebenden Versammlung für Pflichten, Rechte und Garantien diejenige war, bei der die meisten Vorschläge aus der Zivilgesellschaft eingingen (fast 700), *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia)/International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) (Hrsg.)*, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007, El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente, S. 108, http://idh.pnud.bo/index.php?option=com_hello&view=hello2&Itemid=56&id=26 (abgerufen am 22.6.2012, 12.48 Uhr).



weniger sei” und für „deren Wahrung die Regierenden zwar verantwortlich seien”, sie jedoch „weder selbst achteten, noch dafür sorgten, dass sie eingehalten würde”.⁶⁰

Durch die Studie zeigt sich allerdings auch eine weit verbreitete Unkenntnis hinsichtlich der Inhalte der Verfassung⁶¹, wobei diejenigen Befragten, die den Inhalt der Verfassung am wenigsten zu kennen angaben, zugleich diejenigen waren, die mit der Verfassung am stärksten Werte und Prinzipien der Demokratie verbanden. Auch wenn die konkreten Verfassungsinhalte folglich einem großen Teil der Bevölkerung nicht bekannt sind, so zählt es dennoch zum Gemeingut, dass die Verfassung Rechte schützt und die Ausübung der Demokratie regelt. Zudem sind 81 % der Bolivianer der Ansicht, die Verfassung sei sehr wichtig für die Entwicklung eines Landes und 78 % betonen deren Bedeutung für die Aufstellung der Regeln des Zusammenlebens innerhalb einer Gesellschaft.⁶²

Fragt man nach der Wahrung der zum Zeitpunkt der Studie aktuellen CPE, so antworten 49 % der Befragten, die Verfassung werde wenig oder gar nicht befolgt.⁶³ Als Gründe der vermuteten Nichteinhaltung der Vorgaben der Verfassung geben 38 % der Bolivianer an, die Regierenden sorgten nicht für die Wahrung der Verfassung, seien gar die ersten, die sie brächen und machten Korruption hierfür mit verantwortlich; 23 % verweisen auf einen grundsätzlichen Mangel an Rechtstreue: „In Bolivien halte man sich nicht an Gesetze, also auch nicht an die Verfassung”, 11 % monieren eine „willkürliche” und „beliebige” Anwendung, die dazu führe,

⁶⁰ *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia)/International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) (Hrsg.)*, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007, El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente, S. 117, http://idh.pnud.bo/index.php?option=com_hello&view=hello2&Itemid=56&id=26 (abgerufen am 22.6.2012, 12.48 Uhr).

⁶¹ *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia)/International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) (Hrsg.)*, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007, El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente, S. 117, http://idh.pnud.bo/index.php?option=com_hello&view=hello2&Itemid=56&id=26 (abgerufen am 22.6.2012, 12.48 Uhr).

⁶² *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia)/International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) (Hrsg.)*, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007, El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente, S. 123f., http://idh.pnud.bo/index.php?option=com_hello&view=hello2&Itemid=56&id=26 (abgerufen am 22.6.2012, 12.48 Uhr).

⁶³ *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia)/International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) (Hrsg.)*, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007, El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente, S. 135, http://idh.pnud.bo/index.php?option=com_hello&view=hello2&Itemid=56&id=26 (abgerufen am 22.6.2012, 12.48 Uhr).



„dass sie nur einigen wenigen diene“, für rund 9 % sind fehlende Bildung und Unwissenheit über die Regelungen der Verfassung maßgeblich.⁶⁴

Wird abschließend nach der Notwendigkeit einer Verfassungsreform gefragt, so sind rund neun von zehn Bolivianern der Ansicht, die Verfassung müsse ganz oder zumindest teilweise reformiert werden; lediglich 13 % ziehen den Status quo vor. Diese deutlichen Zahlen sind sicherlich nicht zuletzt der durch die Diskussion um die Einberufung der Verfassungsgebenden Versammlung entstandenen Dynamik zu verdanken.

In diesem Kontext ist es auch nicht allzu verwunderlich, dass auf die Frage nach den prinzipiellen Ideen, die die Befragten mit dem Begriff „Verfassung“ verbinden, bereits auf dem zweiten Platz die Stichworte „Wechsel, Verbesserungen“ landeten (mit 17 % hinter den Stichworten „Gesetze, Einhaltung“, die mit 33 % am stärksten assoziiert wurden).⁶⁵

Zusammenfassend lässt sich aufgrund der Daten der Studie feststellen, dass die Bolivianer einer Verfassung grundsätzlich eine wichtige Rolle hinsichtlich der Organisation des Zusammenlebens im Staat und bezüglich der Verleihung von Rechten zusprechen. Gleichzeitig zeigen sie sich enttäuscht von ihrer zum Zeitpunkt der Studie aktuellen CPE, die nur die Rechte einiger weniger schütze und reformbedürftig sei. Sie beklagen zudem einen hohen Grad an Verfassungsuntreue. Die Studie bestätigt folglich, was auf den Straßen des Landes schon länger propagiert wurde: das bolivianische Volk stand im Vorfeld der jüngsten Verfassungsreform nicht mehr hinter seiner Verfassung.

2. Die Heterogenität der Motive

Die Forderung einer umfassenden Verfassungsreform war jedoch auch in der jüngeren bolivianischen Geschichte nicht neu. Die Frage nach der Notwendigkeit einer solchen Reform wurde bereits Ende der 1980er Jahre aufgeworfen. Hauptanlässe für die damalige Debatte waren zum einen der Wunsch nach Dezentralisation seitens der *comités cívicos*, insbesondere jenes

⁶⁴ *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia)/International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) (Hrsg.)*, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007, El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente, S. 138ff, http://idh.pnud.bo/index.php?option=com_hello&view=hello2&Itemid=56&id=26 (abgerufen am 22.6.2012, 12.48 Uhr).

⁶⁵ *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia)/International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) (Hrsg.)*, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007, El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente, Grafik 3.1, http://idh.pnud.bo/index.php?option=com_hello&view=hello2&Itemid=56&id=26 (abgerufen am 22.6.2012, 12.48 Uhr).



aus Santa Cruz, zum anderen die durch den *II. Congreso Extraordinario de Comités Cívicos del país*.⁶⁶ verabschiedete Forderung nach Direktwahlen der Präfekten. Während die Direktwahl der Präfekten mit einiger Verspätung tatsächlich durchgesetzt wurde⁶⁷, blieb der Dezentralisierungswunsch weitgehend ungehört. Insbesondere in den *Departamentos* des Tieflandes wurde die Forderung nach stärkerer administrativer und politischer Dezentralisierung des Landes seither immer lauter. Eng hiermit verknüpft ist die polarisierte Debatte um eine mögliche Abkehr einzelner *Departamentos* vom Zentralstaat, die maßgeblich zur Konfliktgeladenheit des Reformprozesses beitrug.

Zusätzlich angeheizt wurde die Situation Ende der 1980er Jahre durch eine umstrittene Wahlreform, mit der die großen Parteien des Landes versuchten, das nach dem Wahlskandal und der Annullierung des Wahlergebnisses im Juni 1989 verloren gegangene Vertrauen in Wahlen wiederherzustellen.⁶⁸

Zudem stand zu diesem Zeitpunkt eine Parlamentarisierung des Regierungssystems zur Diskussion. Angesichts der grundlegenden Forderungen nach einer Umgestaltung der Staatsorganisation bezüglich der territorialen Machtverteilung und des Wahl- und Regierungssystems erschien eine Totalrevision der Verfassung zwar nicht fernliegend, war jedoch politisch zum damaligen Zeitpunkt noch nicht durchsetzbar.

Seit den 1990er Jahren kam zu den bereits erwähnten Reformvorstellungen die Forderung der Indigenen nach weitreichender verfassungsrechtlicher Anerkennung und Stärkung ihrer Rechte hinzu. Sie strebten nicht mehr lediglich um die Inkorporierungen einzelner spezifischer Rechte an, sondern drängten auf eine „Neugründung Boliviens“, mit der einer 500 Jahre währenden Unterdrückung, die ihren Anfang mit der Eroberung durch die Spanier nahm, ein Ende gesetzt werden sollte.

Die Gründe für die Forderung nach einer Verfassungsreform waren mithin sehr vielfältig: Sie reichten von den Dezentralisierungsbestrebungen des Tieflandes, über die Wiederherstellung des Vertrauens in die Politik, bis hin zu dem Wunsch nach einer kompletten Neugründung des Staates.

⁶⁶ *Lazarte Rojas, Jorge*, Hacia un país moderno y democrático, La Asamblea Constituyente: un nuevo comienzo, La Paz, Bolivien 2006, S. 27.

⁶⁷ Eine erste Direktwahl der Präfekten fand jedoch erst im Jahr 2005 statt.

⁶⁸ Die auf Machterhalt und Ausschluss der Opposition ausgerichtete (bereits zuvor erwähnte) politische Strategie der damaligen Zeit zwischen den Parteien MNR, MIR und ADN, ermöglichte es sogar, dass der bei den Wahlen Drittplatzierte regieren konnte. Die Unzufriedenheit in der Bevölkerung hierüber wuchs und letztlich wurde nach vermittelnder Intervention durch die Bischofskonferenz ein Kompromiss zwischen den Parteien erzielt, mit dessen Hilfe vertrauenswürdige Wahlprozesse garantiert werden sollten.



3. Verfassungsrechtliche Bedeutung der Abwendung des Volkes von seiner Verfassung

Es bleibt zu fragen, wie diese Haltung der Bolivianer aus verfassungsrechtlicher Sicht zu bewerten ist. Problematisch erscheint, dass es gerade das Volk „als Inhaber der Volkssouveränität (sein sollte, das) die Verfassung gibt und trägt“⁶⁹. Zu diesem Zeitpunkt schien das bolivianische Volk seine Verfassung in ihrer aktuellen Ausgestaltung und Anwendung nicht mehr zu tragen. Geht man jedoch davon aus, dass der Normwille des Volkes Geltungsgrund der Verfassung⁷⁰ ist und die Gründung der Verfassung auf den tragenden Willen des Volkes dauernd fortgeführt, erneuert und neu errungen werden muss⁷¹, das Volk also „permanenter Verfassungsträger, nicht nur sporadischer Verfassungsgeber“⁷² ist, so sind die bolivianischen Entwicklungen ein Beispiel dafür, dass das Volk der Verfassung die Legitimität entzieht. Der Normwille des bolivianischen Volkes dauert in diesem Fall nicht an, da das Volk seine Verfassung als ungerecht und unzureichend hinsichtlich der Wahrung seiner Rechte empfindet. Wenn das Volk seiner Verfassung somit die Trägerschaft entzieht, „weil seine Normüberzeugung von der Richtigkeit und Gerechtigkeit der Grundordnung – von ihrer Legitimität – unwiederbringlich verschwunden ist, schmilzt die Verfassung wie das Eis im Frühling dahin. Zurück bleiben allenfalls gewisse ‚faktische Residuen‘ der früheren Verfassung in Form einer Interimsherrschaft (...)“⁷³. Aufgabe der verfassten Gewalt in einer solchen Umbruchsituation kann es nun nicht mehr sein, die vom Volk nicht mehr getragene Verfassung zu verteidigen, vielmehr gilt es die Einberufung eines Verfassungsreformprozesses zu organisieren.

⁶⁹ *Heckel, Martin*, Legitimation des Grundgesetzes, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII: Die Einheit Deutschlands – Entwicklung und Grundlagen, Heidelberg 1995, § 197 Rn. 46.

⁷⁰ Statt vieler: *Heckel, Martin*, Legitimation des Grundgesetzes, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII: Die Einheit Deutschlands – Entwicklung und Grundlagen, Heidelberg 1995, § 197 Rn. 46.

⁷¹ *Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts (1986), (N 44), S. 99ff., in: ders., Staat, Verfassung, Demokratie, Frankfurt a.M. 1991.

⁷² *Heckel, Martin*, Legitimation des Grundgesetzes, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII: Die Einheit Deutschlands – Entwicklung und Grundlagen, Heidelberg 1995, § 197 Rn. 58.

⁷³ *Heckel, Martin*, Legitimation des Grundgesetzes, in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII: Die Einheit Deutschlands – Entwicklung und Grundlagen, Heidelberg 1995, § 197 Rn. 61.



II. Eine Verfassungsreform mittels Verfassunggebender Versammlung

In dieser Gemängelage der unterschiedlichen Forderungen erschien die Verfassunggebende Versammlung als Substitut für alles, was das Volk vom Staat, den Regierenden und den Parteien erwartete.⁷⁴ Dem Vorbild einiger Nachbarländer folgend, galt ein solches, mit der Totalrevision der Verfassung beauftragtes, Gremium vielen als „Allheillösung“ inmitten eines am Rande der Regierbarkeit stehenden Landes. Der Frage, warum die Bolivianer ihr Vertrauen gerade in eine Verfassunggebende Versammlung setzten, soll der folgende Abschnitt nachgehen. Dabei wird in einem ersten Schritt die Institution der Verfassunggebenden Versammlung beleuchtet, bevor in einem zweiten Schritt auf den spezifisch bolivianischen Kontext eingegangen wird.

1. Die Institution der Verfassunggebenden Versammlung

Die Ausarbeitung einer Verfassung obliegt der verfassunggebenden Gewalt. Gemäß dem Prinzip der Volkssouveränität wäre daher grundsätzlich das Volk als *pouvoir constituant* gefragt, das in der Praxis jedoch schwerlich selbst einen neuen Verfassungstext erarbeiten kann. Notwendig ist daher die Übertragung der verfassunggebenden Gewalt.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht denkbar, ist eine Autorisierung des „gewöhnlichen“ Parlaments oder eines obersten Exekutivorgans. Alternativ kann diese Übertragung auch auf eine Verfassunggebende Versammlung erfolgen. Da dieser Weg zumindest formell im hier zu untersuchenden Verfassungsreformprozess eingeschlagen wurde, soll sich die Erläuterung an dieser Stelle hierauf beschränken. Unter einer Verfassunggebenden Versammlung wird ein eigens gewählter Vertretungskörper verstanden, der speziell zur Ausarbeitung und Annahme einer Verfassung gebildet wird.⁷⁵ In der Verfassunggebenden Versammlung konkretisiert sich folglich das originäre *pouvoir constituant*. Grundsätzlich steht eine Verfassunggebende Versammlung daher über den nach einer bereits erlassenen Verfassung gewählten Staatsgewalten und kann durch diese auch nicht beschränkt werden.⁷⁶

⁷⁴ Lazarte Rojas, Jorge, El recorrido de la Asamblea Constituyente, S. 91, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), opiniones y análisis, Bd. 74 (Asamblea Constituyente), La Paz, Bolivien 2005.

⁷⁵ Wieser, Bernd, Vergleichendes Verfassungsrecht, Wien, Österreich 2005, S. 62.

⁷⁶ Im deutschen Kontext äußerte sich so auch das BVerfG: „Eine verfassunggebende Versammlung hat einen höheren Rang als die auf Grund der erlassenen Verfassung gewählte Volksvertretung. Sie ist im Besitz des *pouvoir constituant*. Mit dieser besonderen Stellung ist unverträglich, daß ihr von außen Beschränkungen auferlegt werden. [...] Ihre Unabhängigkeit bei der Erfüllung dieses Auftrages besteht nicht nur hinsichtlich der Ent-



Eine Verfassungsgebende Versammlung kann auf unterschiedliche Art und Weise ins Leben gerufen werden. Ihre Mitglieder können im Einklang mit dem jeweils geltenden Recht gewählt oder berufen werden. Möglich ist aber auch eine Selbstkonstituierung im Wege einer Revolution oder eines Staatsstreichs und somit im Widerspruch zum geltenden Rechtssystem. Der Auftrag einer Verfassungsgebenden Versammlung ist stets klar umrissen und auf die meist zeitlich begrenzte Aufgabe der Ausarbeitung einer neuen Verfassung beschränkt. Nach Verkündung einer durch sie ausgearbeiteten Verfassung löst sich eine Verfassungsgebende Versammlung auf, es entsteht ein neues *pouvoir constitué*, das das alte ablöst. Die durch das Inkrafttreten der Verfassung neu konstituierte Staatsgewalt ist sodann an diese neue Verfassung gebunden.

2. Die Symbolkraft der Verfassungsgebenden Versammlung

a Ursprung der Idee der Verfassungsgebenden Versammlung

Die Idee der Einrichtung spezieller Konvente zum Zweck der Ausarbeitung von Verfassungen stammt aus der Zeit der amerikanischen Kolonien, die sich ihrerseits an der britischen Verfassungstradition orientierten. Bei diesen Konventen handelte es sich um außerordentliche Parlamente, die nicht etwa vom König einberufen wurden, sondern in besonderen Konfliktfällen (unter Beteiligung des Königs) zusammenkamen, um eine Lösung für den Konflikt zu erarbeiten.⁷⁷ Zu Beginn der Amerikanischen Revolution traten die Konvente zusammen, wenn dem regulären Parlament die Funktionsfähigkeit abgesprochen wurde. In den Verfassungen und Charters waren diese Konvente jedoch nicht vorgesehen, weshalb ihre Legitimität von konservativen Kräften angezweifelt wurde.⁷⁸ In der Praxis wurden sie dennoch mit dem Argument anerkannt, das Volk müsse eine Art Notrecht zur Bildung von Konventen haben, wenn es seinem Willen nicht anders Ausdruck verleihen könne, wobei die Tätigkeit der Konvente zeitlich beschränkt war und mit der Arbeitsfähigkeit der regulären Gesetzgebung endete.⁷⁹

scheidung über den Inhalt der künftigen Verfassung, sondern auch hinsichtlich des Verfahrens, in dem die Verfassung erarbeitet wird.“, BVerfGE 1, 14 – Südweststaat, LS 21 und 21c vom 23.10.1951.

⁷⁷ Vgl. dazu *Zweig, Egon*, Die Lehre vom Pouvoir Constituant. Ein Beitrag zum Staatsrecht der französischen Revolution, Tübingen 1909, S. 48f.

⁷⁸ *Wood, Gordon S.*, The Creation of the American Republic 1776-1787, 1. Auflage, Chapel Hill, USA 1969, S. 314f.

⁷⁹ *Wood, Gordon S.*, The Creation of the American Republic 1776-1787, 1. Auflage, Chapel Hill, USA 1969, S. 315.



Im Zuge des Unabhängigwerdens der Kolonien wurden diese Interimsrechtsetzungsorgane schließlich auch als ideale Verfassungsgebungsorgane angesehen. Dies lässt sich vor dem Hintergrund der Normenhierarchie begründen, wonach die Verfassung nur dann über dem einfachen Gesetz stehen kann, wenn die dazugehörigen Normerzeuger unterschieden werden. Denn nur, wenn die Verfassung nicht vom Parlament geschaffen und auch aufgehoben werden kann, der reguläre Gesetzgeber also nicht Herr der Verfassung ist, kann er selbst effektiv an die Verfassung gebunden werden.⁸⁰ Es war also ein vom regulären Gesetzgeber abweichendes Organ für den besonderen Akt der Verfassungssetzung erforderlich. Diese Überzeugung lässt sich an der Praxis der amerikanischen Einzelstaaten Delaware und Pennsylvania ablesen, in denen die regulären Gesetzgebungsorgane zum Zeitpunkt des Unabhängigwerdens zwar noch funktionsfähig waren, man sich jedoch aufgrund fehlender Legitimität dieser Gesetzgebungsorgane zur Schaffung einer übergeordneten Norm nichtsdestotrotz für die Bildung besonderer Verfassungskonvente entschied.⁸¹

Schon damals war man der Ansicht, ein Konvent, der als verfassungsgebendes Repräsentativorgan des Volkes zur Ausarbeitung einer über dem einfachen Gesetz stehenden Norm ermächtigt sein soll, müsse in besonderer Weise für die Verfassunggebung legitimiert sein. Zur Verfassunggebung sei demnach ein ausdrücklich hierauf gerichteter Willensakt des Volkes (in der Regel die Wahl eines solchen Konvents) erforderlich.⁸² Auch hinsichtlich der Schaffung der amerikanischen Bundesverfassung zwischen 1787 und 1789 wurde an der Notwendigkeit der Bildung eines besonderen Konvents festgehalten.⁸³

Der Ursprung der Institution der Verfassungsgebenden Versammlung ist folglich zunächst eng mit Situationen der Regierungsunfähigkeit aufgrund von Legitimitätsverlusten der bestehenden staatlichen Gewalt verknüpft. In der Folge dienten sie bereits in der amerikanischen Geschichte der Ausarbeitung von Verfassungstexten und trugen somit maßgeblich zur Gründung neuer, unabhängiger Staaten bei. Spätestens ihre historische Bedeutung bei der Ausarbeitung der amerikanischen Bundesverfassung – der Geburtsstunde der Vereinigten Staaten von Amerika – lassen Verfassungsgebende Versammlungen bis heute als Beginn von etwas großem Neuen erscheinen.

⁸⁰ Vgl. dazu *Herbst, Tobias*, Legitimation durch Verfassunggebung. Ein Prinzipienmodell der Legitimität staatlicher und supranationaler Hoheitsgewalt, Baden-Baden 2003, S. 42.

⁸¹ *Wood, Gordon S.*, The Creation of the American Republic 1776-1787, 1. Auflage, Chapel Hill, USA 1969, S. 323ff.

⁸² Eine deutliche Trennung der Gesetzgebungs- von den Verfassungsgebungsorganen mit gesonderten Wahlen fand sich im Rahmen der Verfassungsgebungsprozesse der Einzelstaaten allerdings noch nicht, sie erfolgte erst 1779.

⁸³ Die amerikanische Bundesverfassung geht auf die sogenannte Philadelphia Convention zurück.



b Verfassungsgebende Versammlungen in Lateinamerika

Neben der Bedeutung Verfassungsgebender Versammlungen für die Staatsgründungen nach Erlangung der Unabhängigkeit der lateinamerikanischen Staaten von Spanien, spielten von ihnen vorbereitete Verfassungsreformen auch in der jüngeren lateinamerikanischen Geschichte eine große Rolle. Während und nach Abschluss der in Lateinamerika Ende der 1970er Jahre einsetzenden demokratischen Transitionsprozesse, modifizierten die meisten lateinamerikanischen Staaten ihre Verfassung mindestens einmal, einige sogar mehrmals.⁸⁴ Neue Verfassungen wurden im Vorfeld der jüngsten bolivianischen Verfassungsreform unter anderem in Brasilien (1988), Kolumbien (1991), Paraguay (1992), Peru (1993), Ecuador (1998, 2008) und Venezuela (1999) verabschiedet.⁸⁵ Über den Weg einer Verfassungsgebenden Versammlung gingen in jüngster Zeit Venezuela unter der Präsidentschaft von Hugo Chávez in den Jahren 1998/1999 und auch Ecuador unter Präsident Rafael Correa 2007/2008. Die Einberufung der Verfassungsgebenden Versammlung in Bolivien unter Evo Morales folgte somit einem neuen lateinamerikanischen Trend.

c Verfassungsgebende Versammlungen in Bolivien

Die Idee einer *Asamblea Constituyente*, einer Verfassungsgebenden Versammlung, war auch in Bolivien nicht neu. Seit der Gründung des Landes im Jahre 1825 zählt man, je nachdem wie viel Wert auf die exakte Bezeichnung gelegt wird, zehn bis 18 Verfassungsgebende Versammlungen.⁸⁶

Die erste Verfassung Boliviens wurde 1826 vom *Congreso General Constituyente*, der ersten Verfassungsgebenden Versammlung in der bolivianischen Geschichte, verabschiedet. Die zu dem Zweck der Ausarbeitung einer neuen Verfassung gewählten Abgeordneten gehörten alleamt den damaligen Eliten, Großgrund- und Bergwerksbesitzern an. Gewählt wurden sie ausschließlich von männlichen Bürgern, die lesen und schreiben konnten, und die damals „anerkannten“ Berufen nachgingen. Die Landwirtschaft und das Handwerk, das damals in den

⁸⁴ Nolte, Detlef, Verfassungspopulismus und Verfassungswandel in Lateinamerika, in: German Institute of Global and Area Studies, Institut für Lateinamerika-Studien (Hrsg.), GIGA Focus Nr.2 (2009), S. 2.

⁸⁵ Nolte, Detlef, Verfassungspopulismus und Verfassungswandel in Lateinamerika, in: German Institute of Global and Area Studies, Institut für Lateinamerika-Studien (Hrsg.), GIGA Focus Nr.2 (2009), S. 2.

⁸⁶ Eine ausführlichere Beschreibung der einzelnen Verfassungsgebenden Versammlungen findet sich unter anderem bei: Chávez Reyes, Silvia, Las Asambleas Constituyentes en Bolivia, S. 11ff., in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), opiniones y análisis, Bd. 74 (Asamblea Constituyente).



Händen der Indigenen und Mestizen lag, gehörten nicht dazu, so dass die Abgeordneten des *Congreso General Constituyente* letztlich von einem sehr geringen Teil der Bevölkerung gewählt wurden. Trotz des hiermit, aus heutiger Sicht, verbundenen Makels abgeschwächter demokratischer Legitimität, handelt es sich bei dieser ersten, den bolivianischen Staat konstituierenden Versammlung, um die einzige direkt vom Volk gewählte Verfassunggebende Versammlung. Insofern ging sie der jüngsten Verfassunggebenden Versammlung als historisches Beispiel voran.

Alle darauffolgenden Verfassunggebenden Versammlungen wurden vom Parlament in eigens einberufenen Sitzungen abgehalten, um Verfassungen oder Verfassungsreformen zu erlassen. Es waren somit keine allein zum Zweck der Verfassungsreform gewählten Vertretungskörper, sondern lediglich „Sondertagungen“ des ohnehin meist nicht demokratisch legitimierten Parlaments. Viele dieser Verfassunggebenden Versammlungen dienten der augenscheinlichen Legitimation von Regierungen, die über einen Staatsstreich an die Macht gekommen waren. Sie nutzten die symbolische Bezeichnung *Asamblea Constituyente*, um den Eindruck zu hinterlassen, ein neues Kapitel in der Geschichte beginnen zu wollen. In Wirklichkeit ging es meist lediglich darum, die bereits gelebte Geschichte unter der Führung einer neuen Militärdiktatur zu wiederholen.⁸⁷ Vor allem im 19. Jahrhundert bedienten sich die Regierungen der Militärherrscher, der sogenannten *Caudillos*, dieses Instruments.

Auch im 20. Jahrhundert wurden die Verfassunggebenden Versammlungen weiterhin „von oben herab“ einberufen, meist auf Wunsch der politischen Eliten, darunter häufig Vertretern aus dem regierenden (rechten) Lager.⁸⁸

Von 1967 bis zum Ende der Militärdiktatur stand keine Verfassunggebende Versammlung mehr auf der politischen Agenda; dies insbesondere aufgrund der zunehmenden politischen Instabilität und der spürbaren Repression im Lande.

Auch nach dem Übergang zur Demokratie 1982 war zunächst nicht an die Einberufung einer Verfassunggebenden Versammlung zu denken. Zum einen war sie, wie bereits dargestellt, lange Zeit verfassungsrechtlich gar nicht vorgesehen, zum anderen aber fehlte insbesondere der politische Wille zur Einberufung einer solchen Versammlung.

⁸⁷ *Lazarte Rojas, Jorge*, *Hacia un país moderno y democrático*, La Asamblea Constituyente: un nuevo comienzo, La Paz, Bolivien 2006, S. 25.

⁸⁸ *Lazarte Rojas, Jorge*, *Hacia un país moderno y democrático*, La Asamblea Constituyente: un nuevo comienzo, La Paz, 2006, S. 26.



(1) *Der Congreso General Constituyente*

Während der vorbereitenden Arbeiten zur jüngsten Verfassungsreform galt die erste Verfassungsgebende Versammlung in der Geschichte Boliviens, der *Congreso General Constituyente*, vielen als historisches Vorbild der derzeitigen Verfassungsgebenden Versammlung. Diente der *Congreso General Constituyente* damals der Erlangung der formellen Unabhängigkeit von den Kolonialherren, so entspricht es den jüngsten Forderungen sowie der Regierungsrhetorik von einer „Neugründung Boliviens“ und materiellen „Entkolonialisierung“ mittels einer Verfassungsgebenden Versammlung zu sprechen.

Aufgrund der aktualisierten Symbolkraft, die von dieser ersten Versammlung auf die heutige übertragen worden ist, soll im Folgenden kurz die für die Gründung des Staates Bolivien höchst bedeutsame Versammlung von 1826 dargestellt werden.

(2) *Gründung des Staates Bolivien*

Die Gründung des Staates Bolivien begann anerkannter Weise durch die Veröffentlichung des Gründungsdokumentes, des Dekretes vom 9. Februar 1825, durch den General Sucre in der Stadt La Paz. General Sucre veranlasste die Einberufung einer Generalversammlung (*Asamblea General*) von Abgeordneten und Repräsentanten der fünf Provinzen Altoperus, auf der die Zukunft dieses Territoriums beraten werden sollte. Es wurden Vorgaben für die Wahl jener Abgeordneten gemacht, welche in der Generalversammlung vertreten sein und die Zukunft Altoperus bestimmen sollten. In Artikel 17 des Dekretes wurde die an die Generalversammlung gerichtete Zielvorgabe definiert: Aufgabe der Generalversammlung sollte es sein, das System einer Übergangsregierung festzulegen sowie über das weitere Schicksal der fünf Provinzen entsprechend ihrer Interessen zu entscheiden.⁸⁹ Zwar fand eine erste Zusammenkunft bereits am 19. April 1825 in Oruro statt, als künftiger Versammlungsort wurde jedoch kurz darauf Chuquisaca bestimmt. Die Inauguration datiert schließlich auf den 10. Juli 1825. Diese Versammlung war jedoch keineswegs repräsentativ in Bezug auf die damalige Bevölkerung zusammengesetzt. So waren weite Teile der Bevölkerung ausgeschlossen, wie Frauen, Analphabeten oder Männer, die kein auf eine bestimmte Höhe festgelegtes Einkommen besaßen. Bei der Wahl von vorneherein ebenfalls nicht berücksichtigt wurde der große Bevölke-

⁸⁹ Hierbei handelt es sich um eine freie und stark verkürzte Übersetzung durch die Verfasserin. Im Original lautet der Wortlaut des Artikel 17 wie folgt: „El objetivo de la Asamblea General será sancionar un régimen de gobierno provisorio, y decidir sobre la suerte y los destinos de estas provincias, como sea más conveniente á sus intereses, y felicidad; y mientras una resolución final, lejítima, legal y uniforme, quedarán rejidas conforme al artículo primero“, zitiert nach *Chávez Reyes, Silvia*, *Las Asambleas Constituyentes en Bolivia*, S. 13, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), *opiniones y análisis*, Bd. 74 (*Asamblea Constituyente*).



rungsanteil der Indigenen. Durch die hohen Anforderungen an das Wahlrecht wurde sichergestellt, dass nur die Oberschicht Gehör finden würde. So waren beispielsweise sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht an eine Mindesthöhe des Jahreseinkommens gebunden.⁹⁰ Nach Abschluss der Sitzungen beschloss die große Mehrheit der Abgeordneten die Loslösung von den ehemaligen Vizekönigreichen, von denen sie bis dato abhängig waren. Diese Entscheidung fermentierte sich schließlich am 6. August 1825 in der *Acta de la Independencia* wodurch die *República Bolívar* als neuer souveräner Staat, benannt nach seinem Befreier, Simón Bolívar⁹¹, gegründet wurde. In der Zeit ihres Bestehens verabschiedete die Generalversammlung mehrere Dekrete und Gesetze von grundlegender Bedeutung; besondere Beachtung verdient hierunter das erste bolivianische Verfassungsgesetz (Ley de División de Poderes de la República Representativa de Bolívar) seit Gründung der Republik vom 13. August 1825. Unmittelbar nach der Gründung der Republik wandten sich die Abgeordneten der Generalversammlung sodann an den „Befreier“ und baten um eine Verfassung. Mit dieser abschließenden Forderung löste sich die Generalversammlung am 6. Oktober 1825 auf, nicht ohne für den 19. April des darauf folgenden Jahres die Einberufung des *Congreso General Constituyente*, der ersten und einzigen Verfassungsgebenden Versammlung im oben definierten verfassungsrechtlichen Sinne, beschlossen zu haben.

(3) Verabschiedung der ersten Verfassung mittels Verfassungsgebender Versammlung

Simón Bolívar erließ daraufhin am 26. November 1825 mittels Dekret die Wahlordnung, das sogenannte *Reglamento de Elecciones*, zur Wahl der *Asamblea General Constituyente*, wie die erste Verfassungsgebende Versammlung offiziell firmierte. Im *Decreto Supremo* vom 29. Dezember 1825 wurde das Inkrafttreten der Versammlung für den 25. Mai 1826 bestimmt. Noch im April desselben Jahres erfolgten Wahlen, Ende Mai trat die Versammlung gemäß dem *Decreto Supremo* tatsächlich erstmals zusammen und beendete ihre Arbeit im Dezember 1826 mit erfolgreicher Verabschiedung der ersten bolivianischen Verfassung, der die Abgeordneten selbst, wie auch der Präsident Sucre, die Treue schworen.⁹²

⁹⁰ Vgl. *Chávez Reyes, Silvia*, Las Asambleas Constituyentes en Bolivia, S. 14, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), *opiniones y análisis*, Bd. 74 (Asamblea Constituyente).

⁹¹ Selbiger wurde zugleich zum ersten Präsidenten des neuen Staates ernannt.

⁹² Die historischen Abläufe dieses Abschnittes, sowie die Normen, auf die Bezug genommen wird, sind zitiert nach *Chávez Reyes, Silvia*, Las Asambleas Constituyentes en Bolivia, S. 14, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), *opiniones y análisis*, Bd. 74 (Asamblea Constituyente), welche ihrerseits auf folgen-



Wenn der damaligen Verfassunggebenden Versammlung auch aus heutiger Sicht gravierende demokratische Mängel, etwa hinsichtlich der Repräsentativität, anhaften mögen, so gilt sie dennoch bis in die heutige Zeit hinein als Befreiungsgremium. Mit ihrer Hilfe gab sich das bolivianische Volk seine erste Verfassung in Unabhängigkeit. Von vielen Reformwilligen der heutigen Zeit wird eine Parallele zur damaligen Unabhängigwerdung gezogen. Ging es damals um die Befreiung vom durch die Spanier auferlegten Kolonialismus, so geht es ihrer Ansicht nach heute um die Befreiung von 500 Jahren internem Kolonialismus. Aus dieser Sicht liegt es nahe, dass auch die neuerliche „Befreiung“ mit Hilfe einer Verfassunggebenden Versammlung angestrebt wurde und gerade dieses Gremium mit der „Neugründung“ beauftragt werden sollte.

III. Die Haltung der Parteien zur Verfassunggebenden Versammlung

Zu untersuchen ist die Reaktion der verfassten Gewalt auf die Forderung des Volkes nach einer Verfassungsreform. Der Übersichtlichkeit halber werden die unterschiedlichen politischen Haltungen in gebündelter Form mit Blick auf die verschiedenen Parteien dargestellt.

1. Politischer Unwille

Nach der Hinwendung Boliviens zur Demokratie spielte das Thema der Verfassungsreform zunächst keine Rolle. Die Verfassung von 1967 wurde übernommen und erst Ende der 1980er Jahre wurde offiziell die Frage nach der Notwendigkeit einer Verfassungsreform aufgeworfen. Zu diesem Zeitpunkt stammte die Forderung jedoch noch nicht unmittelbar aus dem Volk. Die umstrittenen Fragen der damaligen Zeit führten dennoch dazu, dass erste Parteien eine Verfassungsreform in Erwähnung zogen. Aufgrund der teilweise sehr weitreichenden Forderungen zur Umgestaltung des Wahl- und Regierungssystems schien sich der *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR) als erste Partei für die Einberufung einer Verfassunggebenden Versammlung auszusprechen.⁹³ Auch die Parteien *Acción Democrática Nacionalista* (ADN), *Izquierda Unida* (IU) und *Movimiento Bolivia Libre* (MBL) sprachen sich für eine

de Gesetzessammlung verweist: Colección Oficial de Leyes, Decretos y Órdenes de la República Boliviana. 1825-1826, S. 97, La Paz, Bolivien, Archivo de la Vicepresidencia y del *Congreso* de Bolivia.

⁹³ *Lazarte Rojas, Jorge*, El Recorrido de la Asamblea Constituyente, S. 94, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), *opiniones y análisis*, Bd. 74 (Asamblea Constituyente), La Paz, Bolivien 2005.



Verfassungsgebende Versammlung aus, wenn auch mit abweichenden Vorstellungen hinsichtlich der von ihr zu erarbeitenden Reformen.⁹⁴ Doch die Forderung nach einem solchen Reformgremium war selbst innerhalb der Parteien stark umstritten und ihr begegneten grundlegende Vorbehalte.⁹⁵ Als absehbar wurde, dass der MNR mit seinen konkreten Reformvorstellungen nicht erfolgreich sein würde, ließ er von der Idee der Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung ab und zeigte von da an (bis ins Jahr 2003), unabhängig von der deutlicher werdenden Forderung des Volkes, eine gleichbleibend ablehnende Haltung der Idee gegenüber.

Auch in den Wahlprogrammen der Jahre 1993 und 1997 spielte die Verfassungsgebende Versammlung keine entscheidende Rolle mehr; hier standen wirtschaftliche Themen im Vordergrund. Die bedeutende Verfassungsreform aus dem Jahr 1994 fand im Wege der Teilrevision der Verfassung durch den *Congreso* statt.

Das Interesse der Parteien an einer Verfassungsgebenden Versammlung wurde aber schließlich durch die sozialen Unruhen im April und September 2000 geweckt. Der Rückhalt durch den Souverän wurde spürbar schwächer, dies bemerkte auch die Regierung von General Hugo Banzer. So ist es wohl als Versuch, die politische Initiative wieder zu übernehmen, und als Antwort auf die Krisen im April und September 2000 zu verstehen, dass im Februar 2001 die damalige Regierung den Vorschlag einer Verfassungsreform zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung (*Reforma Constitucional para la Participación Ciudadana*) machte.⁹⁶ Zwar gab es einige konkrete Reformvorschläge, wie die Einführung eines Referendums oder die Kandidaturmöglichkeit ohne Parteizugehörigkeit, die auf große Unterstützung seitens der Bevölkerung bauten, nicht enthalten war jedoch – und dies wohl auch bewusst – die verfassungsrechtliche Einführung einer Verfassungsgebenden Versammlung. Zu diesem Zeitpunkt war die verfasste Gewalt aber längst in Misskredit geraten. Ihren Reformen, die jedenfalls als nicht weitreichend genug galten, traute das Volk nicht mehr. Große Teile der Bevölkerung wollten eine neue Verfassung und diese sollte nicht von der alten *clasa política* erarbeitet werden. Gefordert wurde bereits zu diesem Zeitpunkt die Neuerarbeitung einer Verfassung

⁹⁴ *Lazarte Rojas, Jorge*, El Recorrido de la Asamblea Constituyente, S. 94, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), *opiniones y análisis*, Bd. 74 (Asamblea Constituyente), La Paz, Bolivien 2005.

⁹⁵ Weiterführend dazu die verschiedenen Beiträge in Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), *opiniones y análisis*, Bd. 18 (Posición de los partidos políticos sobre la Ley de declaratoria de necesidad de reforma de la Constitución Política de Estado), La Paz, Bolivien 1993.

⁹⁶ *Lazarte Rojas, Jorge*, *Hacia un país moderno y democrático*, La Asamblea Constituyente: un nuevo comienzo, La Paz, Bolivien 2006, S. 32 f.



mit Hilfe einer Verfassunggebenden Versammlung, doch noch kam die Regierung diesem Auftrag nicht nach.

Dennoch versuchte die Regierung auf die Unzufriedenheit des Volkes einzugehen. Im April desselben Jahres wurde der *Consejo Ciudadano para la Reforma de la Constitución del Estado* einberufen, ein Bürgerrat, der damit beauftragt wurde, Vorschläge für den *Congreso* zu erarbeiten. Im November 2001 legte diese Arbeitsgruppe ihr Abschlussdokument vor; hierin fanden sich zahlreiche Hinweise auf partielle Verfassungsreformen, jedoch keinerlei Hinweis auf eine Verfassunggebende Versammlung.

Je größer die Forderung der Straße nach der Einberufung einer Verfassunggebenden Versammlung wurde und je häufiger diese in den Reformbemühungen durch die traditionellen, regierenden Parteien unberücksichtigt blieb, desto vehementer wurde die Verfassunggebende Versammlung schließlich auch von den dem damaligen politischen System feindlich gegenüberstehende Parteien und Gruppierungen gefordert; dies umso deutlicher, je näher die Wahlen im Juni 2002 rückten.⁹⁷

So konnte schließlich anhand der Einstellung zu einer Verfassunggebenden Versammlung eine klare Trennlinie zwischen den diese ablehnenden traditionellen Parteien und den sie befürwortenden sozialen Sektoren gezogen werden.

2. Verfassungsrechtliche Zweifel

Zum spürbaren Unwillen der Parteien sich auf die Einberufung einer Verfassunggebenden Versammlung einzulassen kamen Zweifel verfassungsrechtlicher Art hinzu, da die bolivianische Verfassung bis zum Jahr 2004 explizit lediglich partiell reformierbar war. Das hierfür vorgesehene Verfahren fand sich in den Artikeln 230 und 231 CPE, wonach der *Congreso* im Wege eines komplizierten zweistufigen Verfahrens ermächtigt war, eine Teilrevision der Verfassung durchzuführen. In einem ersten Schritt musste der *Congreso* ein sogenanntes *Ley Declaratoria de Necesidad de la Reforma* erlassen, in dem die Notwendigkeit einer Verfassungsreform festgestellt und die gewünschte konkrete Verfassungsänderung genau umschrieben wurde. In einem zweiten Schritt musste der *Congreso* in der darauffolgenden Legislaturperiode, also in anderer Zusammensetzung, ein sogenanntes *Ley de Reforma de la Constitución*, ein Verfassungsreformgesetz, verabschieden, wodurch schließlich erst die mit

⁹⁷ *Lazarte Rojas, Jorge*, Hacia un país moderno y democrático, La Asamblea Constituyente: un nuevo comienzo, La Paz, Bolivien 2006, S. 34.



dem vorherigen Gesetz inhaltsgleiche Verfassungsänderung abgeschlossen wurde. Neben dieser Möglichkeit zur Teilrevision der Verfassung waren explizit keine weiteren Reformmöglichkeiten vorgesehen.

Namhafte bolivianische Verfassungsrechtler wie etwa Gutierrez Sardán oder Morales Dávila hielten die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung jedoch auch ohne Wortlautänderung und trotz Ermangelung einer expliziten Erwähnung im Verfassungstext für einen verfassungsgemäßen und vor allem friedlichen Ausweg aus der politischen Krise.⁹⁸ Den Weg zur verfassungsgemäßen Einberufung sollte ihrer Ansicht nach eine extensive Verfassungsinterpretation ebnen. Als rechtliche Grundlage für die angestrebte Verwirklichung der Verfassungsgebenden Versammlung wurden Artikel 2 und 35⁹⁹ der damaligen CPE in Erwägung gezogen. Ferner wurde argumentiert, Zweifel an dieser Auslegungsmöglichkeit könnten ausgeräumt werden, indem ein *Ley Interpretativa de la CPE*¹⁰⁰, ein die Verfassung interpretierendes Gesetz, erlassen würde, welches eine extensive, die Verfassungsgebende Versammlung inkludierende Auslegung absichere.¹⁰¹ Nach Verabschiedung eines solchen Gesetzes hätte sodann der Präsident mittels *Decreto Supremo* das Reformgremium einberufen sollen.

Die Verfassungsgemäßheit eines die Verfassung in so extensiver Weise interpretierenden Gesetzes ist jedoch zweifelhaft. Die Möglichkeiten der Verfassungsreform waren in den damaligen Artikeln 230 ff. CPE detailliert geregelt. Art. 230 CPE limitierte die Kompetenzen der Legislative auf eine partielle Reform der Verfassung.¹⁰² Zwar waren die Grenzen einer sol-

⁹⁸ Vgl. Valda Daza, Jorge José, Manual de Derecho Constitucional: argumento y fundamento para una Asamblea Constituyente en Bolivia, S. 132, La Paz, Bolivien 2005.

⁹⁹ Artículo 2: *La soberanía reside en el pueblo*; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (...).

Artículo 35: Las declaraciones, derechos y garantías que proclama esta Constitución *no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enunciados* que nacen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

¹⁰⁰ Geregelt ist das „Ley Interpretativa“ in Art. 233 CPE. Hiernach ist ein Erlass von verfassungsinterpretierenden Gesetzen dem *Congreso* (also der Legislative) vorbehalten und erfordert Zweidrittel der Stimmen im *Congreso* zu seiner Verabschiedung, ohne dass die Möglichkeit eines Vetos durch den Präsidenten besteht.

¹⁰¹ So etwa Propuesta (Vorschlag) 2, zitiert nach Orellana Halkyer, René, Asamblea Constituyente. Inventario de propuestas campesino-indígenas, sus características y procedimientos, 67, 74, in: Institut Français d'Études Andine/Fundación PIEB (Hrsg.), Participación política, democracia y movimientos indígenas en los Andes, La Paz, Bolivien 2005, S. 51-83.

¹⁰² Diese Kompetenzbeschränkung bestätigen auch Jost, Stefan/ Rivera Santivañez, José Antonio/ Molina Rivero, Gonzalo/ Cajias, Huascar J. (Hrsg.), La Constitución Política del Estado, Comentario Crítico, KAS (Hrsg.), 2. Auflage, La Paz, Bolivien 2005, nach Art. 232 CPE (S. 416) in ihrem Kommentar, weisen aber zugleich auf die dieser Regelung aus ihrer Sicht immanente Problematik hin und sprechen sich für die Notwendigkeit der Änderung der Reformartikel aus.



chen Teilrevision verfassungsrechtlich nicht näher bestimmt.¹⁰³ Vor dem Hintergrund der detaillierten Regelung des Prozederes der Teilrevision erschien eine solch extensive Auslegung des Verfassungstextes nur schwerlich dem Willen des Gesetzgebers zu entsprechen. Die detaillierte Regelung der zeitlich aufwändigen¹⁰⁴ Teilreform sprach daher für einen abschließenden Charakter selbiger. Diese Ansicht teilte auch der *Congreso* und reagierte schließlich auf die lauter werdende Forderung nach der Einberufung einer in der Verfassung nicht vorgesehenen Verfassungsgebenden Versammlung, indem er über den Vizepräsidenten der Republik eine Anfrage¹⁰⁵ an den Verfassungsgerichtshof (*Tribunal Constitucional*) stellte, um die Verfassungsmäßigkeit einer unmittelbaren Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung überprüfen zu lassen.

Der *Tribunal Constitucional* erklärte eine Einberufung ohne vorherige Verfassungsreform für verfassungswidrig¹⁰⁶ und schob mit seiner Stellungnahme der sehr extensiven Auslegung einen Riegel vor. Durch die Feststellung der „Verfassungswidrigkeit“ eines Gesetzesentwurfes zur Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung wurde deutlich, dass ein solches Vorhaben nicht mit der damaligen bolivianischen Verfassung in Einklang gestanden hätte. Der *Congreso* konnte somit seiner ablehnenden Haltung gegenüber der Verfassungsgebenden Versammlung ein juristisches Fundament geben.¹⁰⁷

IV. Verfassungsrechtliche Ermöglichung der Totalrevision

Wenn das Volk nun aber weiterhin die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung forderte, ohne Rücksicht auf die Verfassungswidrigkeit dieses Vorhabens zu nehmen, so befand sich die damalige verfasste Gewalt in einem Zwiespalt. Einerseits war sie zweifelsohne an die geltende Verfassung gebunden. Andererseits konnte sie den Willen des Volkes auf

¹⁰³ Auch insofern kritisieren *Jost, Stefan/ Rivera Santivañez, José Antonio/ Molina Rivero, Gonzalo/ Cajias, Huascar J.*, *La Constitución Política del Estado, Comentario Crítico*, KAS (Hrsg.), 2. Auflage, La Paz, Bolivien 2005, nach Art. 232 CPE (S. 416) die Formulierung des damaligen Artikel 230 CPE.

¹⁰⁴ Zunächst bedarf es eines Notwendigkeitsgesetzes (*Ley de Necesidad de la Reforma*), in dem die Änderungen „präzise“ (Art. 230) enthalten sein müssen. Auf Grundlage dieses Gesetzes muss der Nationalkongress dann im ersten Sitzungsjahr der darauffolgenden Wahlperiode das endgültige Gesetz zur Verfassungsreform verabschieden.

¹⁰⁵ Declaración Constitucional N° 001/01; Expediente No.00-01837-04-CCP Consulta sobre Constitucionalidad de Proyectos de Ley, Decretos o Resoluciones, Consultante: Jorge Quiroga Ramírez, Presidente Nato del *Congreso Nacional*, Sucre 17.01.2001.

¹⁰⁶ Hierzu ausführlicher im nachfolgenden Abschnitt.

¹⁰⁷ So in etwas vorsichtigerer Formulierung auch *Lazarte Rojas, Jorge*, *El recorrido de la Asamblea Constituyente*, S. 97, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), *opiniones y análisis*, Bd. 74 (*Asamblea Constituyente*), La Paz, Bolivien 2005.



neuerliche Betätigung der verfassunggebenden Gewalt mittels einer Verfassunggebenden Versammlung langfristig nicht ignorieren, ohne eine Revolution zu riskieren. Der *Congreso* versuchte einen Ausweg aus dieser Situation zu finden, indem er sich um die verfassungsrechtliche Ermöglichung des von der Straße geforderten Instrumentariums bemühte. Es ging folglich um eine Inkorporierung der Verfassunggebenden Versammlung in die Verfassung. Gemäß den Vorgaben des *Tribunal Constitucional*, war hierfür eine Verfassungsänderung notwendig. Diese hätte entsprechend dem in Art. 230, 231 CPE vorgesehenen Verfahren durchgeführt werden müssen. Es wären hierfür also grundsätzlich zwei Schritte erforderlich gewesen: Der *Congreso* hätte in einem *Ley Declaratoria de Necesidad de la Reforma* die Notwendigkeit der Verfassungsreform feststellen und die Erweiterung der Reformmöglichkeiten um eine Totalreform mittels einer Verfassunggebenden Versammlung konkret beschreiben müssen. Nach erfolgten Wahlen hätte der nachfolgende *Congreso* sodann ein inhaltsgleiches *Ley de Reforma de la Constitución* verabschieden müssen.

Der *Congreso* verabschiedete zwar am 2. August 2002 mit dem Gesetz N° 2410 ein *Ley Declaratoria de Necesidad de Reforma*. In diesem Gesetz war jedoch von einer Reformmöglichkeit mittels einer Verfassunggebenden Versammlung keine Rede. Die Verabschiedung des Gesetz N° 2631 am 20. Februar 2004, mit dem durch die Neugestaltung der Artikel 4 und 232 der damaligen Verfassung die Möglichkeit zur Einberufung einer Verfassunggebenden Versammlung geschaffen wurde, geschah ohne vorausgehendes inhaltsgleiches *Ley Declaratoria de Necesidad de la Reforma*, was als Nichteinhaltung des vorgeschriebenen Ablaufes für eine Verfassungsreform zu bewerten ist.

Das Gesetz N° 2631 wurde damals jedoch nicht fristgerecht angefochten, so dass die durchgeführte Reform unanfechtbar wurde. Dies stellte schließlich auch der *Tribunal Constitucional* in dem *auto constitucional* N° 310/2004 vom 4. Juni 2004 fest, in dem er eine *demanda de inconstitucionalidad* (etwa der konkreten Normenkontrolle vergleichbar) gegen dieses Gesetz zurückwies. Die Verfassunggebende Versammlung wurde mithin unter Verstoß gegen das vorgesehene Verfahren, jedoch in unanfechtbarer Weise in die Verfassung inkorporiert. Damit waren die Weichen für eine Totalrevision mittels einer Verfassunggebenden Versammlung gestellt.



V. Verfassungsrechtliche Einordnung der Revisionsmöglichkeiten

Die mit dieser Reform in die Verfassung eingeführte Unterscheidung zwischen *reforma parcial* und *reforma total* folgt der bereits während der Beratungen zur französischen September-Verfassung aus dem Jahre 1791 entwickelten Differenzierung zwischen *révision* (Teilrevision) und *changement* (Totalrevision) einer Verfassung. Dahinter stand früher wie heute der Gedanke, die Revision von Details könne auch einem Organ der verfassten Gewalt, dem *pouvoir constitué*, etwa dem Parlament, zustehen, die Entscheidung über eine komplette Auswechslung der Verfassung aber, müsse (zumindest mittelbar) dem Volk, dem *pouvoir constituant*, vorbehalten bleiben.¹⁰⁸

1. Die Teilrevision

Eine Möglichkeit zur Teilrevision durch die verfasste Gewalt ist in den allermeisten modernen Verfassungen vorgesehen, so auch in Art. 230, 231 der damaligen bolivianischen Verfassung. Durch das verfassungsgemäße Zulassen solcher partieller Reformen wird versucht, zweierlei Anforderungen an eine Verfassung gerecht zu werden: Einerseits wird von einer grundsätzlich auf Dauer angelegten rechtlichen Grundordnung eine besondere Stabilität erwartet, andererseits sollte eine Verfassung kein vollkommen starres Dokument sein, sondern eine gewisse Flexibilität aufweisen, um auf geänderte gesellschaftliche Verhältnisse oder gewandelte verfassungspolitische Vorstellungen reagieren zu können.¹⁰⁹ Solche partiellen Anpassungen sind, sobald sie über einen Wandel der Interpretation des Verfassungstextes hinausgehen, im Wege der hier angesprochenen Teilrevision möglich.

2. Die Totalrevision

Aus verfassungsrechtlicher Sicht außergewöhnlich ist die Normierung der Möglichkeit zur Totalrevision in der bolivianischen Verfassung. Außergewöhnlich ist dabei nicht etwa das Verfahren, welches Art. 232 CPE vorsieht, sondern bereits die grundsätzliche Öffnung der

¹⁰⁸ Wittekind, Christoph, Materiell-rechtliche Schranken von Verfassungsänderungen im deutschen und französischen Verfassungsrecht, S. 14, Frankfurt a.M. u.a., 2000; Zweig, Egon, Die Lehre vom Pouvoir Constituant, S. 302 ff., Tübingen 1909; Redslob, Robert, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, S. 168 f., Leipzig 1912; Leisner, Walter, Verfassungsgebung und Verfassungskontrolle in Frankreich und Deutschland, S. 169, München 1957.

¹⁰⁹ Vgl. dazu auch Wieser, Bernd, Vergleichendes Verfassungsrecht, Wien, Österreich 2005, S. 85.



Verfassung für eine Selbstbeseitigung. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der angestrebten Dauerhaftigkeit einer Verfassung¹¹⁰ bemerkenswert und keinesfalls selbstverständlich. Wenn nun in Art. 232 CPE in der Verfassung selbst ein Verfahren vorgesehen ist, über das sie selbst vollständig außer Kraft gesetzt werden kann und durch eine neue abgelöst wird, so enthält diese Norm die Erlaubnis, eine Totalrevision der Verfassung anzustreben und auch durchzuführen. Sie legt für eine solche Totalreform allerdings ein spezielles Verfahren fest. Allein berechtigt zur Durchführung der Totalreform ist gemäß Art. 232 CPE die Verfassungsgebende Versammlung. Weitere Wege, die auf die Herbeiführung einer totalen Reformierung der Verfassung abzielen, erlaubt die CPE nicht.

Fraglich ist, wie diese Beschränkung der verfassungsgebenden Gewalt zu bewerten ist. Heute geht die verfassungsrechtliche Literatur ganz überwiegend davon aus, die Verfassungsgebung sei eine nicht beschränkbare Befugnis des Volkes.¹¹¹ Maunz, der ein naturrechtliches Recht auf Verfassungsgebung annimmt, konstatiert: „Die staatlichen Rechtsnormen stehen jederzeit zur Verfügung des souveränen Volkes“¹¹² und Randelzhofer erkennt eine „permanent existierende Befugnis des pouvoir constituant zur Verfassungsgebung“ an, die „durch die jeweils existierende Verfassung nicht beseitigt ist“.¹¹³ Sofern man also nicht der Ansicht folgt, dass die überstaatliche Befugnis zur Verfassungsgebung nach einmaliger Betätigung erlischt, sondern von einer Permanenz der verfassungsgebenden Gewalt ausgeht, begründet die verfassungsrechtliche Beschränkung des Art. 232 CPE einen Widerspruch zwischen der grundsätz-

¹¹⁰ Winterhoff, Christian, Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung. Zur Theorie der Verfassung und der Verfassungsrechtserzeugung, Tübingen 2007, S. 120 f.; Kägi, Oskar Werner, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürich, Schweiz 1945, S. 51 ff, 77, 111; Hofmann, Hasso, Recht – Politik – Verfassung. Studien zur Geschichte der politischen Philosophie, Frankfurt a.M. 1986, S. 262 ff.; Kempen, Bernhard, Grundgesetz oder neue deutsche Verfassung?, Neue Juristische Wochenschrift 1991, 965; Kirchhof, Paul, Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten, § 19 Rn 3 f., in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Auflage, Heidelberg 1995; Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Auflage, München 1984, S. 72, 86 f.; Linck, Joachim, Die vorläufigen Verfassungen in den neuen Ländern, Die Öffentliche Verwaltung 1991, 730, 731; Schambeck, Herbert, Der Verfassungsbegriff und seine Entwicklung, S. 211, 220, in: Merkl, Adolf Julius/Verdroß, Alfred/Walter, Robert (Hrsg.), Festschrift für Hans Kelsen zum 90. Geburtstag, Wien, Österreich 1971, S. 211-241; Wipfelder, Hans-Jürgen, Die Verfassungsänderung im bundesdeutschen, österreichischen, schweizerischen und bayerischen Staatsrecht, Bayerisches Verwaltungsblatt 1983, 289, 290; Dreier, Horst, Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat, JuristenZeitung 1994, 741, 742, 744.

¹¹¹ Neben den sogleich im Text zitierten gehen von einer rechtlichen Permanenz der verfassungsgebenden Gewalt auch: Viehhoff, Felix, Die verfassungsgebende Gewalt, Münster 1952, S. 86 ff; Murswiek, Dietrich, Die verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1978, S. 235, 238, 256; Alvarez, Alejandro, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und chilenischen Grundgesetzes, Frankfurt a.M., 1995, S. 77, 112 f aus.

¹¹² Maunz, Theodor, Präambel Rn 14, in: ders./Dürig, Günter (Hrsg.) Grundgesetz, Kommentar, Loseblattausgabe, München, Stand: August 2005.

¹¹³ Randelzhofer, Albrecht, Das Grundgesetz unter Vorbehalt? Zum neuen Art. 146 GG, S. 141, 153 ff., in: Stern, Klaus (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung. Die Rechtseinheit, Band 1, Köln, Berlin, Bonn, München 1991.



lichen Erlaubnis zu neuerlicher Verfassunggebung und dem rechtlichen Verbot selbiger durch die geltende Verfassung.

Eine Auflösung dieses Widerspruchs wäre dadurch denkbar, dass man davon ausgeht, dass sich der *pouvoir constituant* selbst beschränken kann, indem er seine verfassungserzeugende Gewalt an Verfassungsnormen bindet und sich dadurch verpflichtet, von seiner Fähigkeit bzw. seinem Recht zur Schaffung neuen Verfassungsrechts nur noch gemäß diesen Normen Gebrauch zu machen.¹¹⁴

Die Regelung des Art. 232 CPE könnte demzufolge als verfassungsrechtliche Selbstbindung des *pouvoir constituant* mit der Folge eines rechtsverbindlichen Nicht-Dürfens hinsichtlich der Durchführung einer Totalreform auf anderem als in Art. 232 CPE vorgesehenem Weg verstanden werden. Diesem Gedanken folgend, hätte sich die verfassungsgebende Gewalt mit der Schaffung des Art. 232 CPE selbst verpflichtet, nur noch in den von der Regelung vorgesehenen Bahnen tätig zu werden, also die Totalreform ausschließlich mittels einer Verfassungsgebenden Versammlung durchzuführen. Sie wäre seither, trotz des überstaatlichen Rechts auf Verfassunggebung, rechtlich gehindert, sich entgegen ihrer Verpflichtung zu verhalten.

Die Annahme eines auch für den *pouvoir constituant* verbindlichen verfassungsrechtlichen Verbots zur Durchführung von (in diesem Fall von Art. 232 CPE abweichenden) verfassungsgeberischen Akten setzt jedoch voraus, dass dieser rechtlich an die Verfassung gebunden und zu ihrer Einhaltung verpflichtet werden kann.

Bedenken begegnen aus rechtslogischer Sicht bezüglich der Frage, ob sich jemand überhaupt „kraft autonomer Rechtssetzungsmacht selber rechtliche Pflichten auferlegen und dann nicht wieder aufheben kann“¹¹⁵. Eine solche Möglichkeit wird und wurde in überzeugender Weise abgelehnt. Bereits Sieyès stellte dazu folgende Überlegungen an: „Allein kann sie (sc. die Nation) sich in irgendeinem Sinn Pflichten gegen sich selbst auferlegen? Was ist ein mit sich selbst geschlossener Vertrag? Da hier nur ein Wille existiert, so sieht man, daß eine vorgegebene Verpflichtung stets aufgehoben werden kann.“¹¹⁶ In die gleiche Richtung argumentiert aus heutiger Sicht Murswiek: „Die autonom auferlegte Pflicht besteht in nichts anderem als dem Wollen des Subjekts, das sich diese Pflicht auferlegt, bleibt also vom Wollen desselben

¹¹⁴ Vgl. Steiner, Udo, Verfassunggebung und verfassungsgebende Gewalt des Volkes, Berlin 1966, S. 202: „Die Revisionsvorschriften organisieren nach der Vorstellung und dem Willen der historischen Verfassungsgeber in aller Regel abschließend die Ausübung von verfassungserzeugender Gewalt schlechthin und bestimmen für ein Verfassungssystem den allein rechtmäßigen Weg der Erzeugung von Verfassungsnormen in der Zukunft.“

¹¹⁵ Murswiek, Dietrich, Die verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1978, S. 180.

¹¹⁶ Sieyès, Emmanuel Joseph, Was ist der Dritte Stand? Deutsche Übersetzung, von Dann, Otto (Hrsg.), Essen 1988, S. 82.



Subjekts abhängig und entfällt bei Willensänderung. Man kann zwar wollen, nie anders zu wollen, aber auch dieses Wollen ist nicht verbindlich und kann sich jederzeit ändern. Verbindlichkeit kann die selbst auferlegte Verpflichtung erst dadurch erhalten, daß sie von dem Willen des sich verpflichtenden Subjekts unabhängig wird: Als Sollen hat sie auch dann noch Bestand, wenn der Wille zur Pflichterfüllung erlischt. Dieses Sollen ist notwendigerweise heteronom: ein fremdes Wollen, eine nicht selbst gesetzte Norm. Rechtliche Verpflichtung ist also immer ein Sollen, das seine Verbindlichkeit von einem heteronomen Rechtserzeuger bezieht.”¹¹⁷ Eine rechtliche Selbstbindung der verfassungsgebenden Gewalt ist hiernach also denklogisch ausgeschlossen, da es sich um eine autonome (und eben keine heteronome) Verpflichtung handelt, die jederzeit wieder aufgehoben werden kann, etwa dadurch, dass der *pouvoir constituant* sie einfach nicht beachtet. Das Brechen der Bindung durch den *pouvoir constituant* kann folglich auch nicht als rechtswidrig bezeichnet werden, da dieser sich gar nicht rechtswirksam gebunden hat.¹¹⁸

Abschließend ist daher festzuhalten, dass in der bolivianischen Verfassung zwar lediglich ein bestimmtes Verfahren für die Totalreform vorgesehen ist, dies jedoch nicht bedeutet, dass die verfassungsgebende Gewalt allein über diesen Weg tätig werden könnte. Dem Volk als Souverän steht es grundsätzlich frei auf andere Weise verfassungsschöpfend tätig zu werden.

Dennoch kann die Normierung einer aus Sicht der geltenden Verfassung legalen Möglichkeit der Durchführung einer Totalreform keineswegs als rein deklaratorisch bezeichnet werden. Denn wählt das Volk den hier vorgesehenen Weg der „sanften Revolution“, so greifen etwaige in der Verfassung vorgesehene Mechanismen zur Verteidigung der Verfassung nicht und auch die verfasste Staatsgewalt ist nicht gehalten, die alte Verfassung vor ihrer Ablösung zu schützen.

¹¹⁷ Murswiek, Dietrich, Die verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1978, S. 181.

¹¹⁸ So Murswiek, Dietrich, Die verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1978, S. 181.



Der Verfassungsreformprozess

I. Die Entwurfsausarbeitung durch die Verfassunggebende Versammlung

Nachdem das Zwischenziel der verfassungsrechtlichen Ermöglichung der Einberufung einer Verfassunggebenden Versammlung erreicht war, wurde diese im Präsidentschaftswahlkampf 2005 beherrschendes, vor allem vom *MAS* promoviertes Thema, dem sich letztlich aber unter dem Druck der öffentlichen Meinung keine andere Partei mehr entzog.¹¹⁹ Einberufen wurde die Verfassunggebende Versammlung nach den Wahlen auf Bestreben des sodann regierenden *MAS*.

1. Die Rechtsgrundlage der Verfassunggebenden Versammlung

Rechtsgrundlagen für die Verfassunggebende Versammlung finden sich in erster Linie innerhalb der zum Reformzeitpunkt geltenden CPE. Aber auch außerhalb des Verfassungstextes finden sich für die Verfassunggebende Versammlung maßgebliche Regelungen.

a Rechtsgrundlage in der CPE

Einschlägige verfassungsrechtliche Vorgaben sind zunächst Art. 2, 4 und 232 der CPE. Art. 2 CPE¹²⁰ weist das Volk als Souverän aus, in Art. 4 CPE¹²¹ wird konkretisiert, dass das Volk die Macht ausübt, indem es „mittels seiner Repräsentanten und der Verfassunggebenden Versammlung, mit Hilfe der Volksinitiative und des Referendums berät und regiert“. Die Verfassunggebende Versammlung ist mithin ein Medium des Volkes, des Souveräns, mit dessen Hilfe es beraten und regieren kann. Die Funktion der Verfassunggebenden Versammlung und

¹¹⁹ *Jost, Stefan*, Politisches System und Verfassungsentwicklung, S. 142, in: Bopp, Franziska/Ismar, Georg (Hrsg.), *Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze*, Berlin 2006.

¹²⁰ Art. 2 CPE. La soberanía reside en el pueblo; es inalienable e imprescriptible; su ejercicio está delegado a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La independencia y coordinación de estos poderes es la base del gobierno. Las funciones del poder público: legislativa, ejecutiva y judicial, no pueden ser reunidas en el mismo órgano.

¹²¹ Art. 4 CPE. El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por Ley.

Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya la soberanía del pueblo comete delito de sedición.



die Voraussetzungen für ihre Einberufung werden sodann durch Art. 232 CPE¹²² verfassungsrechtlich genauer bestimmt. Hiernach ist die „*Totalreform der Verfassung [...] der Verfassunggebenden Versammlung vorbehalten, die durch das spezielle Einberufungsgesetz einberufen wird, durch das auch Art und Bedingungen der Wahl festgelegt werden und welches von Zweidritteln der anwesenden Mitglieder des Congreso Nacional verabschiedet wird und nicht durch ein Veto des Präsidenten der Republik verhindert werden kann*“.¹²³

b Rechtsgrundlagen außerhalb des Verfassungstextes

Wie in Art. 232 CPE erwähnt, ist folglich ein spezielles Gesetz, ein sog. *Ley especial de convocatoria*, zur Einberufung der Verfassunggebenden Versammlung erforderlich, mit dessen Verabschiedung der formale Einberufungsprozess sodann seinen Lauf nimmt.

In dem hier untersuchten Verfassungsreformprozess erfüllt diese Funktion das Gesetz N° 3364, Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente vom 6. März 2006¹²⁴. Aus materiell-rechtlicher Sicht wird durch dieses Gesetz die Machtausübung des Volkes durch die Verfassunggebende Versammlung konkretisiert; exemplarisch seien hier nur die Festlegung der Wahlmodalitäten für die Wahlen der Vertreter in der Verfassunggebenden Versammlung und der Sitz des Gremiums (Sucre) genannt.

Aus formeller Sicht handelt es sich um eine Konkretisierung der verfassungsrechtlich recht kurz gehaltenen Vorgaben zur Verfassunggebenden Versammlung.

Zusammenfassend lassen sich als Rechtsgrundlagen für die Verfassunggebende Versammlung die Artikel 2, 4 und 232 CPE, konkretisiert insbesondere durch das Einberufungsgesetz, festhalten.

¹²² Art. 232 CPE. La Reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por Ley Especial de convocatoria, la misma que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios de voto de los miembros presentes del H. Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República.

¹²³ Übersetzung durch die Verfasserin.

¹²⁴ Nachfolgend wird dieses Gesetz als Einberufungsgesetz bezeichnet.



2. Die Einberufung

a Wahlen

Gemäß Art. 4 S. 3 des Einberufungsgesetzes wurde die Wahl der 255 Abgeordneten der Verfassunggebenden Versammlung am 2. Juli 2006 durchgeführt.

Trotz einzelner Beschwerden wurden die Wahlen insgesamt, auch von internationalen Beobachtern, als fair und korrekt eingestuft.

(1) Verknüpfung der Wahlen mit dem Referendum bezüglich departamentaler Autonomien

Bevor die Wahlen einer genaueren Analyse zugeführt werden, seien einige Worte zum mit dieser Wahl verknüpften, zeitgleich anberaumten Referendum bezüglich zukünftiger departamentaler Autonomien erlaubt.

Wie zuvor bereits angesprochen, war die Forderung nach stärkerer Dezentralisierung eine insbesondere für das Tiefland fundamentale Forderung im Vorfeld der Verfassungsreform. Von der künftigen Verfassung erhofften sich die *Departamentos* der „Media Luna“ eine territoriale Neuordnung des Staates unter Stärkung der departamentalen Ebene. Diese Forderung entsprach jedoch nicht den Interessen des regierenden *MAS* und seiner zahlreichen Anhänger, sodass im Tiefland Befürchtungen aufkamen, dass dieser „regionale“ Wunsch in einer direkt gewählten Verfassunggebenden Versammlung nicht genug Berücksichtigung finden könnte. Ein politischer Kompromiss führte letztlich dazu, dass am 2. Juli 2006 – gleichzeitig mit der Wahl der Abgeordneten zur Verfassunggebenden Versammlung – ein Referendum abgehalten wurde, in dem die einzelnen *Departamentos* bestimmen sollten, ob sie unter ein in der künftigen Verfassung enthaltenes Autonomiestatut fallen wollten oder nicht. Rechtsgrundlage für das Referendum waren der Art. 4 CPE in Verbindung mit dem Gesetz N° 3365, Ley de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales vom 6. März 2006 (Gesetz über die Einberufung eines für die Verfassunggebende Versammlung verbindlichen nationalen Referendums über die departamentalen Autonomien). Erforderlich für die Erlangung größerer Autonomie unter der künftigen Verfassung war die einfache Mehrheit der abgegeben Stimmen innerhalb des *Departamentos*. Nach langer politischer Debatte einigte man sich auf die Verbindlichkeit des



Ergebnisses für die Verfassunggebende Versammlung.¹²⁵ In den vier im östlichen Tiefland gelegenen *Departamentos* der „Media Luna“ – Beni, Pando, Santa Cruz und Tarija – sprach sich die Mehrheit der Bevölkerung für zukünftige Autonomie aus, in den anderen fünf *Departamentos* des westlichen Hochlandes – Cochabamba, Chuquisaca, Oruro, La Paz und Potosí – stimmte die Mehrheit gegen die Autonomie und damit für die Beibehaltung eines zentralistisch organisierten Staates.

(2) *Wahlmodalitäten*

Die Wahlmodalitäten wurden durch Art. 14 des Einberufungsgesetzes festgelegt.

Von den insgesamt 255 Abgeordneten der Verfassunggebenden Versammlung wurden 210 Abgeordnete in den 70 „trinominalen“ Wahlbezirken gewählt, wobei jeder dieser Wahlbezirke drei Abgeordnete in die Verfassunggebende Versammlung entsandte. Von diesen drei Entsendeten wiederum entstammten zwei der Liste, die am meisten Wählerstimmen auf sich vereinen konnte, und einer der zweitstärksten Liste.

45 weitere Abgeordnete wurden auf departamentaler Ebene bestimmt, wobei jedes *Departamento* fünf Vertreter in die Verfassunggebende Versammlung schickte. Hier erhielt die stärkste Liste zwei Sitze, die zweit-, dritt- und viertstärkste jeweils einen Sitz. Voraussetzung für einen Sitz als dritt- oder viertstärkste Liste war jedoch das Überschreiten der Fünf-Prozent-Hürde. Erzielte die dritt- oder viertstärkste Liste zu wenig Stimmen, wurde der dem jeweiligen *Departamento* zustehende Sitz, entsprechend dem Ergebnis, an die ersten Listen verteilt. Durch diese Arithmetik angestrebt und auch erreicht wurde eine regional möglichst gleichmäßige Verteilung der Sitze unter leichter Bevorzugung der kleinen *Departamentos*. Im Ergebnis ergab sich folgende regionale Verteilung der Abgeordneten: La Paz 50 Abgeordnete, Santa Cruz 44, Cochabamba 35, Potosí 29, Chuquisaca 23, Oruro 20, Tarija 20, Beni 20 und Pando 14.

¹²⁵ Unabhängig von der politischen Einigung, bestehen aus verfassungsrechtlicher Sicht Zweifel, inwiefern es möglich sein soll, durch ein Übereinkommen der verfassten Gewalt eine Verfassunggebende Versammlung, die vom Volk mit der Totalrevision der Verfassung beauftragt wurde, inhaltlich zu binden.



(3) *Die wichtigsten Zahlen*¹²⁶

Aus den Wahlen zur Verfassunggebenden Versammlung konnte der *MAS* als klarer Sieger hervorgehen. Mit 50,72 % der Stimmen gelang es ihm, wie bereits bei den Parlamentswahlen im Dezember 2005, die absolute Mehrheit der Stimmen auf sich zu vereinen. Er gewann damit 137 der insgesamt 255 Sitze der Verfassunggebenden Versammlung. Zweitstärkste Kraft wurde die wichtigste – als neoliberal einzustufende – Oppositionspartei *PODEMOS* mit nur 15,33 % der Stimmen und damit 60 Sitzen. Sie verlor gegenüber den Wahlen im Dezember 2005 beträchtlich. Drittstärkste Kraft wurde die sozial-liberale *UN* mit 7,2 % und 8 Sitzen. Die übrigen Sitze verteilten sich auf 13 weitere Gruppierungen.

Sein beachtliches Wahlergebnis wertete der *MAS* nicht als vollen Erfolg. Erhofft hatten sich Morales und seine Anhänger eine Zweidrittelmehrheit, mit der sie „ihre eigene Verfassung“ ohne Rücksichtnahme auf die politische Opposition hätten ausarbeiten und dem Volk zur Annahme vorlegen können. Mit nur knapp über 50 % erreichte der *MAS* zwar die absolute Mehrheit, verlor jedoch Stimmen im Vergleich zu den Präsidentschaftswahlen im Dezember 2005.

3. Die Zusammensetzung der Verfassunggebenden Versammlung¹²⁷

a Politische Zugehörigkeit

Die 255 Delegierten der Verfassunggebenden Versammlung entstammten insgesamt 16 politischen Gruppierungen. Neben traditionellen und jüngeren Parteien fanden auch soziale Bewegungen Einzug in das Gremium. „Zu den gewählten traditionellen Parteien können *Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR-NM)*, *Movimiento Bolivia Libre (MBL)*, *PODEMOS (Alianza Poder Democrático y Social)* und *Unidad Nacional (UN)* gezählt werden, wie auch die nach der Krise der politischen Parteien (2005) getrennt auftretenden Faktionen der *Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR, MNR-A3 und MNR-FRI)*. Zu den gewählten nicht-traditionellen politischen Kräften zählen *MAS*, *Concertación Nacional (CN)*

¹²⁶ Zu einer sehr detaillierten Darstellung des Wahlprozederes und des Ergebnisses vom Órgano Electoral Plurinacional, <http://www.oep.org.bo>, unter: Procesos Electorales – Asamblea Constituyente (abgerufen am 25.6.2012, 12.30 Uhr).

¹²⁷ Sehr detailreiche Analysen finden sich hierzu bei *Albó, Xavier*, El perfil de los constituyentes, Datos de una encuesta, in: Fundación PIEB (Hrsg.), *T'inkazos N°23-24* (März 2008), La Paz, Bolivien 2008; *Apostamos por Bolivia* (Hrsg.), El álbum de los constituyentes, in: *Revista Construyendo* 28, La Paz, Bolivien 2006.



und das *Movimiento Originario Popular (MOP)*. Schließlich können *Alianza Andrés Ibañez (AAI)*, *Autonomía Para Bolivia (APB)*, *Alianza Socialista (AS)*, *Alianza Social Patriótica (ASP)*, *Movimiento AYRA* und das *Movimiento Campesino San Felipe de Austria (MCSFA)* den Bürgerinitiativen zugeordnet werden.¹²⁸ Trotz der augenscheinlichen Vielfalt politischer Gruppierungen innerhalb der Verfassungsgebenden Versammlung, standen die meisten Delegierten, unabhängig davon, dass auch Partikularinteressen vertreten wurden, grundsätzlich entweder dem *MAS* oder *PODEMOS* nahe. Für die Abstimmungen innerhalb der Verfassungsgebenden Versammlung von Bedeutung und daher zu betonen ist die Tatsache, dass weder der *MAS* mit seinen Sympathisanten eine Zweidrittelmehrheit erlangen konnte, noch *PODEMOS* allein auf ein Drittel der Stimmen kam, so dass beide Hauptkräfte im Gremium stets auf Kompromisse angewiesen waren und keine Seite taktische Manöver ausließ, um die erforderliche Stimmenanzahl zu erreichen.

b Alter

Die Verfassungsgebende Versammlung kann insgesamt als jung bezeichnet werden. Fast die Hälfte (46 %) der Abgeordneten war jünger als 41 Jahre, 12,9 % waren sogar erst 30 Jahre alt oder jünger und lediglich 17,6 % der Abgeordneten waren älter als 50 Jahre.¹²⁹

Offenbar stellten die Parteien und sonstigen Gruppierungen insbesondere Vertreter der jüngeren Generation auf, um diese mit der Aufgabe der „Neugründung“ des Landes zu betrauen. Dies mag einerseits vorteilhaft sein, da die Erfahrungen im „alten System“ noch nicht in gleichem Maße prägend waren, wie bei Vertretern der älteren Generationen. So gesehen erscheint das geringe Durchschnittsalter durchaus begrüßenswert. Andererseits ist die Altersstruktur sicherlich mitverantwortlich für die politische Unerfahrenheit der Versammlung, die sich im Verlauf der Arbeiten als Hindernis herausstellen sollte, auch wenn diese natürlich nicht allein auf das junge Lebensalter der Abgeordneten zurückzuführen ist.

¹²⁸ *Buitrago, Miguel A.*, Boliviens neue Verfassung – ein Land vor der Zerreißprobe, GIGA Focus Lateinamerika 12/2007, S. 2.

¹²⁹ Die Daten sind übernommen aus: *Albó, Xavier*, El perfil de los constituyentes, Datos de una encuesta, S. 50, in: Fundación PIEB (Hrsg.), *T'inkazos N°23-24* (März 2008), La Paz, Bolivien 2008.



c Geschlecht

Art. 15 des Gesetzes N°3364 bestimmt, dass bei der Aufstellung der Listen für alle Wahlbezirke alternierend Männer und Frauen benannt werden müssen, so dass eine Mindestanzahl von 80 weiblichen Abgeordneten bereits durch den Wahlmodus garantiert wird. Tatsächlich zählte die Verfassunggebende Versammlung schließlich 88 Frauen in ihren Reihen, was einem prozentualen Anteil von 34,5 entspricht. Im Vergleich zu ihren männlichen Kollegen waren die gewählten Frauen jünger (30 Jahre oder jünger waren 21,6 % der Frauen und nur 8,4 % der Männer) und in größerer Anzahl Vertreter der Basisorganisationen (33,0 % gegenüber 13,8 %), wobei dieser Umstand vermutlich auf den in der Praxis schlechteren Zugang der Frauen zu höherer Bildung zurückzuführen ist.¹³⁰ Auffällig ist überdies die stärkere Affinität der Frauen zum MAS (73,9 % gegenüber 55,7 % der Männer). Im Tagesgeschäft der Verfassunggebenden Versammlung sollen insbesondere jüngere Frauen durch größere Unruhe und militante Positionen aufgefallen sein.¹³¹

d Profession

Die Klassifizierung der Abgeordneten nach ihrer Profession gestaltet sich schwierig, da insgesamt über 50 verschiedene Berufe¹³² in der Verfassunggebenden Versammlung repräsentiert waren. Vier größere Gruppen lassen sich dennoch bilden: 29,9 % übten zu diesem Zeitpunkt dem Rechtswesen zuzuordnende Berufe aus (überwiegend Anwälte) und 16,9 % der Abgeordneten bezeichneten sich als Vertreter der Basisorganisationen. Weitere 9,4 % waren im Wirtschaftsbereich und 7,1 % im Ausbildungsbereich tätig. Insgesamt war die Verfassunggebende Versammlung somit hinsichtlich der Berufe zwar heterogen zusammengesetzt. Trotz der augenscheinlichen Diversität kann dennoch nicht von einem Abbild der bolivianischen Bevölkerung gesprochen werden, da in Bolivien nach wie vor ein sehr großer Teil der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig ist.

¹³⁰ Albó, Xavier, El perfil de los constituyentes, Datos de una encuesta, S. 54, in: Fundación PIEB (Hrsg.), T'inkazos N°23-24 (März 2008), La Paz, Bolivien 2008.

¹³¹ Albó, Xavier, El perfil de los constituyentes, Datos de una encuesta, S. 54, in: Fundación PIEB (Hrsg.), T'inkazos N°23-24 (März 2008), La Paz, Bolivien 2008.

¹³² Für eine persönliche Darstellung der einzelnen Abgeordneten inklusive ihrer Profession vgl. *Apostamos por Bolivia* (Hrsg.), El álbum de los constituyentes, Revista Construyendo 28, La Paz, Bolivien 2006; *Apostamos por Bolivia* (Hrsg.), El álbum de las comisiones, Revista Construyendo 40, La Paz, Bolivien 2007; *Apostamos por Bolivia* (Hrsg.), ¿Quiénes son?, ¿dónde nacieron?, a qué se dedican?, ¿dónde fueron elegidos?, ¿qué idioma hablan? Conozcamos más sobre los constituyentes, Cuaderno 10, La Paz, Bolivien 2007.



Vielen Bolivianern bereitete im Vorfeld die geringe Bildung eines großen Teils der Abgeordneten Sorge. So äußerte beispielsweise Juan Zubieta Arce, Abgeordneter des *MCSFA*, im Vorfeld der territorialen Zusammenkünfte, der sog. *Encuentros Territoriales*¹³³ die Sorge, dass nicht alle Abgeordneten über ausreichende intellektuelle Fähigkeiten verfügten, um das bolivianische Volk angemessen repräsentieren zu können.¹³⁴ Diese Bedenken teilten auch verschiedene Medien und Analysten, denen zufolge, das „kulturelle und intellektuelle Niveau eines großen Teils der Abgeordneten nicht auf der Höhe der historischen Erwartungen des bolivianischen Volkes sei“¹³⁵. Im Nachhinein waren jedoch auch positivere Bewertungen zu lesen. So wurden die praktischen Erfahrungen und Einblicke insbesondere in die Lebenswirklichkeit marginalisierter Gruppen, die eher diejenigen Abgeordneten mitbrachten, die über keinen akademischen Hintergrund verfügen, für die Arbeit der Verfassunggebenden Versammlung sehr geschätzt.¹³⁶ Folglich sollte die Bewertung der beruflichen Heterogenität der Versammlung insgesamt wohl positiv ausfallen. Sicherlich bedurfte es, insbesondere zur Kompensation des Mangels an politischer und redaktioneller Erfahrung, einiger Unterstützung, die in der Praxis leider nicht immer ausreichend geboten wurde. Letztlich ging es aber darum, eine Versammlung zu bilden, die möglichst viele Erfahrungshintergründe bieten konnte, um auf deren Grundlage den neuen Staatsvertrag ausarbeiten zu können.

e Ethnische Zugehörigkeit

Wenn die Verfassunggebende Versammlung nicht zuletzt deshalb ins Leben gerufen wurde, um einen neuen Staatsvertrag auszuarbeiten, der die lange Zeit benachteiligten Indigenen des Landes inkludieren sollte, so liegt eine Analyse der ethnischen Zusammensetzung der Verfassunggebenden Versammlung nahe. Die nachfolgende Darstellung orientiert sich dabei an einer Umfrage Xavier Albós¹³⁷, in der unter anderem nach der Selbstidentifizierung der Abgeordneten (entsprechend Art. 2 der ILO-Konvention 169) gefragt wurde. Ferner, und dies dürf-

¹³³ Zur Funktion der *Encuentros Territoriales* im Rahmen der internen Organisation genauer unter: Der Verfassungsreformprozess I. 6. a (2).

¹³⁴ Zubieta Arce, Juan, El devenir de los Encuentros Territoriales en la Asamblea Constituyente, S. 69, in: Fundación PIEB (Hrsg.), T'inkazos N°23-24 (März 2008).

¹³⁵ Zubieta Arce, Juan, El devenir de los Encuentros Territoriales en la Asamblea Constituyente, S. 69, in: Fundación PIEB (Hrsg.), T'inkazos N°23-24 (März 2008).

¹³⁶ Zubieta Arce, Juan, El devenir de los Encuentros Territoriales en la Asamblea Constituyente, S. 69f., in: Fundación PIEB (Hrsg.), T'inkazos N°23-24 (März 2008).

¹³⁷ Die in diesem Abschnitt verwendeten Zahlen sowie weitere Daten der Studie finden sich bei Albó, Xavier, El perfil de los constituyentes, Datos de una encuesta, S. 55, in: Fundación PIEB (Hrsg.), T'inkazos N°23-24 (März 2008), La Paz, Bolivien 2008.



te für die tägliche Arbeit des Gremiums von Bedeutung sein, hat Albó die Abgeordneten ihre Sprachfähigkeiten einordnen lassen.

Zusammenfassend kommt die Umfrage zu folgendem Ergebnis:

Rund zwei Drittel (65,8 %) der Abgeordneten fühlten sich der Umfrage zufolge einem indigenen Volk zugehörig (31,8 % Quechua, 16,9 % Aymara und 7,1 % andere) und knapp zwei Drittel (64,7 %) sprachen neben Castellano eine indigene Sprache, 30,2 % sogar als ihre Muttersprache. Im Zensus von 2001 fühlten sich rund 31 % den Quechua, 25 % den Aymara und 6 % weiteren indigenen Völkern zugehörig. Damit ergeben sich aus der Umfrage unter den Abgeordneten in etwa vergleichbare Ergebnisse, lediglich die Aymara sind in der Verfassunggebenden Versammlung etwas schwächer vertreten. Bezüglich der kulturellen und linguistischen Diversität kann diese Verfassunggebende Versammlung daher tatsächlich als ungefähres Abbild der bolivianischen Bevölkerung angesehen werden. Interessant ist in diesem Zusammenhang noch die Frage nach der Einschätzung der eigenen Zugehörigkeit, wenn die Kategorien Weiß, Mestize oder Indigen¹³⁸ angeboten werden. Von den 255 Abgeordneten bezeichneten sich lediglich neun als Weiß, 68 als Indigen und mit 178 Abgeordneten eine große Mehrheit als Mestize. Sowohl seitens der Medien als auch im Land selbst konnte großer Stolz der Bolivianer auf ihr heterogen zusammengesetztes Gremium wahrgenommen werden. Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es selbst innerhalb der Verfassunggebenden Versammlung zu rassistischen Äußerungen und Beleidigungen kam, etwa wenn sich Indigene in ihrer Muttersprache an der Debatte beteiligen wollten. Erinnerung sei an dieser Stelle jedoch an die wenig repräsentative Zusammensetzung des historischen Vorbilds des *Congreso General Constituyente*. Verglichen hiermit, ist die deutlich erkennbare „plurinationale“ und „multikulturelle“ Zusammensetzung der Verfassunggebenden Versammlung als klares Zeichen einer beabsichtigten Inklusion zu werten.

Kritisiert wurde allerdings, dass das Wahlsystem keine Möglichkeit zur direkten Repräsentation der Indigenen Tieflandvölker und der *Ayllus*¹³⁹ enthielt. Im Vorfeld hatten deren Vertreter sich für eine Kandidaturmöglichkeit ausgesprochen, die es erlaubt hätte, unabhängig von Listen bestehender Parteien oder eines anderen organisierten Verbandes, allein im Namen ihres Volkes oder *Ayllus* anzutreten. Auch gab es bereits einen Entwurf des Wahlgesetzes, der die

¹³⁸ Die Kategorie umfasste die Bezeichnungen „indigenas“, „originarios“ und auf Wunsch zweier Abgeordneter „indios campesinos“.

¹³⁹ Im engeren Sinne steht der Begriff für eine Großfamilie, im weiteren, so auch hier verwendeten Sinne bezeichnet er genossenschaftlich organisierte Dorfgemeinden als örtliche Gemeinschaften.



Etablierung indigener Wahlkreise enthielt; konkrete Vorschläge zu dessen Umsetzung¹⁴⁰ wurden bereits ausgearbeitet.¹⁴¹ Die Entscheidung gegen die Bildung indigener Wahlkreise, auch durch den *MAS*, der sich anfangs offen zeigte für die Wahl direkter indigener Repräsentanten, dürfte verschiedene Gründe haben. Sicherlich war das Bestreben zu erkennen, ein einfaches Wahlsystem zu verabschieden, um bis zur Einberufung der Verfassungsgebenden Versammlung möglichst wenig Zeit verstreichen zu lassen. Wichtiger dürften jedoch strategische Überlegungen des *MAS* gewesen sein, der sich auf diese Weise erhoffte, möglichst viele Vertreter unter seinem Dach bündeln zu können. Und tatsächlich kandidierten insbesondere im Hochland neben zahlreichen Gewerkschaftlern auch einige Vertreter der *Ayllus* unter dem Namen des *MAS*. Allerdings, und dies wurde vor allem von *CIDOB*¹⁴² stark kritisiert, fanden sich schlussendlich unter den 137 Abgeordneten des *MAS* lediglich vier Repräsentanten der indigenen Völker des Tieflandes.

Um ihre Forderungen zu bündeln und eine gemeinsame Position innerhalb der Verfassungsgebenden Versammlung vertreten zu können, schlossen sich die wichtigsten indigenen Organisationen Boliviens zum *Pacto de Unidad*, dem Einheitspakt, zusammen. In zahlreichen nationalen Zusammenkünften reichten sie zu Beginn der Arbeiten der Verfassungsgebenden Versammlung, unterstützt durch Berater und Nichtregierungsorganisationen, einen gemeinsamen Vorschlag für die neue Verfassung ein, der das grundlegende Arbeitsdokument auch für den *MAS* wurde.¹⁴³

f Bewertung

Das erreichte Maß an Repräsentativität innerhalb der Verfassungsgebenden Versammlung ist insgesamt hinsichtlich der regionalen Verteilung, dem Geschlechterverhältnis, der Zuordnung nach ethnischen Kriterien sowie der politischen Ausrichtung durchaus bemerkenswert. Durch die Einbindung der unterschiedlichen sozialen, wirtschaftlichen, ethnischen und politischen Ansichten grenzt sich diese Verfassungsgebende Versammlung in positiver Weise von ihren

¹⁴⁰ So gab es beispielsweise einen konkreten Vorschlag der Nichtregierungsorganisation CEJIS (Centro de Estudios Jurídicos y Sociales).

¹⁴¹ *Schilling-Vacaflor, Almut*, Die Anerkennung indigener Rechte in dem verfassungsgebenden Prozess in Bolivien, ila 315 (Mai 2008), S. 8/9.

¹⁴² CIDOB steht für Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia. Weiterführende Erläuterungen zu dieser Organisation der 34 indigenen Völker insbesondere des Tieflandes sind zu finden unter: Die NCPE als Ergebnis des Reformprozesses, I. 3. B (2).

¹⁴³ *Schilling-Vacaflor, Almut*, Selbstbestimmung oder indigenisierter Staat? Die Anerkennung indigener Rechte in dem verfassungsgebenden Prozess, ila 315 (Mai 2008), S. 9.



historischen Vorgängern ab. Die mit der oftmals fehlenden politischen Erfahrung und geringen Bildung verbundenen Schwierigkeiten sind für die Ausarbeitung des Verfassungsentwurfes zwar nicht zu unterschätzen, in der Praxis stellten sie jedoch keine unüberwindbaren Hindernisse dar. Gleichzeitig aber ist der Symbolwert einer so heterogen zusammengesetzten Versammlung für die Zielsetzung der sozialen Befriedung und die Hoffnung auf eine längerfristig breite Akzeptanz des ausgearbeiteten Verfassungstextes fundamental.

4. Aufnahme der Arbeit durch die Verfassunggebende Versammlung

Am 2. August 2006 wurde die *Comisión ad hoc* gewählt, die sich aus Abgeordneten der neun *Departamentos* zusammensetzte und der die Durchführung der vorbereitenden Arbeiten für den Tagungsbeginn durch die Verfassunggebende Versammlung oblag.

Am 4. August 2006 wurde sodann die Direktion der Verfassunggebenden Versammlung gewählt, die für die Leitung des Gremiums verantwortlich war. Vorsitzende der Direktion und damit Präsidentin der Verfassunggebenden Versammlung wurde Silvia Lazarte, eine aus dem Hochland stammende und heute in Santa Cruz lebende Quechua. Neben ihr bestand die Direktion aus zehn weiteren Mitgliedern, die sechs verschiedenen politischen Gruppierungen angehörten.

Die Verfassunggebende Versammlung nahm am 6. August 2006 ihre Arbeit auf. Mit diesem Tag wurde ganz bewusst ein für alle Bolivianer äußerst symbolträchtiges Datum gewählt. Es handelt sich hierbei um den bolivianischen Nationalfeiertag, an dem alljährlich an die Erlangung der Unabhängigkeit von Spanien im Jahr 1925 gedacht wird.

Zur Ausarbeitung des Verfassungsentwurfes stand der Verfassunggebenden Versammlung ein Zeitrahmen von sechs Monaten bis zu einem Jahr zur Verfügung. Ruft man sich die vielfach verwendete Rhetorik der „Entkolonialisierung durch eine Verfassungsreform“ in Erinnerung, so erscheint der Zeitpunkt zu dem die Verfassunggebende Versammlung ins Leben gerufen wurde (und nach ursprünglichem Plan ein Jahr später auch spätestens den Entwurf für die NCPE vorlegen sollte) als ideales Symbol für das Zelebrieren der angestrebten „Neugründung“.



5. Die Aufgabe und Kompetenz der Verfassunggebenden Versammlung

Die Verfassunggebende Versammlung ist die Institution, der die CPE in Art. 232 die Kompetenz zur Totalreform der Verfassung zuschreibt.

Was hierunter zu verstehen und inwiefern die Verfassunggebende Versammlung an das (noch) herrschende Rechtssystem und seine Normen gebunden sein sollte, war im Vorfeld und noch während der Arbeiten der Verfassunggebenden Versammlung höchst umstritten. Wenn in der Folge die bolivianische Debatte in der gebotenen Kürze dargestellt wird, so darf bei der Bewertung der jeweiligen Positionen nicht außer Acht gelassen werden, dass die öffentliche Debatte weit mehr vom politischen Willen der Akteure als von ihrer juristischen Überzeugung gelenkt wurde. Häufig sahen diejenigen, die sich als Anti-Reformer präsentierten und Interesse hatten am Status quo festzuhalten, die Kompetenzen der Verfassunggebenden Versammlung sehr begrenzt. Diejenigen wiederum, die eine grundlegende Umgestaltung des Staates im Sinne einer „Neugründung“ wünschten, wollten der Verfassunggebenden Versammlung keinerlei Schranken setzen; sie sahen diese vielmehr als „allmächtig“ an. Im Anschluss an die umrisshafte Darstellung des bolivianischen Streitstandes soll daher eine Analyse des Verfassungstextes und der weiteren einschlägigen Normen vorgenommen werden, um die Frage nach etwaigen Kompetenzschränken der Verfassunggebenden Versammlung unabhängig von politischen Interessen aus außenstehender Sicht zu beantworten.

a Bolivianische Debatte

Der Widerstand der alten politischen Eliten gegen eine Totalreform mittels einer Verfassunggebenden Versammlung konzentrierte sich bis zur Verfassungsreform im Jahr 2004 auf die Verhinderung der Inkorporierung eines solchen Reformmechanismus' in die CPE. Letztlich wurde der vom Volk ausgeübte öffentliche Druck so groß, dass die in der Verfassung vorgesehenen Reformmöglichkeiten um die Totalreform durch die Verfassunggebende Versammlung in Art. 232 CPE ergänzt wurden. Der grundsätzliche Widerstand gegen eine Totalreform verlagerte sich daher auf die Frage nach den diesbezüglichen Kompetenzen der Verfassunggebenden Versammlung.

Insbesondere diejenigen, die an einer umfassenden Umgestaltung des Staatssystems interessiert waren, orientierten sich in ihrer Argumentation an Sieyès, der das Recht des Volkes zur Verfassunggebung als unbeschränkbar und unveräußerlich ansah. Mit vielen namhaften Auto-



ren der europäischen Staatsrechtslehre waren sie einer Ansicht, dass ein Volk sich selbst und künftige Generationen keiner Verfassung unterwerfen und auch nicht an Verfahrensvorschriften binden könne.¹⁴⁴ Die Verfassunggebende Versammlung sahen sie als Vertreter des originären *pouvoir constituant* an, welche als solche allumfassende Befugnisse zur kompletten Überarbeitung der Verfassung habe. Diese Ansicht setzte sich auch bei der Formulierung des *Reglamento General de la Asamblea Constituyente*, der Geschäftsordnung der Verfassunggebenden Versammlung, durch. Gemäß Art. 1 *Reglamento General de la Asamblea Constituyente*¹⁴⁵ ist eine Beschränkung der Kompetenz der Verfassunggebenden Versammlung unzulässig; sie selbst wird als originär, Trägerin der Souveränität des Volkes und höchste Form der Demokratie bezeichnet. Zudem wird explizit darauf hingewiesen, dass die Verfassunggebende Versammlung das Mandat zum Aufbau eines neuen bolivianischen Staates habe. Die Reformgegner¹⁴⁶ entgegneten, dass auch die Verfassunggebende Versammlung nicht entbunden sei von dem, was sich Bolivien bislang an demokratischer Institutionalität und Werten erarbeitet habe. Eine „plenipotente“ Verfassunggebende Versammlung lehnten sie daher ab, wiesen auf die lediglich aus der Verfassung abgeleitete Befugnis zur Verfassungsrevision hin und suchten nach Schranken unter der geltenden CPE. Die Formulierung in Art. 1 *Reglamento General de la Asamblea Constituyente* hielten die Reformgegner für verfassungswidrig; einige Abgeordnete monierten vor dem *Tribunal Constitucional de Bolivia* einen Verstoß dieser Regelung gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Totalreform.

¹⁴⁴ *Sieyès, Emmanuel Joseph*, Qu'est-ce que le Tiers état, S. 182 ff., kritische Ausgabe, herausgegeben von Roberto Zapperi, Genf, Schweiz 1970; *Jellinek, Georg*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1914, durchgesehen und ergänzt von *Walter Jellinek*, 3. Neudruck, Berlin 1921, S. 466, 507; *Zweig, Egon*, Die Lehre vom Pouvoir Constituant, S. 133 f., 296 ff., 324 ff., Tübingen 1909.

¹⁴⁵ Art. 1 (Asamblea Constituyente Originaria) Reglamento General de la Asamblea Constituyente. La Asamblea Constituyente es originaria porque radica en la voluntad de cambio del pueblo, como titular de la soberanía de la Nación. La Asamblea Constituyente es un acontecimiento político extraordinario, emerge de la crisis del Estado, deviene de las luchas sociales, y se instala por mandato popular. La Asamblea Constituyente convocada por Ley N°3364 de 6 de marzo de 2006, es unitaria, indivisible y es la máxima expresión de la democracia. Se encuentra legítimamente por encima del poder constituido. La Asamblea tiene plenos poderes para redactor el Nuevo texto constitucional, y tiene como mandato transformar y construir un Nuevo Estado boliviano. En relación con los poderes constituidos, el poder constituyente es la vanguardia del proceso democrático y depositario del mandato social para transformar y construir un un Nuevo Estado boliviano. Por las características del proceso constituyente boliviano, la Constituyente no interfiere en el funcionamiento de los actuales poderes constituidos hasta la aprobación del Nuevo texto constitucional, y el Nuevo mapa institucional. Este Nuevo texto constitucional será sometido a un referéndum del pueblo boliviano. Desde el momento de su aprobación, se hará efectivo el mandato del Nuevo texto constitucional y la construcción del Nuevo Estado boliviano.

¹⁴⁶ Unter den Abgeordneten der Verfassunggebenden Versammlung zählen hierzu insbesondere Hugo Gonzalo Oliva Alcánzar, Jesús David Torrico Meza, Clover Delmar Paz Quiroga, Beatriz Eliane Capobianco Sandoval, Nelson Mariano Aquilera Tarradelles, Luis Alberto Serrate Middagh und Cecilia Lino Villarreal, die auch die sogleich Erwähnung findende Demanda respecto al Procedimiento de Reformas de la Constitución eingereicht haben.



Diejenigen, die sich vom angerufenen *Tribunal Constitucional* eine grundsätzliche Klärung der Frage nach den Kompetenzen der Verfassunggebenden Versammlung erhofft hatten, wurden enttäuscht. Dieser stellte lediglich klar, dass die von den Abgeordneten eingelegte Beschwerde nicht der richtige Weg sei, um Artikel des *Reglamento General de la Asamblea Constituyente* auf ihre Verfassungsgemäßheit hin überprüfen zu lassen, da es sich hierbei um eine Norm der internen Organisation der Verfassunggebenden Versammlung handele; diese sei jedoch nicht Teil des in der Verfassung vorgesehenen Ablaufs für die eigentliche Verfassungsreform.¹⁴⁷

Vom hier dargestellten Streitstand nicht umfasst ist die Frage, ob dem Volk nicht grundsätzlich die Möglichkeit zusteht, sich unabhängig von dem in der Verfassung vorgesehenen Verfahren, eine neue Verfassung zu geben.¹⁴⁸ Hier soll es ausschließlich darum gehen, ob die in Art. 232 CPE normierte Verfassunggebende Versammlung als unbeschränkte oder als beschränkte Institution konzipiert wurde.

b Analyse der Rechtslage

Die Verfassung eröffnet in Art. 232 CPE die Möglichkeit zur „*reforma total*“, der Totalreform der Verfassung. Wie bereits dargestellt, ist jedoch umstritten, was unter einer solchen Totalreform zu verstehen ist. Die Verfassung selbst bietet bezüglich des umstrittenen Begriffs keine Legaldefinition. Hinweise auf die Auslegung des Begriffes finden sich jedoch in der Positionierung der Norm im Verfassungstext, der Entstehungsgeschichte sowie dem Wortlaut.

¹⁴⁷ Tribunal Constitucional de Bolivia, Auto Constitucional 568/2006-CA: "(...) Accessoriamente, el art. 21 de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, prevé que este órgano se dote de un Reglamento General Interno, otorgándole facultad normativa, como una potestad administrativa que le permite regular los aspectos inherentes a su funcionamiento, aspecto que de ningún modo implica un procedimiento de reforma a la Ley Fundamental, porque dada la naturaleza del mencionado Reglamento General, éste debe ser elaborado en la fase previa del propio proceso de reforma, es decir, dentro de los actos preparatorias para proceder a la reforma de la Constitución para el que fue convocada la Asamblea Constituyente. (...) En consecuencia, la pretensión de los Constituyentes demandantes para el Tribunal Constitucional analice los arts. 1 y 71 del Reglamento General de la Asamblea Constituyente a través de la demanda de infracciones al procedimiento de reformas a la Constitución, no constituye la vía idónea, porque ese reglamento de organización y funcionamiento interno no forma parte del procedimiento de reforma propiamente de la Constitución, reiterando que sólo el procedimiento legislativo constituyente (reforma parcial) o procedimiento constituyente (reforma total) es objeto de control."

¹⁴⁸ Vgl. dazu die verfassungsrechtliche Einordnung der Revisionsmöglichkeiten unter: Die Forderung einer Verfassunggebenden Versammlung, V.



(1) *Positionierung im Verfassungstext*

Die Totalreform des Art. 232 CPE findet sich im Vierten Kapitel zum Vorrang und der Reform der Verfassung¹⁴⁹ und schließt innerhalb des Kapitels unmittelbar an die Normierung der partiellen Verfassungsreform aus den Art. 230, 231 CPE an. Die Totalreform stellt folglich eine neben der partiellen Reform erwähnte Möglichkeit zur Überarbeitung der Verfassung dar.

(2) *Entstehungsgeschichte*

Diese soeben aufgezeigte zweite Möglichkeit wurde nachträglich durch die große Verfassungsreform aus dem Jahr 2004 ergänzt. Vor der Inkorporierung der Verfassunggebenden Versammlung durch diese Reform bot die Verfassung ausschließlich die in Art. 230 CPE¹⁵⁰ vorgesehene Möglichkeit, die Verfassung partiell zu reformieren. Die Modifizierung des Art. 232 CPE wurde damals als Reaktion auf die Forderung der Straße nach einer umfassenden Neugestaltung des Staatsvertrages vorgenommen, da die bis dahin in der Verfassung enthaltenen Reformmöglichkeiten vom Volk für die Umsetzung seiner Erwartungen als nicht ausreichend angesehen wurden. Entsprechend dem politischen Hintergrund der Normentstehung und der Positionierung des Art. 232 CPE in der Verfassung wurde die Totalreform folglich als Ergänzung zur partiellen Reform etabliert.

(3) *Wortlaut*

Wenn die Totalreform eine Ergänzung zur partiellen Reform darstellt, so ist fraglich, inwiefern sich die beiden Reformmöglichkeiten unterscheiden. Hilfreich ist an dieser Stelle ein Blick auf den Wortlaut. Dem Adjektiv „total“ werden laut *Diccionario de la Real Academia Española*¹⁵¹ die Synonyme „general“, „universal“ und „que lo comprende todo en su especie“ an die Seite gestellt; es handelt sich somit um etwas umfassendes, universelles, das alles beinhaltet, was zu seiner Art gehört.¹⁵² „Total“ ist zudem einziges Antonym zu „parcial“. Wenn der Verfassunggebenden Versammlung „umfassende“ Kompetenzen zur Verfassungsreform

¹⁴⁹ Parte Quarta, Primacía y Reforma de la Constitución, Título Segundo, Reforma de la Constitución.

¹⁵⁰ Art. 230 I CPE: “Esta Constitución puede ser parcialmente reformada, previa declaración de la necesidad de la reforma...”

¹⁵¹ *Real Academia Española (Hrsg.)*, http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=total (abgerufen am 30.11.2011, 11.19 Uhr).

¹⁵² Die hier im Deutschen angefügte Umschreibung soll dem nicht der spanischen Sprache mächtigen Leser eine ungefähre Umschreibung liefern. Der Verfasserin ist bewusst, dass bei einer genauen Wortlautanalyse der Umweg über eine Übersetzung gewisse Gefahren birgt, so dass an dieser Stelle insbesondere auf den spanischen Originalwortlaut sowohl der CPE als auch des herangezogenen Wörterbuchs Bezug genommen wird.



zugesprochen werden und die Verwendung von Antonymen darüber hinaus nahe legt, dass eine partielle Reform eben gerade ein Gegensatz zur Totalreform darstellen soll, so bleibt zu klären, was im Wege der Totalreform möglich ist und was nicht auch durch eine partielle Reform realisierbar wäre.

Eine quantitative Interpretation der Begrifflichkeiten könnte die Beschränkung auf die partielle Reform so verstehen, dass nicht alle Artikel der Verfassung gemäß des Verfahrens aus den Art. 230, 231 CPE modifiziert werden dürften, sondern lediglich ein Teil; teilweise wird vertreten, der Wortlaut des Art. 230 CPE ermächtige den *Congreso*, alle Artikel minus einem zu reformieren¹⁵³. Daraus wiederum wäre im Wege eines *argumentum e contrario* abzuleiten, dass eine Totalreform erst dann vorläge, wenn eine Modifizierung aller Artikel der Verfassung vorgenommen würde. Eine solche rein numerische Betrachtung brächte die Unterstellung mit sich, die Verfassungsgeber würden die Verfahrensfrage, ob die Kompetenz zur Verfassungsreform über den Weg der Art. 230, 231 CPE dem *Congreso* obliegt oder ob der kompliziertere Weg des Art. 232 CPE zu durchlaufen ist, bei dem ein neues Gremium vom Volk direkt gewählt werden muss, von der Modifizierung eines einzigen – des letzten von der partiellen Reform nicht umfassten – Artikels abhängig machen. Eine solche Differenzierung in zwei komplett unterschiedliche Verfahren für die Modifizierung eines einzelnen Artikels erscheint unverhältnismäßig und war sicherlich so von den Verfassungsgebern nicht beabsichtigt. Eine rein numerische Betrachtung ist daher nicht zielführend.

Neben der quantitativen wird daher auch überwiegend eine qualitative Interpretation der Begriffe „parcial“ und „total“ vorgenommen. Hierfür ist ein Blick auf den materiellen Gehalt der von der Änderung betroffenen verfassungsrechtlichen Regelungen notwendig. Die partielle Reform ist dieser Betrachtung nach insofern beschränkt, als sie „die essentiellen Prinzipien des liberalen demokratischen Staates respektieren müsse, wie den Staatsaufbau, die Gewaltenteilung, die Grundrechte und die in allen demokratischen und sozialen Rechtsstaaten anerkannten Garantien und Institutionen“.¹⁵⁴ Die Neugestaltung dieser grundlegenden Staatsprinzipien wäre dieser Ansicht nach folglich der Verfassungsgebenden Versammlung vorbehalten, da diese an die Schranken der partiellen Reform gerade nicht gebunden ist. Dieser Ansicht ist zu Gute zu halten, dass bei der Überarbeitung der für den „contrat social“ so wesentlicher

¹⁵³ So *Vidal Prado, Carlos*, zitiert nach *Asbún, Jorge*, *Constituyente y Reforma Constitucional en Bolivia*, S. 67, Santa Cruz, Bolivien 2005.

¹⁵⁴ *Herrera, William*, *Asamblea Constituyente y Reforma Constitucional*, S. 63, in: *Asamblea Constituyente & Reforma Constitucional*, Cochabamba, Bolivien 2005; dieser Ansicht folgt u.a. auch: *Rivera Santivañez, José Antonio*, *Los desafíos del proceso constituyente*, in: *Asamblea Constituyente & Reforma Constitucional*, S. 181, Cochabamba, Bolivien 2005.



Prinzipien, wie der oben genannten, die Normierung eines eigenen, strengeren Verfahrens nahe liegend erscheint. So kommt dem Volk als Souverän – mittels abschließenden Verfassungsreferendums – gemäß Art. 232 CPE das letzte Wort und somit neben einem Vetorecht bezüglich der Neugestaltung auch die Möglichkeit zu, noch einmal selbst zu entscheiden, wem es die bedeutungsvolle Aufgabe der grundlegenden Umgestaltung des Staatssystems zuweist. Die Verfasserin hält mithin eine qualitative Interpretation der Begriffe für angebracht. Der Wortlaut beschränkt demzufolge die Totalreform nicht, die Verfassunggebende Versammlung ist hiernach bevollmächtigt, selbst eine grundlegende Umgestaltung des Staates vorzunehmen.

(4) Verfassungsimmanente Schranken

Wenn Wortlaut, Entstehungsgeschichte und Positionierung in der Verfassung für eine unbeschränkte Kompetenz der Verfassunggebenden Versammlung sprechen, bleibt daher zuletzt fraglich, ob andere Normen die Kompetenz der Verfassunggebenden Versammlung beschränken. Zu berücksichtigen ist bei der Suche nach einer solchen kompetenzbeschränkenden Regelung, dass es sich bei Art. 232 CPE um eine verfassungsrechtliche Regelung handelt und dass auch das bolivianische Rechtssystem die Prinzipien der Normenhierarchie¹⁵⁵ und des Vorrangs der Verfassung¹⁵⁶ kennt. Eine Beschränkung der Kompetenz aus Art. 232 CPE ist daher nur durch eine Norm gleichen Ranges, eine verfassungsimmanente Schranke, möglich. Bezug auf die Verfassunggebende Versammlung nimmt der Verfassungstext in den Artikeln 224, 4 I und 232 CPE. Art. 224 CPE¹⁵⁷ bezieht sich dabei lediglich auf die Kandidatur zur Wahl als Abgeordneter einer Verfassunggebenden Versammlung und hilft bei der Suche nach Schranken, die dem Gremium gesetzt werden, nicht weiter.

In Art. 4 CPE¹⁵⁸ wird die Verfassunggebende Versammlung als ein Medium des Volkes bezeichnet, mit dessen Hilfe es „berät und regiert“. Eine genauere Beschreibung, wie die Repräsentanz durch die Verfassunggebende Versammlung auszusehen hat und inwiefern selbiger

¹⁵⁵ Art. 228 CPE, vgl. hierzu die genaueren Ausführungen des Tribunal Constitucional in SC 13/2003-R vom 14. Februar 2003.

¹⁵⁶ Art. 228 CPE, vgl. hierzu die genaueren Ausführungen des Tribunal Constitucional in SC 58/2002 vom 08. Juli 2002.

¹⁵⁷ Art. 224 CPE. Los partidos políticos y/o las agrupaciones ciudadanas y/o pueblos indígenas podrán postular directamente candidates a Presidente, Vicepresidente, senadores y diputados, constituyentes, concejales, alcaldes y agentes municipales, en igualdad de condiciones ante la ley, cumpliendo los requisitos establecidos por ella.

¹⁵⁸ Art. 4 CPE. El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa Legislativa Ciudadana y el Referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por Ley.

Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya la soberanía del pueblo comete delito de sedición.



Grenzen gesetzt werden, ist auch dieser Norm nicht zu entnehmen. Die Funktion der Verfassunggebenden Versammlung und die Voraussetzungen für ihre Einberufung werden sodann aber durch Art. 232 CPE¹⁵⁹ verfassungsrechtlich genauer bestimmt. Allerdings beschränkt sich auch diese Norm bei der Aufgabenbeschreibung auf die Übertragung der Kompetenz zur Totalreform der Verfassung. Ferner verweist Art. 232 CPE für die Festlegung der Wahlmodalitäten und die konkrete Einberufung des Gremiums auf ein spezielles vom *Congreso* zu erlassendes Einberufungsgesetz.

Auf den ersten Blick könnte man annehmen, dass durch dieses (einfache) Gesetz keine Beschränkung der Kompetenz der Verfassunggebenden Versammlung möglich ist, da dieses im Rang als einfaches Gesetz unter der verfassungsrechtlichen Regelung des Art. 232 CPE anzuordnen ist. Die korrekte Einordnung dieses Einberufungsgesetzes in die Normenhierarchie erfordert eine tiefere Analyse des bolivianischen Verfassungsrechts.

In der bolivianischen Literatur wird vertreten, das Einberufungsgesetz regle und limitiere die dem Volk durch die Verfassung zugeschriebene Form der Machtausübung.¹⁶⁰ Möglich sei diese Limitierung durch den besonderen verfassungsrechtlichen Rang, der dieser Norm zukomme, wodurch sowohl der Normenhierarchie¹⁶¹ als auch dem Vorrang der Verfassung (vgl. Art. 228 CPE) genüge getan werde. Als Begründung für diese Ansicht wird die von der verfassungsrechtlichen Lehre anerkannte Konstruktion der *leyes constitucionales*, der „Verfassungsgesetze“, herangezogen, die zwar nicht zum geschriebenen Verfassungstext, wohl aber zu den verfassungsrechtlichen Rechtsquellen ersten Ranges gehören und somit „auf einer Hierarchiestufe mit dem Verfassungstext stehen und wie dieser zählen“¹⁶².

¹⁵⁹ Art. 232 CPE. La reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por Ley Especial de convocatoria, la misma que señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios de voto de los miembros presentes del H. Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República.

¹⁶⁰ So etwa *El-Hage Guaristi, Carlos Javier*, Análisis Jurídico de la Constitucionalidad de la Propuesta de Nueva Constitución Política del Estado, S. 114 ff., in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), opiniones y análisis, Bd. 91, Tomo I (Análisis del proyecto de Constitución de la Asamblea Constituyente), La Paz, Bolivien 2008.

¹⁶¹ “(...) uno de los principios fundamentales inherentes als Estado Democrático de Derecho es el principio de jerarquía, el cual consiste en que la estructura jurídica de un Estado se basa en criterios de niveles jerárquicos que se establecen en función de sus órganos emisores, su importancia y el sentido funcional; de manera que una norma situada en un rango inferior no puede oponerse a otra de superior rango. Ese principio fundamental está consagrado por el art. 228 de la Constitución.” (SC 13/2003-R vom 14. Februar 2003).

¹⁶² *Sagüés, Nestor Pedro*, Elementos de Derecho Constitucional, 3. Auflage, Buenos Aires, Argentinien 1999, S. 136; wörtlich: „tienen la misma jerarquía que el texto constitucional y valen como éste“.



Voraussetzung für die Anerkennung als eben solches „Verfassungsgesetz“ sind insbesondere zwei Charakteristika¹⁶³: Zum einen müssen die betreffenden Gesetze durch eine qualifizierte Mehrheit verabschiedet worden sein, die der zur Verfassungsänderung erforderlichen Mehrheit entspricht. Ferner muss das ausdrückliche Ziel der Norm die *complementación*, die Ergänzung, sein, worunter die Interpretation und die Entwicklung von im Verfassungstext enthaltenen Bestimmungen verstanden wird.

Hinsichtlich der Voraussetzung der qualifizierten Mehrheit bezüglich des Einberufungsgesetzes stellt bereits die Verfassung in ihrem Art. 232 CPE die Notwendigkeit der Zweidrittelmehrheit auf. Im konkreten Fall wurde das einschlägige Einberufungsgesetz, das Gesetz N° 3364, am 6. März 2006 sogar einstimmig vom *Congreso* verabschiedet. Damit ist dem Erfordernis der Verabschiedung mit einer Mehrheit, die auch für eine Verfassungsänderung reicht (gemäß Art. 230 CPE ist dies für eine partielle Verfassungsreform die Zweidrittelmehrheit), unzweifelhaft genüge getan.

Auch das zweite Erfordernis ist erfüllt: In Artikel 1 des Einberufungsgesetzes wird explizit auf die verfassungsausführende Funktion hingewiesen.¹⁶⁴ Das Einberufungsgesetz unterfällt somit der Kategorie der „Verfassungsgesetze“.

Mit Hilfe des Einberufungsgesetzes ist es daher grundsätzlich möglich die Funktion der Verfassunggebenden Versammlung sowie die Art der Machtausübung des Volkes durch die Verfassunggebende Versammlung genauer zu bestimmen und auch einzugrenzen.¹⁶⁵

Nach der durch dieses Gesetz vorgegebenen, konkretisierten Lesart wird Art. 232 CPE ergänzt. Legt dieser seinem Wortlaut nach nur fest, das Einberufungsgesetz bestimme die Art und die Modalitäten für die Wahl der Abgeordneten der Verfassunggebenden Versammlung, so werden letzterer nunmehr Pflichten auferlegt, wie etwa ein bestimmtes zu befolgendes Prozedere. Zudem ist die Verfassunggebende Versammlung an die Einbeziehung des Ergebnisses der Volksabstimmung zur Autonomiefrage gebunden, die zeitgleich mit der Wahl zur Verfassunggebenden Versammlung stattfand. Eine Beschränkung der Kompetenz des Gremiums, die etwa eine Beibehaltung der grundlegenden Staatsprinzipien oder des liberalen, demokrati-

¹⁶³ Vgl. dazu: *Sagüés, Nestor Pedro*, Elementos de Derecho Constitucional, 3. Auflage, Buenos Aires, Argentinien 1999, S. 136 ff.

¹⁶⁴ Art. 1 (Marco Constitucional y Objeto) Einberufungsgesetz. El objeto de la presente Ley Especial es convocar a la Asamblea Constituyente y se base en los Artículos 2°, 4° y 232° de la Constitución Política del Estado y Artículo 1° de la Ley Especial 3091 del 6 de Julio de 2005, señalando la forma y modalidad que establecen dichos artículos.

¹⁶⁵ Ebenfalls Verfassungsrang hat das parallel vom Congreso verabschiedete Ley N° 3365, Ley de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales, auf das im Rahmen der Regelungen im Verfassungsentwurf zur Autonomie noch zurückzukommen sein wird.



schen Rechtsstaates fordern – wie von einigen vertreten – schreibt auch dieses Gesetz nicht vor. Vielmehr beschränkt sich auch das Einberufungsgesetz auf die Bevollmächtigung zur Totalreform der Verfassung.¹⁶⁶

Bleibe noch zu argumentieren, die weiten Kompetenzzuschreibungen durch das Einberufungsgesetz und die dadurch erfolgte Konkretisierung des Art. 232 CPE sei verfassungswidrig, etwa weil diese vom Wortlaut nicht mehr gedeckt sei oder weil der Verfassunggebenden Versammlung durch die Verfassung gerade eine uneingeschränkte Ermächtigung zur Totalreform ausgesprochen werden sollte, die mit bereits im Vorfeld auferlegten Beschränkungen nicht vereinbar sei. Diesbezüglich sei daran erinnert, dass der bolivianische Verfassungsgerichtshof, der *Tribunal Constitucional*, das „Prinzip der Vermutung der Verfassungsmäßigkeit“ (*principio de presunción de constitucionalidad*) aufgestellt hat. Hiernach, wie auch in Art. 2 des *Gesetzes des Tribunal Constitucional* normiert, wird die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes, Dekretes, einer Resolution oder eines anderen Aktes eines Staatsorgans solange vermutet, bis der *Tribunal Constitucional* die Verfassungswidrigkeit festgestellt hat.¹⁶⁷ Somit geht auch die Verfasserin in der weiteren Analyse bis auf Weiteres von der Verfassungsmäßigkeit des Einberufungsgesetzes aus.

Eine Beschränkung der Kompetenz der Verfassunggebenden Versammlung ist daher auch nicht über eine verfassungsimmanente Schranke zu begründen.

(5) *Ergebnis*

Der Wortlaut, die Entstehungsgeschichte und die Positionierung im Verfassungstext legen eine unbeschränkte Kompetenz der Verfassunggebenden Versammlung im Wege der Totalreform nahe; eine verfassungsimmanente Schranke, die dieser Interpretation entgegenstünde, lässt sich nicht ermitteln. Es ist somit von einer umfassend ermächtigten Verfassunggebenden Versammlung auszugehen.

¹⁶⁶ Art. 3 Abs. 2 (Asamblea Constituyente) Einberufungsgesetz. Es [la Asamblea Constituyente] independiente y ejerce la soberanía del pueblo. No depende ni esta sometida a los poderes constituidos y tiene como única finalidad la reforma total de la Constitución Política del Estado.

¹⁶⁷ Auf die politische Brisanz dieser Norm in Zeiten eines nicht ausreichend besetzten und damit nicht tagenden Tribunal Constitucional soll an dieser Stelle nur hingewiesen werden.



6. Die Arbeitsweise der Verfassunggebenden Versammlung

Nimmt man die Zeit zwischen August 2006 und Dezember 2007 in den Blick, so zeigt sich, dass die Verfassunggebende Versammlung viele Phasen der politischen Blockade überwinden musste und auch ihre internen Abläufe nicht selten von dem Ideal eines unabhängigen, auf Konsensfindung ausgerichteten Gremiums abwichen. Um der Verfassunggebenden Versammlung dennoch hinsichtlich der ihr politisch und verfassungsrechtlich zugedachten Rolle gerecht zu werden, soll zunächst die geplante und im Grunde auch verwirklichte Arbeitsweise dargestellt werden, um anschließend auf die praktischen Durchführungsschwierigkeiten aus der Arbeitspraxis der Verfassunggebenden Versammlung einzugehen.

a Die geplante Arbeitsweise

(1) Festlegung der internen Verfahrensweisen

Die Verfassunggebende Versammlung war gemäß Art. 21 des Einberufungsgesetzes¹⁶⁸ gehalten, sich eine eigene Geschäftsordnung zu geben, in der ihre interne Arbeitsweise festgelegt werden sollte. Bis zur Verständigung auf eine eigene Geschäftsordnung, schlug das Einberufungsgesetz in nicht zwingender Form vor, sich vorübergehend nach Kapitel IV der Geschäftsordnung der *Cámara de Diputados* zu richten, vgl. Art. 21 S. 2 Einberufungsgesetz.

Zur Durchführung weiterer vorbereitender Maßnahmen direkt zu Tagungsbeginn der Verfassunggebenden Versammlung sah Art. 22 Einberufungsgesetz die Bildung einer Ad-hoc-Kommission vor, die sich aus neun Abgeordneten (jeweils einem pro *Departamento*) zusammensetzte.¹⁶⁹ Aufgaben dieser Kommission waren das Vorantreiben der erforderlichen vorbereitenden Arbeiten für das Zusammentreten der Verfassunggebenden Versammlung, die Entgegennahme von Vorschlägen für Verfassungsreformen sowie von Entwürfen einer Geschäftsordnung für die Verfassunggebende Versammlung, die Einberufung deren erster Sit-

¹⁶⁸ Art. 21 Einberufungsgesetz. La Asamblea Constituyente tendrá la facultad normativa interna para establecer un Reglamento General. En tanto la Asamblea Constituyente apruebe su Reglamento Interno, podrá regirse bajo las normas del TÍTULO IV del Reglamento General de la cámara de Diputados, con excepción de los Capítulos V y VI de dicho Título.

¹⁶⁹ Zur personellen Zusammensetzung der Ad-hoc-Kommission siehe: Seis de los nueve miembros del comité ad hoc de la Constituyente son del MAS, bolpress vom 2.8.2006, <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006080218>, (abgerufen am 25.6.2012, 13.51 Uhr).



zung sowie die Abnahme des Eides der Abgeordneten der Verfassunggebenden Versammlung.

(2) *Beschreibung der internen Organisation*

Seit Tagungsbeginn am 6. August 2006 versammelte sich die Verfassunggebende Versammlung teilweise im Plenum, teilweise in kleineren Arbeitsgruppen, den Kommissionen.

Ein Großteil der die redaktionelle Phase vorbereitenden Arbeiten wurde von den Kommissionen übernommen. Diese waren thematisch aufgegliedert und als permanente über Verwaltungsautonomie verfügende Arbeitsgruppen der „Debatte, Analyse, thematischer Forschung, Beratung, Koordination, Konsultation und Systematisierung in einem bestimmten Gebiet“¹⁷⁰ konzipiert.

Aus der folgenden Tabelle, in der die Kommissionen namentlich und unter Angabe der Anzahl der ihr angehörenden Abgeordneten aufgelistet sind, ergibt sich bereits ein erster Überblick über die im Vorfeld erwarteten Themenschwerpunkte.

Folgende 21 Kommissionen¹⁷¹ wurden gebildet:

	Name und thematische Ausrichtung der Kommission	Anzahl der Abgeordneten
1	Visión País Vision des Landes	15
2	Ciudadanía, nacionalidad y nacionalidades Staatsbürgerschaft, Nationalität und Nationalitäten	9
3	Deberes, derechos y garantías Pflichten, Rechte und Garantien	9
4	Organización y estructura del nuevo Estado (Estructura política y social del Estado unitario plurinacional, regimen de organización mixta del Estado, Poder moral y Poder social) Organisation und Struktur des neuen Staates (Politische und soziale Struktur des plurinationalen Einheitsstaates, System der gemischten Organisation des Staates, moralische und soziale Gewalt)	15
5	Poder Legislativo Legislative	7

¹⁷⁰ *Gamboa Rocabado, Franco*, El trabajo de la Asamblea Constituyente: una evaluación de su dinámica, S. 32, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), opiniones y análisis, Bd. 91 (Análisis del Proyecto de la Constitución de la Asamblea Constituyente).

¹⁷¹ Weitere Details zur Zusammensetzung der Kommissionen finden sich u.a. bei *Zubieta Arce, Juan Jaime*, El devenir de los Encuentros Territoriales en la Asamblea Constituyente, S.73-75, in: Fundación PIEB (Hrsg.), T'inkazos N°23-24 (März 2008), La Paz, Bolivien 2008 und *Apostamos por Bolivia (Hrsg.)*, El álbum de las comisiones, in: Revista Construyendo 40, La Paz, Bolivien 2007.



6	Poder Judicial Judikative	11
7	Poder Ejecutivo Exekutive	7
8	Otros órganos del Estado Andere Staatsorgane	8
9	Autonomías departamentales, provinciales, municipales e indígenas, descentralización y organización territorial Autonomien auf der Ebene der Departamentos, Provinzen, Gemein- den und indigene Autonomien, Dezentralisierung und territoriale Or- ganisation	25
10	Educación e interculturalidad Bildung und Interkulturalität	17
11	Desarrollo social integral Soziale und integrale Entwicklung	11
12	Hidrocarburos Mineralöl, Kohle und Erdgas	17
13	Minería y metalurgia Bergbau und Metallurgie	7
14	Recursos hídricos y energía Wasserressourcen und Energie	7
15	Desarrollo productivo rural, agropecuario y agroindustrial Ländliche, productive, landwirtschaftliche und agroindustrielle Ent- wicklung	13
16	Recursos naturales renovables, tierra, territorio y medio ambiente Natürliche erneuerbare Ressourcen, Land, Territorium und Umwelt	17
17	Desarrollo integral amazónico Integrale Entwicklung des Amazonas	11
18	Coca Koka(-pflanze)	7
19	Desarrollo económico y finanzas Ökonomische Entwicklung und Finanzen	15
20	Fronteras nacionales, relaciones internacionales e integración Nationale Grenzen, internationale Beziehungen und Integration	9
21	Seguridad y defensa nacional Nationale Sicherheit und Verteidigung	7

Jede dieser Kommissionen konnte über zwei verschiedene Wege Informationen in ihrem Arbeitsgebiet sammeln.

Die erste Möglichkeit bestand in der Durchführung öffentlicher Anhörungen, den sogenannten *audiencias públicas*, bei denen Bürger sowie Repräsentanten verschiedener Institutionen und sozialer Organisationen ihre Vorstellungen und Erwartungen bezüglich der Ausarbeitung der *NCPE* vorstellten. Neben der Aussprache einer unverbindlichen Einladung zu einer solchen Anhörung, waren die Kommissionen ebenfalls ermächtigt, obligatorische Anhörungen



einzubrufen, zu denen selbst Vertreter öffentlicher Institutionen zu Informationszwecken vorgeladen werden konnten.

Die zweite Möglichkeit der Informationsbeschaffung bestand in territorialen Zusammenkünften, den sogenannten *Encuentros territoriales*, die in ganz Bolivien organisiert wurden und zu denen die Abgeordneten der jeweiligen Kommissionen innerhalb von 35 Tagen zwischen März und April 2007 reisten, um diverse Themen aus den Bereichen Politik, Kultur, Wirtschaft und Soziales zu diskutieren.¹⁷² Für viele waren diese Vorortbesuche fundamentale Momente für ihre Arbeit in der Verfassunggebenden Versammlung, da die Abgeordneten sich dort fern von Beratern sowie politischer und regionaler Einflussnahme darauf konzentrieren konnten, was das Volk ihnen mitzuteilen hatte.

Beide Formen der Informationsbeschaffung dienten, neben der Möglichkeit schriftliche Vorschläge für die *NCPE* einzureichen, als Mittel der Rückkopplung zum Volk, als dessen Vertretung die Verfassunggebende Versammlung konzipiert war.

Das Plenum war die Vollversammlung der Verfassunggebenden Versammlung und oberste Beratungs- und Entscheidungsinstanz des Gremiums. Im Plenum standen allen Abgeordneten die gleichen Rechte und Pflichten zu; an Plenarsitzungen sollten möglichst viele von ihnen teilnehmen. Die Hauptaufgabe des Plenums bestand in der abschließenden Diskussion der von den Kommissionen eingereichten Vorschläge und in der abschließenden Annahme eines *NCPE*-Entwurfes. Darüber hinaus oblagen dem Plenum unter anderem die Bestätigung der Direktion, die Annahme und gegebenenfalls Modifizierung der Geschäftsordnung sowie die Verabschiedung des Finanzhaushaltes.

Schließlich verdient die Direktion der Verfassunggebenden Versammlung Erwähnung. Hierbei handelte es sich um elf aus den Reihen der Abgeordneten gewählte Vertreter aus insgesamt sechs politischen Gruppierungen (*MAS, AS, CN, MNR-FRI, UN* und *PODEMOS*), deren Hauptaufgabe die Leitung und Koordination der Arbeiten der Verfassunggebenden Versammlung, beispielsweise durch die Ausarbeitung von Tagesordnungen für die Plenarsitzungen, aber auch die Repräsentation des Gremiums nach außen war. Den Vorsitz dieses Gremiums hatte die Präsidentin der Verfassunggebenden Versammlung, Silvia Lazarte.

¹⁷² Eine Innensicht auf die „Encuentros Territoriales“ bietet *Zubieta Arce, Juan*, Abgeordneter der Verfassunggebenden Versammlung aus Wahlbezirk 34 (MCSFA), in seinem Beitrag *El devenir de los Encuentros Territoriales en la Asamblea Constituyente* S.66 ff., in: Fundación PIEB (Hrsg.), *T'inkazos N°23-24* (März 2008), La Paz, Bolivien 2008.



b Praktische Durchführungsschwierigkeiten

Die praktische Arbeit der Verfassunggebenden Versammlung gestaltete sich äußerst schwierig.

Nach dem Zusammentreten der Verfassunggebenden Versammlung begann zunächst das Ringen um die Geschäftsordnung. Hierbei ging es um die verbindliche Festlegung der für die Verfassunggebende Versammlung maßgeblichen Verfahrensweisen. Stark polarisierend wirkte die geführte Debatte, ob und bei welchen Abstimmungen innerhalb der Verfassunggebenden Versammlung die absolute Mehrheit zur Annahme ausreicht und in welchen Fällen die Zweidrittel-Mehrheit erforderlich ist. Auf das Problem der Konsensfindung bezüglich des Abstimmungsmodus und der hierdurch hervorgerufenen langwährenden Blockade der inhaltlichen Arbeiten wird in einer nachfolgenden Analyse gesondert eingegangen.

Die nach Auflösung der Blockade folgende Phase inhaltlicher Arbeit fand mit großer Verzögerung überwiegend in den gebildeten Kommissionen statt.

Zeitlich um den Fristablauf des ersten Jahres herum einzuordnen, folgte wiederum eine Phase, die von Lagerkämpfen, gewaltsamen Auseinandersetzungen und einem Stillstand hinsichtlich der inhaltlichen Arbeiten geprägt war. Auslöser für diese „Eiszeit“ waren die Auseinandersetzungen um die Verlegung des Regierungssitzes von La Paz nach Sucre.

Schließlich wurde der Dialog in der letzten Arbeitsphase der Verfassunggebenden Versammlung wieder aufgenommen und die Verfassung „im Groben“ und „im Detail“ approbiert.

(1) Schwierigkeit der Kompromissfindung

Ein von vorneherein als problematisch angesehener Faktor war die hohe Anzahl der Mitglieder dieser *Constituyente* im Vergleich zu anderen Verfassunggebenden Versammlungen aus der jüngeren lateinamerikanischen Geschichte. Während Bolivien sich mit rund 8,5 Millionen Einwohnern für eine Verfassunggebende Versammlung mit 255 Mitgliedern entschied, entsandte Venezuela (22 Millionen Einwohner) mit 131 Vertretern knapp die Hälfte in seine Versammlung, Kolumbien (32 Millionen Einwohner) beschränkte sich auf nur 79 Vertreter und Ecuador (17 Millionen Einwohner) sogar auf nur 70. Dass eine Konsensfindung in der bolivianischen Verfassunggebenden Versammlung unter 255 Abgeordneten äußerst schwierig sein würde, war bereits im Vorfeld abzusehen und bestätigte sich sodann bereits bei der Verabschiedung der Geschäftsordnung.



Dreh- und Angelpunkt des Streits war Artikel 70 der Geschäftsordnung, der den herrschenden Abstimmungsmodus für die Arbeiten der Verfassungsgebenden Versammlung festlegen sollte.¹⁷³ Ausgangspunkt für die Diskussion war die Formulierung in Art. 25 Einberufungsgesetz, nach der der Verfassungsentwurf mit „dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea“, also mit Zweidritteln der Stimmen der anwesenden Abgeordneten, die Verfassungsgebende Versammlung verlassen musste, bevor er dem Volk zur Annahme vorgelegt werden konnte. Im Einberufungsgesetz selbst ließ sich dagegen keinerlei Angabe zur Arbeit innerhalb der Kommissionen finden.

Am 17. November 2006 legte die Fraktion des *MAS* – unter Abwesenheit der Opposition – die absolute Mehrheit als vorherrschenden Wahlmodus für alle zukünftigen Wahlgänge sowohl innerhalb der Kommissionen als auch im Plenum fest. Die Fraktion stellte sich auf den Standpunkt, die nach der Verfassung und dem Einberufungsgesetz vorgesehene Zweidrittelmehrheit sei nur bei der Verabschiedung des endgültigen Gesamttextes von Nöten. Die Reaktionen hierauf seitens der Opposition, die die Zweidrittelmehrheit auch für Abstimmungen innerhalb der Kommissionen für notwendig erachtete, führten lange Zeit zu einer regelrechten Blockade der Arbeiten in der Verfassungsgebenden Versammlung, die für den außenstehenden europäischen Betrachter ungewöhnliche Ausmaße annahm:

So sollen zunächst die Abgeordneten der Mitte-Rechts-Partei *Nacion Unida (UN)* in den Hungerstreik getreten sein und *UN*-Chef Samuel Doria Medina dreizehn Tage lang auf einem Matratzenlager im Plenarsaal gehungert haben.¹⁷⁴ Bereits vier Tage nach Beginn des Hungerstreiks wurde mit Ricardo Pol (*UN*) der erste Abgeordnete ins Krankenhaus eingeliefert. Auch einige *Comités Cívicos* und Präfekten protestierten gegen die vom *MAS* oktroyierte Abstimmungsform. Die Opposition warf den *MAS*-Anhängern vor, diese wollten „alles alleine entscheiden, aber ohne Gegengewicht [gäbe es] keine Demokratie.“¹⁷⁵ Sollte aber während der Verhandlungen innerhalb der Verfassungsgebenden Versammlung die einfache Mehrheit ausreichen, so befürchtete die Opposition „bei der Schlussabstimmung (...) [könne der *MAS* die

¹⁷³ Die verschiedenen Vorschläge für den Abstimmungsmodus finden sich in zusammengefasster Form bei *Carrasco Alurralde, Inés Valeria/Albó, Xavier*, *Cronología de la Asamblea Constituyente*, S. 104, in: *Fundación PIEB (Hrsg.), T'inkazos N°23-24 (März 2008)*, La Paz, Bolivien 2008.

¹⁷⁴ *Dilger, Gerhard*, Die Sackgasse von Sucre – Die von Evo Morales angekündigte „Neugründung“ droht zu kippen, *Neues Deutschland* vom 7.12.2006, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Bolivien/verfassung6.html> (abgerufen am 26.6.2012, 11.15 Uhr).

¹⁷⁵ *Dilger, Gerhard*, Die Sackgasse von Sucre – Die von Evo Morales angekündigte „Neugründung“ droht zu kippen, *Neues Deutschland* vom 7.12.2006, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Bolivien/verfassung6.html> (abgerufen am 26.6.2012, 11.15 Uhr).



Opposition] mit dem Druck der Straße ausschließen¹⁷⁶ und so die Zwei-Drittel-Mehrheit bekommen.“¹⁷⁷

Die Hungerstreikbewegung, laut Opposition ein Zeichen der Solidarität mit den Vertretern der Opposition in der Verfassunggebenden Versammlung, laut Regierung ein bloßes Marketing-Event, durch das ein Bild der Unruhe und der Unzufriedenheit vermittelt werden sollte, weitete sich auf das ganze Land aus, bis sich schließlich ca. 600 Menschen daran beteiligten, darunter hochrangige Politiker, wie vier oppositionelle Gouverneure und die *PODEMOS*-Kongressabgeordneten im Regierungssitz La Paz.¹⁷⁸ Zudem riefen die Befürworter der Zweidrittelmehrheit zu einem Generalstreik auf.

Doch auch der *MAS* mobilisierte seine Basis, indem er zu einer Blockade der Oppositionshochburg Santa Cruz aufrief.

Beide Mobilisierungsversuche scheiterten zwar letztlich, führten aber zu einer frühen Polarisierung innerhalb und außerhalb der Versammlung. Die durch die Einleitung des Reformprozesses erhoffte Befriedung der zuletzt sehr angespannten innenpolitischen Lage wurde somit vorerst jedenfalls nicht erreicht. Zunächst hatte „die Straße (...) die Initiative des Handelns (wieder) an sich gezogen“¹⁷⁹.

Im Dezember 2006 konnten sich die Abgeordneten zumindest auf die Bildung einer Kommission einigen, die sich der Revision der umstrittenen Artikel der Geschäftsordnung widmen sollte. So konnte am 18. Januar 2007 die Arbeit in den Kommissionen zumindest teilweise beginnen; die Abgeordneten von *PODEMOS* verweigerten allerdings die Teilnahme, solange der Abstimmungsmodus nicht überarbeitet wurde.

Nach monatelangem Ringen konnten sich die Abgeordneten am 14. Februar 2007 letztlich auf eine gemeinsame Geschäftsordnung inklusive einer Neuregelung des Abstimmungsmodus verständigen.¹⁸⁰ Allerdings war zu diesem Zeitpunkt schon die Hälfte der Zeit vergangen, die

¹⁷⁶ Gemeint ist hiermit tatsächlich die Ausübung physischen Drucks durch die Anhänger auf der Straße, die –wie es in Bolivien häufiger zu beobachten ist– Mitglieder der Verfassunggebenden Versammlung faktisch hindern könnten, den Versammlungsraum zu betreten.

¹⁷⁷ *Dilger, Gerhard*, Die Sackgasse von Sucre – Die von Evo Morales angekündigte „Neugründung“ droht zu kippen, Neues Deutschland vom 7.12.2006, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Bolivien/verfassung6.html> (abgerufen am 26.6.2012, 11.15 Uhr).

¹⁷⁸ *Dilger, Gerhard*, Die Sackgasse von Sucre – Die von Evo Morales angekündigte „Neugründung“ droht zu kippen, Neues Deutschland vom 7.12.2006, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Bolivien/verfassung6.html> (abgerufen am 26.6.2012, 11.15 Uhr).

¹⁷⁹ *Lessmann, Robert*, Das neue Bolivien, Evo Morales und seine demokratische Revolution, Zürich, Schweiz 2010, S. 139.

¹⁸⁰ Für die Abstimmungen bezüglich der Vorschläge durch die Kommissionen und die Annahme des Verfassungsentwurfes „im Groben“ (en grande) sollte die absolute Mehrheit ausreichen, während die abschließende Annahme der einzelnen Verfassungsartikel (en detalle) eine 2/3-Mehrheit der anwesenden Mitglieder erfordert.



der Verfassunggebenden Versammlung für die Ausarbeitung der Verfassung zur Verfügung stand.

Um die ständige Kompromissfindung im Plenum zu umgehen und die Arbeit in diesem großen Gremium zu strukturieren und aufzugliedern, wurden 21 thematische Kommissionen gebildet. In diesen ständigen Arbeitsgruppen war die Zahl der Abgeordneten mit je nach Kommission zwischen sieben und 25 Teilnehmern übersichtlich, was die inhaltliche Arbeit durchaus begünstigte. Angestrebt wurde eine Einigung der Kommissionsmitglieder auf einen konkreten Vorschlag, der sodann an das Plenum weitergereicht werden sollte. In der Praxis stellte sich jedoch heraus, dass auch innerhalb der Kommissionen bis zum Schluss unüberwindbare Differenzen erhalten blieben, so dass die Kommissionen letztlich zwei Vorschläge, einen Mehrheits- und einen Minderheitsvorschlag, zur Diskussion an das Plenum weiterreichen durften. Zwar erscheint es zunächst sinnvoll, in besonders kritischen Fragen das Plenum entscheiden zu lassen. Gleichzeitig befreite diese neu geschaffene Möglichkeit der Verabschiedung von *informes de minoría und mayoría* die Kommissionen aber vom Zwang der schwierigen Kompromissfindung insbesondere zwischen den beiden politischen Lagern des MAS und des *PODEMOS*. Tatsächlich machten zahlreiche Kommissionen von der Möglichkeit Gebrauch, zwei Vorschläge für die Formulierung ihrer Verfassungsartikel an das Plenum weiterzureichen. Wohl nicht mehr im ursprünglichen Sinne dieser Regelung agierte die Kommission *Visión País*, als sie neben dem vom MAS diktierten Mehrheitsvorschlag zunächst zwei Minderheitsvorschläge formulierte, wobei der Vorschlag von Félix Cárdenas (CN) dem des MAS in vielen Punkten entsprach und eine ganz ähnliche Vision enthielt. Bei der abschließenden Abstimmung innerhalb der Kommission votierten sodann gemäß vorheriger Absprache sechs der 15 Abgeordneten für den „MAS-Vorschlag“ und fünf für den Vorschlag von Cárdenas. Somit blieb der Vorschlag von *PODEMOS* als einzig grundlegend anderer außen vor. Den vier Abgeordneten der Opposition wurde somit die Chance genommen, ihre Version eines liberalen, demokratischen Staates im Plenum zur Diskussion zu stellen.¹⁸¹

Doch nicht nur in diesem konkreten Fall tat sich eine Kommission schwer, sich auf an das Plenum weiterzureichende Vorschläge zu einigen. In Ermangelung einer ausreichenden Vorarbeit durch die Kommissionen sah sich die Präsidentin wiederholt gezwungen, die Frist zur

Werden die Zweidrittel nicht erreicht, so wird über eine zu bildende Einigungskommission ein zweiter Kompromissversuch unternommen. Scheitert auch dieser, sind die betroffenen Artikel dem Volk in einem Entscheidungsreferendum vorzulegen.

¹⁸¹ Vgl. *Gamboa Rocabado, Franco*, El trabajo de la Asamblea Constituyente: una evaluación de su dinámica, S. 39, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), opiniones y análisis, Bd. 91 (Análisis del Proyecto de la Constitución de la Asamblea Constituyente).



Weiterleitung der Vorschläge an das Plenum nach hinten zu korrigieren. Sollten die Kommissionen ihre Unterlagen ursprünglich Ende April 2007 weiterleiten, so wurde der Termin zunächst auf den 15. Mai, dann auf den 30. Mai, den 11. Juni und letztlich auf den 21. Juni verlegt. Doch auch zum letztgenannten Zeitpunkt sahen sich lediglich sechs Kommissionen in der Lage, komplette Vorschläge an das Plenum weiterzureichen. Während weitere fünf wenigstens Teilergebnisse vorweisen konnten, legten die restlichen zehn Kommissionen gar keine Ergebnisse vor. Bei Ablauf der neuerlich gesetzten Frist am 13. Juli reichte nur noch die Koka-Kommission einen Vorschlag ein.

Dieses fatale Bild basiert zum einen sicherlich nicht zuletzt auf kulturell bedingten Schwierigkeiten der Erarbeitung von Konsenslösungen. In vielen Fällen konfrontierten sich die politischen Lager innerhalb der Kommissionen bis zum Schluss mit unvereinbaren Maximalforderungen und zeigten sich wenig kompromissbereit. Andererseits war das ständige Verstreichenlassen der gesetzten, eigentlich verbindlichen Fristen, Berichten zu Folge, auch einem verbreiteten Mangel an Disziplin zu schulden. Beispielsweise führen zum Zeitpunkt des Fristablaufs um den 11. Juni – trotz Maßgabe durch die Direktion, die Arbeiten zu intensivieren und auch an Wochenenden und Feiertage in den Kommissionen zu tagen – einige Abgeordnete in ihre Regionen, ohne dass ihre Kommissionen die Arbeit abgeschlossen hätten.¹⁸²

Letztlich soll nicht unerwähnt bleiben, dass das Vorhaben im Plenum die Minderheits- und Mehrheitsvorschläge zu diskutieren, nur noch in Ansätzen verwirklicht wurde, da die Verfassunggebende Versammlung in der Endphase aufgrund der Konflikte in Sucre über Monate nicht im Plenum tagen konnte und die Verabschiedung letztlich unter enormem Zeitdruck und unter zweifelhaften Bedingungen ablief.

(2) *Systematisierung der Informationen*

Schwierigkeiten bereitete den Kommissionen überdies die Informationsflut, die sie in nur kurzer Zeit zu bearbeiten hatten. Von den Eingängen bei den Kommissionen umfasst waren sowohl einzelne Forderungen als auch konkrete Vorschläge zur Formulierung einzelner Artikel oder auch ganzer Verfassungen. Insbesondere auf den Reisen im Rahmen der territorialen Zusammenkünfte wurden die Abgeordneten mit einer Vielzahl neuer Informationen zu einem Zeitpunkt überhäuft, in dem gerade noch gut vier Monate für die Ausarbeitung eines Verfas-

¹⁸² So Carrasco Alurralde, Inés Valeria/Albó, Xavier, Cronología de la Asamblea Constituyente S. 112, in: Fundación PIEB (Hrsg.), T'inkazos N°23-24 (März 2008), La Paz, Bolivien 2008.



sungsentwurfs blieben. Dabei wurde noch im März 2007 den sozialen Organisationen ebenso wie dem einfachen Bürger die Chance geboten, mit Vorschlägen an die Abgeordneten heranzutreten. Dies kann einerseits sicherlich als zeitliche Fehlplanung angesehen werden. Gleichzeitig versuchte man jedoch der Situation Herr zu werden, indem den Kommissionen technische Sekretariate beigeordnet wurden, die bei der Systematisierung der Informationen helfen sollten. Ob es den Abgeordneten tatsächlich gelungen ist, die vielen Vorschläge, die aus dem Volk kamen, in ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen, mag bezweifelt werden. Positiv sollte jedoch das Bemühen um Partizipation seitens der organisierten und nicht-organisierten Bevölkerung vermerkt werden.

(3) *Knapper Zeitrahmen*

Sollte die Aufgabe der Verfassunggebenden Versammlung die konkrete Ausarbeitung eines detaillierten Verfassungstextes sein, so kamen im Vorfeld bereits Befürchtungen auf, die großen Diskrepanzen zwischen den Vorstellungen der Regierungsanhänger und denen der Opposition könnten zu sehr langwierige Verhandlungen führen. Dabei sind lange Vorbereitungsphasen zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung keineswegs unüblich. Grundsätzlich kann die Dauer eines „*constitution making*“ oder „*constitutional engineering*“, im Laufe dessen auch Vorentwürfe und Alternativvorschläge aufkommen und wieder verworfen werden, zeitlich sehr unterschiedlich ausfallen.¹⁸³

Für die Ausarbeitung des Entwurfes einer neuen bolivianischen Verfassung wurde der der Verfassunggebenden Versammlung zur Verfügung stehende Zeitraum bereits im Vorfeld durch das Einberufungsgesetz begrenzt. Die Abgeordneten waren laut Art. 24 dieses Gesetzes gehalten, innerhalb von sechs bis zwölf Monaten einen Verfassungsentwurf vorzulegen.¹⁸⁴

Die Höchstgrenze von zwölf Monaten erschien von Beginn an, insbesondere in Ermangelung einer umfassenden inhaltlichen Vorarbeit, sehr kurz, um den Erwartungen einer „Neugründung Boliviens“ gerecht zu werden. Erschwerend kam hinzu, dass sich die ersten sechs Monate der Verhandlungen, wie soeben dargestellt, fast ausschließlich auf prozedurale Fragen konzentrierten und erst Anfang 2007 ein Kompromiss zwischen den dem *MAS* nahestehenden

¹⁸³ Beispielhaft für eine sehr lange Phase der Ausarbeitung können etwa die Totalrevisionen der schweizerischen Bundesverfassung und der finnischen Verfassung genannt werden, die sich über einen Zeitraum von über 30 Jahren hinzogen.

¹⁸⁴ Artículo 24 (Duración) LEY No 3364, Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente vom 6. März 2006.

La Asamblea Constituyente tendrá un período de sesiones continuo e ininterrumpido no menor a seis meses ni mayor a un año calendario a partir de su instalación.



Abgeordneten der Verfassunggebenden Versammlung und der Opposition die Aufnahme inhaltlicher Arbeiten ermöglichte.¹⁸⁵

Im Frühsommer 2007 realisierte die Verfassunggebende Versammlung, dass ihr nach Durchführung vieler öffentlicher Anhörungen und der Lektüre zahlreicher Vorschläge für eine neue Verfassung die Zeit zur Redaktion eines Entwurfes knapp werden würde. Doch auch die Aufstellung eines konkreten Zeitplans blieb erfolglos, wie der ständige Bruch der von der Direktion gesetzten Fristen eindrucksvoll belegt.

Nach Ablauf des ersten Jahres war die Verfassunggebende Versammlung tatsächlich weit von der Vorlage eines Verfassungsentwurfes entfernt. Dies brachte Morales und seine Regierung in eine gewisse Notsituation, da die angekündigte neue Verfassung den Dreh- und Angelpunkt des politischen Projektes der „Neugründung Boliviens“ darstellte und somit eine „Fortführung der Regierung unter dem Zeichen einer „neoliberalen“ Verfassung (...) kaum vorstellbar“ war.¹⁸⁶ So ging zwar die Verschiebung des Sitzungsendes mit einem unvermeidbaren Glaubwürdigkeitsverlust der Verfassunggebenden Versammlung (und letztlich auch der Regierung, deren wichtigstes Projekt diese darstellte) einher. Andererseits ermöglichte die Verlängerung ein Festhalten am hochgesteckten Ziel der „Neugründung“ mittels einer neuen Verfassung unter Wahrung der demokratischen Institutionalität.¹⁸⁷

Am 2. Juli 2007 beschloss die Verfassunggebende Versammlung daher eine Verlängerung ihres Mandats um vier Monate bis zum 14. Dezember 2007. Diese Entscheidung sorgte für viel Unmut, da zu Recht bezweifelt wurde, dass der Verfassunggebenden Versammlung die Kompetenz zustehe, ihr eigenes – ursprünglich per Referendum vom Volk erlangtes – Mandat zu verlängern. Dennoch wurde davon abgesehen, erneut das Volk zu befragen. Stattdessen leitete die Direktion die Resolution der Verfassunggebenden Versammlung mit der Bitte um Mandatsverlängerung an den Präsidenten des *Congreso*, Álvaro García Linera, weiter. Nach langen Diskussionen im *Congreso* verabschiedete dieser schließlich am 4. August 2007 das so-

¹⁸⁵ Vgl. hierzu *Olivera, Leny/Orellana, Aldo/Whitesell, Lily*, Re-founding Bolivia. A Nation's Struggle over Constitutional Reform, Democracy Center Briefing Paper, Cochabamba, Bolivia 2007, S. 16, http://democracyctr.org/wp/wp-content/uploads/2011/10/assembly_brief_000.pdf (abgerufen am 26.6.2012, 11.26 Uhr); *International Crisis Group*, Bolivia's New Constitution: Avoiding Violent Confrontation, S. 11, Latin America Report N° 23, http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/bolivia/23_bolivia_s_new_constitution_avoiding_violent_confrontation (abgerufen am 26.6.2012, 11.32 Uhr).

¹⁸⁶ *Behrens, Peter-Alberto*, Ein Jahr Evo Morales in Bolivien – eine Bilanz, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Politischer Kurzbericht vom 31.1.2007, http://www.kas.de/wf/doc/kas_10062-1522-1-30.pdf?070205105810 (abgerufen am 26.6.2012, 11.44 Uhr).

¹⁸⁷ Zu alternativen Lösungen vgl. *Behrens, Peter-Alberto*, Ein Jahr Evo Morales in Bolivien – eine Bilanz, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Politischer Kurzbericht vom 31.1.2007, http://www.kas.de/wf/doc/kas_10062-1522-1-30.pdf?070205105810 (abgerufen am 26.6.2012, 11.44 Uhr).



genannte Ley Ampliatoria¹⁸⁸, welches Artikel 24 des Einberufungsgesetzes modifizierte und das Mandat der Verfassunggebenden Versammlung, wie gewünscht, bis zum 14. Dezember 2007 verlängerte. Am Ende dieser erweiterten Frist gelang schließlich die politisch äußerst umstrittene Vorlage eines Verfassungsentwurfs.

(4) *Einflussnahme durch die Exekutive*

Als weiteres Manko bezüglich der praktischen Arbeit wurde die Einflussnahme durch die Exekutive empfunden. Konzipiert war die Verfassunggebende Versammlung ganz bewusst als von den verfassten Gewalten unabhängiges neues Gremium, das ausschließlich für die Aufgabe der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes ins Leben gerufen worden war. Die Unabhängigkeit wurde in personeller Hinsicht dadurch erreicht, dass die Ausübung zahlreicher Funktionen gemäß Art. 8 Abs. 1 Nr. 1 des Einberufungsgesetzes¹⁸⁹ nicht vereinbar war mit der Stellung als Abgeordneter der Verfassunggebenden Versammlung. Hierzu gehörten unter anderem auch die der Exekutive zuzuordnenden Funktionen als Präsident der Republik, Vizepräsident, Minister, Vizeminister und Generaldirektor der Exekutive.

Dennoch wurde eine Manipulation der Verfassunggebenden Versammlung von außen, insbesondere durch die Exekutive, beklagt, die die Unabhängigkeit des Gremiums gefährdete. Laut Bericht der Konrad-Adenauer-Stiftung klagten im Laufe der Verfassunggebenden Versammlung selbst MAS-Abgeordnete darüber, dass „das Entscheidungszentrum nicht mehr in Sucre [am Sitz des Verfassunggebenden Versammlung], sondern in La Paz [am Regierungssitz]“¹⁹⁰ läge.

¹⁸⁸ Ley N° 3728, Ley de Modificación de Convocatoria a la Asamblea Constituyente vom 4. August 2007.

¹⁸⁹ Art. 8 Abs. 1 Nr. 1 Einberufungsgesetz (Incompatibilidad).

I. No podrán ser elegidos Constituyentes:

1. El Presidente de la República, el Vicepresidente, Senadores, Diputados, Ministros, Viceministros y Directores Generales del Poder Ejecutivo; Ministros de la Corte Suprema, Magistrados del Tribunal Constitucional, Consejeros de la Judicatura y Vocales de Cortes Superiores de Distrito; Contralor General de la República, Fiscal General, Superintendentes, Prefectos, Alcaldes, Concejales, Consejeros Departamentales, Vocales de las Cortes Electorales, que no renuncien en forma irrevocable y cesen en sus funciones y empleos por lo menos sesenta días antes del verificativo de la elección de Constituyentes.

2. Los funcionarios y empedados civiles, los militares y policías en servicio activo y los eclesiásticos con jurisdicción que no renuncien en forma irrevocable y cesen en sus funciones y empleos pro lo menos sesenta días antes del verificativo de la elección de Constituyentes.

3. Los contratistas de obras y servicios públicos; los administradores, gerentes y directores, mandatarios y representantes de sociedades o establecimientos en que tiene participación pecuniaria con el Fisco y los de empresas subvencionadas por el Estado; los administradores y recaudadores de fondos públicos mientras no finiqueten sus contratos y cuentas.

¹⁹⁰ Behrens, Peter-Alberto, Ein Jahr Evo Morales in Bolivien – eine Bilanz, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Politischer Kurzbericht vom 31.1.2007, http://www.kas.de/wf/doc/kas_10062-1522-1-30.pdf?070205105810 (abgerufen am 26.6.2012, 11.44 Uhr).



Diese Einflussnahme stößt auf grundsätzliche Bedenken. Der Exekutive steht aus konzeptueller, rechtlicher Sicht keinerlei Funktion innerhalb der Verfassunggebenden Versammlung zu. Auch politisch sollte sie sich darauf beschränken, notwendige Informationen für die Entscheidungen der Versammlungen bereitzustellen.¹⁹¹

Die Einflussnahmeversuche der Exekutive erklären sich durch Betrachtung der ursprünglichen Motive des MAS, eine Verfassunggebende Versammlung zu fordern. Der MAS hatte, noch aus der Opposition heraus, vehement für die Einberufung einer Verfassunggebenden Versammlung gekämpft. Aus Sicht der damals kleineren Oppositionspartei, erschien der Einsatz für ein solches Gremium, insbesondere aus machtpolitischen Erwägungen, äußerst sinnvoll. Eine Verfassunggebende Versammlung stellt ein Instrument dar, mit dessen Hilfe es möglich ist, an Parlament und Exekutive vorbei, politische Einflussnahme geltend zu machen. Die politische Zusammensetzung der ausschließlich zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung einberufenen Verfassunggebenden Versammlung ist unabhängig von dem im Parlament vorherrschenden Mächteverhältnis. Daher ist davon auszugehen, dass Evo Morales, die Unterstützung der Gewerkschaften und weiter Teile der Indigenen hinter sich wissend, zu Oppositionszeiten auf eine solche von parlamentarischer Repräsentation unabhängige Möglichkeit der Machtausübung seinerseits gehofft hatte. Als er – selbst für ihn überraschend – zum Präsidenten gewählt worden war, hätte er dieses Gremiums nicht mehr zwingend bedurft, um politische Gestaltungsmacht zu erlangen. Im Vorfeld der Wahlen hatte Morales jedoch die Einberufung einer Verfassunggebenden Versammlung zu einer seiner Hauptforderungen erhoben. Eine Nichteinberufung unter seiner Präsidentschaft hätte ihn einen Großteil seiner Glaubwürdigkeit gekostet. Nachdem der Verzicht auf die Einberufung einer Verfassunggebenden Versammlung somit politisch nicht zur Debatte stand, war Morales bestrebt, das Gremium zu nutzen, um eine Verfassung nach seinen Vorstellungen als Grundstein für sein Projekt der „Neugründung“ zu erarbeiten. Dem MAS gelang es jedoch nicht, die für die Verabschiedung des Verfassungsentwurfes erforderliche Zweidrittelmehrheit innerhalb der Verfassunggebenden Versammlung zu erreichen. Davon ausgehend, dass das Gremium dennoch Mittel zum Zweck der „Neugründung“ sein sollte, versuchte der MAS und allen voran Evo Morales, seinen Einfluss auf die Abgeordneten geltend zu machen.

¹⁹¹ *Verdesoto Custode, Luis*, Experiencias de Asambleas Constituyentes en la región andina, S. 63, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), *opiniones y análisis*, Bd. 74 (Asamblea Constituyente), La Paz, Bolivien 2005.



In einem Bericht der Konrad-Adenauer-Stiftung aus dem Dezember 2006 werden bereits frühe Beispiele für den Versuch der Einflussnahme durch die Regierung genannt, von denen einige exemplarisch genannt werden sollen:

„Am 10. August, 4 Tage nach der konstituierenden Sitzung der Verfassunggebenden Versammlung, fordert Präsident Morales die „sozialen Bewegungen“ dazu auf, sich in die Hauptstadt Sucre zu begeben, um dort die Mitglieder der Versammlung zu kontrollieren. Schon am 2. September fordern einzelne MAS-Mitglieder, die Verfassunggebende Versammlung möge alle Entscheidungen mit absoluter Mehrheit beschließen. Am gleichen Tag klagt das von der Regierung eingesetzte und offiziell überparteiliche Koordinierungsgremium *REPAC* (*Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente*) über eine starke Bevormundung seitens des Vize-Präsidenten, Alvaro García Linera. 12 Tage später wird das Gremium aufgelöst. Ende September häufen sich z.T. unbedachte Aussagen von MAS-Politikern, die eine politische Steuerung durch die Exekutive offenbaren (z.B. Vize-Minister A. Rada: „Unsere Mitglieder in der Verfassunggebenden Versammlung sind dazu autorisiert, (mit anderen Fraktionen, d.V.) politischen Konsens herzustellen“).“¹⁹²

Ein weiteres Beispiel ist die Abhängigkeit der Verfassunggebenden Versammlung von der Entscheidung des *Congreso* hinsichtlich der Mandatsverlängerung. Einige Abgeordnete äußerten daher die Befürchtung, „das ‚*poder constituyente*‘ müsse sich dem ‚*poder constituido*‘ unterordnen“¹⁹³.

Der Vollständigkeit halber soll an dieser Stelle bereits darauf hingewiesen werden, dass eine nochmalige Überarbeitung des von der Verfassunggebenden Versammlung nach Abschluss ihrer Arbeiten vorgelegten Entwurfes durch Mitglieder des *Congreso* erfolgte, was vor dem Hintergrund der hierzu fehlenden demokratischen Legitimierung eine äußerst kritische Bevormundung des für die Totalreform zuständigen Gremiums darstellt. Hierauf soll jedoch an anderer Stelle ausführlich eingegangen werden.¹⁹⁴

(5) Blockade der Arbeiten durch die „Hauptstadtfrage“

Für eine zeitweise Blockade der Arbeit in der Verfassunggebenden Versammlung sorgte neben der im Frühjahr 2007 gelösten Frage der Zweidrittelmehrheit die sogenannte „Hauptstadt-

¹⁹² Behrens, Peter-Alberto, Ein Jahr Evo Morales in Bolivien – eine Bilanz, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Politischer Kurzbericht vom 31.1.2007, http://www.kas.de/wf/doc/kas_10062-1522-1-30.pdf?070205105810 (abgerufen am 26.6.2012, 11.44 Uhr).

¹⁹³ Carrasco Alurralde, Inés Valeria/Albó, Xavier, Cronología de la Asamblea Constituyente, S. 115, in: Fundación PIEB (Hrsg.), T'inkazos N°23-24 (März 2008), La Paz, Bolivien 2008.

¹⁹⁴ Siehe: Der Verfassungsreformprozess, II.



frage“: Die Opposition hinterfragte öffentlich das zukünftige Festhalten an La Paz als Sitz von Exekutive und Legislative. Die Verfassengebende Versammlung solle sich mit der Frage befassen, ob eine Verlegung des Regierungssitzes aus La Paz (zurück) nach Sucre sinnvoll sei, wodurch Sucre die „Capitalidad Plena“, die volle Hauptstadtqualität, zurückerlangen würde.

Das im Süden Boliviens gelegene Sucre war zwar auch vor der jüngsten Reform noch immer verfassungsmäßige Hauptstadt. Infolge eines Bürgerkriegs wurde der Regierungssitz jedoch 1899 ins indigen geprägte La Paz verlegt; seither tagt dort auch das Parlament. Sucre blieben nur der Status als nominelle Hauptstadt und der Sitz der Judikative.

Die Mehrheit der Abgeordneten des *MAS* lehnte es jedoch ab, im Rahmen der Verfassungsberatungen die Frage der Hauptstadt auch nur zu diskutieren. Die Bevölkerung aus La Paz und El Alto, die zu großen Teilen direkt oder indirekt von Regierung, Parlament und den zahlreichen dort angesiedelten diplomatischen Vertretungen, internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen lebt, unterstützte diese Position durch eindrucksvolle Massenversammlungen. In Sucre bildete sich daraufhin eine regionalistische Bewegung, die Teile der städtischen Bevölkerung, darunter viele Universitätsstudenten, erfasste und die von den Präfekten des „Halbmonds“ unterstützt wurde.¹⁹⁵ Die immer aggressiver auftretende Hauptstadt-bewegung verjagte den gewählten *MAS*-angehörigen Präfekten von Chuquisaca, aus Sucre und machte Schritt für Schritt eine normale Arbeit der Versammlung unmöglich.¹⁹⁶ Die Polarisierung durch die Hauptstadtfrage hatte fatale Auswirkungen auf die Arbeit der Verfassengebenden Versammlung. Neben einer Verzögerung der inhaltlichen Arbeiten kam es bereits im Spätsommer 2007 vermehrt zu Belagerungen des Gran Mariscal Theaters durch regierungskritische Gruppen, die zunehmend auch von gewalttätigen Ausschreitungen und Bedrohungen einzelner Abgeordneter begleitet wurden. Die Lage spitzte sich soweit zu, dass sowohl die regierungsnahen Nachrichtenagentur Bolpress als auch das unabhängige Nachrichtenportal Indymedia von rassistisch motivierten Hetzjagden auf Versammlungsmitglieder indigener Herkunft sprachen. Zudem waren Übergriffe auf Pressemitglieder zu beobachten. Letztlich sah sich die Präsidentin der Verfassengebenden Versammlung gezwungen, die Sitzungen wochenlang auszusetzen. Der Auslöser dieser Gewaltserie war zwar die mit absoluter

¹⁹⁵ Meschkat, Klaus, Verfassungsprozesse und soziale Konflikte in den Andenländern: neue Entwicklungen in Bolivien und Ecuador, S. 3, Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.), http://www.boell.de/downloads/Verfassungsprozesse_Bolivien_Ecuador_Meschkat.pdf (abgerufen am 26.6.2012, 11.53Uhr).

¹⁹⁶ Meschkat, Klaus, Verfassungsprozesse und soziale Konflikte in den Andenländern: neue Entwicklungen in Bolivien und Ecuador, S. 3, Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.), http://www.boell.de/downloads/Verfassungsprozesse_Bolivien_Ecuador_Meschkat.pdf (abgerufen am 26.6.2012, 11.53Uhr).



Mehrheit erfolgte Ablehnung des Antrags, die Hauptstadtfrage auf die Tagesordnung der Versammlung zu setzen. Die Opposition hatte die in höchstem Maße polarisierende Hauptstadtfrage jedoch im vollen Bewusstsein ihrer Brisanz aufgeworfen.¹⁹⁷ Daher liegt auch die Vermutung nahe, die deswegen eingetretene Blockade der Verfassunggebenden Versammlung sei nicht nur Folge des regionalpolitischen Streitszenarios, sondern dessen Hauptziel gewesen – ein Vorwurf an die Opposition, den Evo Morales in aller Deutlichkeit formuliert. Die Tageszeitung *El Deber* zitiert ihn wie folgt: „Wer die Verlegung der Hauptstadt will, legt es nur auf eine Konfrontation an.“¹⁹⁸ Nach wochenlanger Blockade drohte die Verfassunggebende Versammlung endgültig zu scheitern; der Opposition schien es gelungen zu sein, die Realisierung eines der wichtigsten Wahlversprechen Morales zu verhindern. Erst intensive diplomatische Bemühungen seitens derjenigen, die die „Neugründung“ vorantreiben wollten (insbesondere des Vizepräsidenten Álvaro García Linera) sowie die Bildung spezieller Schlichtungskommissionen, wie des *Spezialkomitees für Dialog und Konsens*, glätteten die Wogen. Verhandlungen mit Vertretern aller Lager wurden geführt, um eine „Nationale Einigung zur (Wieder-)Befähigung der Verfassunggebenden Versammlung“ zu erzielen. Letztlich scheiterte die Verfassunggebende Versammlung zwar nicht an der Hauptstadtfrage; diese brachte sie jedoch nah an ihre Grenzen und ihr Polarisierungspotential behielt die Thematik noch bis in die letzte Sitzung hinein, was die inhaltlichen Arbeiten im letzten halben Jahr zusätzlich erschwerte.

7. Verabschiedung des Verfassungsentwurfs

Die Verabschiedung des Entwurfs der NCPE vollzog sich sodann in zwei Schritten: der *aprobación en grande* (Verabschiedung „im Groben“), bei der lediglich die Gliederung des Entwurfes verlesen und angenommen wurde, und der *aprobación en detalle* (detaillierte Verabschiedung), bei der Artikel für Artikel zur Annahme standen.

¹⁹⁷ *Andres, Maren/Misgeiski, Knut*, Opposition instrumentalisiert Hauptstadtstreit – Verfassunggebende Versammlung am Scheideweg, *Lateinamerika Nachrichten* Nr. 401 (November 2007), S. 22; *Olivera, Leny/Orellana, Aldo/Whitesell, Lily*, Re-founding Bolivia. A Nation’s Struggle over Constitutional Reform, Democracy Center Briefing Paper, Cochabamba, Bolivia 2007, S. 16, http://democracyctr.org/wp/wp-content/uploads/2011/10/assembly_brief_000.pdf (abgerufen am 26.6.2012, 11.26 Uhr): “Nevertheless, opposition parties found in the Capitalia issue a ‘rabbit in a hat’ that managed to stop the work of the Assembly just at the moment when it looked like that work might be nearing completion”.

¹⁹⁸ Übersetzung durch die Verfasserin, das Originalzitat lautet: “La capitalidad no debe estar en debate (...) si alguien quiere cambiar la capitalidad sólo quiere confrontación”, *eldeber.com* vom 23.06.2007, Evo pide a Sucre que congele demanda de capitalidad plena, <http://www.eldeber.com.bo/2007/2007-06-23/vernotanacional.php?id=1823> (abgerufen am 23.12.2011, 10.31 Uhr, nicht mehr abrufbar).



a Verabschiedung „im Groben“

Die Verabschiedung „im Groben“ fand am 24. November 2007 im Liceo Militar Teniente Edmundo Andrade, etwa 5 km von Sucre entfernt, statt. Nachdem sich die Direktion Mitte November aufgrund des gewaltsamen Klimas in Sucre gezwungen sah, zum achten Mal in Folge die Versammlung aufzulösen, wurde der Tagungsort, um die Sicherheit der Abgeordneten zu gewährleisten, vor die Tore der Hauptstadt verlegt. Hier tagten die Abgeordneten unter Polizeischutz und unter Bewachung durch verschiedene dem MAS nahestehende soziale Organisationen. Diese Umstände veranlassten sämtliche oppositionelle Abgeordnete, der Abstimmung – entweder aus Protest gegen den Sitzungsort oder aus Angst vor Übergriffen durch die sozialen Bewegungen, die den neuen Sitzungsort umstellten – fernzubleiben.¹⁹⁹

Verlesen wurde bei der ersten Abstimmung lediglich die Gliederung ohne auf den Inhalt der einzelnen Gliederungspunkte einzugehen. Angenommen wurde sie schließlich mit den Stimmen von 136 der 138 anwesenden Abgeordneten.²⁰⁰

Die praktische Durchführung dieser Abstimmung wurde seitens der Opposition aufs Schärfste kritisiert.²⁰¹ Zwar entbrannten in Sucre in den letzten Verhandlungsmonaten vor Ablauf der Mandatsfrist massive, teilweise gewalttätige Proteste, die sich vorrangig um die Frage der (Nicht-)Behandlung der Hauptstadtfrage drehten, so dass ein weiteres Tagen am Sitzungsort sehr gefährlich erschien. Formell war ein Verlegen des Sitzungsortes jedoch nicht ohne Bruch der Geschäftsordnung möglich, die zu diesem Zeitpunkt als alleinigen Sitzungsort das Teatro Gran Mariscal in Sucre anerkannte. Zudem rief Silvia Lazarte die Sitzung, in der die Abstimmung vorgenommen wurde, nicht mit der vorgeschriebenen Vorlaufzeit von 24 Stunden ein,

¹⁹⁹ El gobierno boliviano fuerza la reanudación de la Constituyente, elpais.com vom 24.11.2007, http://elpais.com/diario/2007/11/24/internacional/1195858810_850215.html (abgerufen am 26.6.2012, 12.38 Uhr). Teilweise wurde auch behauptet Vertreter der sozialen Bewegungen hätten Abgeordnete der Opposition am Betreten des Sitzungssaals gehindert, vgl.: *Rivera Santivañez, José Antonio*, *Hacia una Nueva Constitución, Luces y Sombras del Proyecto modificado por el Parlamento*, S. 11, Cochabamba, Bolivien 2008.

²⁰⁰ Für die Verabschiedung „im Groben“ war die absolute Mehrheit ausreichend. Die umstrittene Frage, ob es auf die Mehrheit der Anwesenden (70) oder auf die Mehrheit der in die Verfassungsgebende Versammlung gewählten Abgeordneten (128) ankommt, war daher für die Annahme nicht zu entscheiden.

²⁰¹ *Cordero, Carlos*, *Aprobación de nueva Constitución es ilegal*, eldiario.net vom 27.11.2007, http://www.eldiario.net/noticias/2007/2007_11/nt071127/2_06plt.php (abgerufen am 26.6.2012, 12.31 Uhr); insbesondere zur Frage des Tagungsortes: *Asamblea transita por un camino difícil y peligroso*, eldiario.net vom 29.11.2007, http://www.eldiario.net/noticias/2007/2007_11/nt071129/2_01plt.php (abgerufen am 26.6.2012, 12.34 Uhr).



sondern erst in der Nacht vor Tagungsbeginn, was ebenfalls einen Verstoß gegen die Geschäftsordnung darstellte.²⁰²

Darüber hinaus hinterließen die Begleitumstände der Abstimmung einen faden Beigeschmack. Während die Abgeordneten im Liceo Militar tagten, eskalierte die Lage in Sucre: Bei Ausschreitungen zwischen Zivilbevölkerung und Polizei kam um 18.40 Uhr – und damit rund zwei Stunden vor Sitzungsende – ein junger Anwalt durch einen Schuss nicht identifizierter Herkunft ums Leben. Ein junger Student wurde ebenfalls durch eine Kugel getroffen und verstarb zwei Tage später im Krankenhaus. Der Präfekt überbrachte den Abgeordneten der Verfassunggebenden Versammlung die Nachricht vom Todesfall und empfahl die Sitzung auszusetzen. Die Präsidentin der Verfassunggebenden Versammlung unterbrach die Sitzung lediglich für eine Viertelstunde, um sodann die Abstimmung abzuschließen. Die Polizei schätzte die Lage so brenzlich ein, dass sie die Abgeordneten anwies, den Tagungsort nach Sitzungsende durch den Hinterausgang zu verlassen. Von dort aus wurden sie unter Polizeischutz nach Potosí in Sicherheit gebracht. Diese Umstände handelten der Verfassung das Attribut ein, sie sei „manchada con sangre“, „mit blutiger Hand geschrieben“.²⁰³ Um ihrer Ablehnung gegen die auf diese Art und Weise „en Grande“ verabschiedete Verfassung Ausdruck zu verleihen, traten sechs von neun *Departamentos* in Generalstreik.²⁰⁴ Hierdurch wurde die zu diesem Zeitpunkt längst eingetretene Spaltung des Landes besonders deutlich. Während in Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija, Cochabamba und Chuquisaca gegen die neue Verfassung gestreikt wurde, verteidigten die indigen geprägten Hochlandprovinzen La Paz, Oruro und Potosí das Projekt vehement. Auch in Sucre entspannte sich die Lage nach Annahme der Verfassung „im Groben“ nicht. Um weitere Tote zu vermeiden, sah sich selbst die Polizei am 25. November gezwungen, die Stadt vorübergehend zu verlassen.²⁰⁵ Trauriges Ergebnis der Aus-

²⁰² Zu dieser und weiterer Kritik an der Verabschiedung vgl. *Rivera Santivañez, José Antonio*, *Hacia una Nueva Constitución, Luces y Sombras del Proyecto modificado por el Parlamento*, S. 11, Cochabamba, Bolivien 2008.

²⁰³ Die von der Opposition immer wieder aufgegriffene Bezeichnung geht auf die Äußerung des ehemaligen Präsidenten Boliviens und heutigen PODEMOS-Vorsitzenden *Jorge Quiroga* zurück, der sich zum Grobentwurf wie folgt äußerte: „Es una Constitución acuartelada, escrita con fusiles y bayonetas y manchada con sangre sucreña“, zitiert nach *Marirrodiga, Jorge*, *Evo Morales impone su Constitución*, elpais.com vom 26.11.2007, http://elpais.com/diario/2007/11/26/internacional/1196031602_850215.html (abgerufen am 26.6.2012, 12.42 Uhr).

²⁰⁴ *Seis regiones paran en rechazo al proyecto de la Carta Magna*, eldiario.net vom 28.11.2007, http://www.eldiario.net/noticias/2007/2007_11/nt071128/0_02ptd.php (abgerufen am 26.6.2012, 12.49 Uhr); *Marirrodiga, Jorge*, *Las provincias más ricas de Bolivia van a la huelga contra la Constitución*, elpais.com vom 28.11.2007, http://elpais.com/diario/2007/11/28/internacional/1196204407_850215.html (abgerufen am 26.6.2012, 12.47 Uhr).

²⁰⁵ *Marirrodiga, Jorge*, *Las provincias más ricas de Bolivia van a la huelga contra la Constitución*, elpais.com vom 28.11.2007,



schreitungen waren zu diesem Zeitpunkt bereits drei Tote und rund 200 Verletzte sowie zahlreiche geplünderte und in Brand gesteckte private und öffentliche Gebäude und Fahrzeuge, vom moralischen Schaden ganz zu schweigen. Am 27. November kehrten die Polizeieinheiten schließlich auf Bitte der Sucrener Institutionen zurück.

b Detaillierte Verabschiedung

Für die finale Detailabstimmung zog es die Direktion der Verfassunggebenden Versammlung trotz Rückkehr der Polizeieinheiten vor, sicherheitshalber nicht in Sucre zu tagen. Diesmal war sie dazu auch ermächtigt. Der *Congreso* hatte am 28. November das Gesetz N° 3792 erlassen, wodurch Artikel 6 des Einberufungsgesetzes dahingehend modifiziert wurde, dass Sitzungsort der Verfassunggebenden Versammlung zwar grundsätzlich Sucre sei, die Präsidentin jedoch dazu ermächtigt wurde, Sitzungen an jedem anderen bolivianischen Ort einzuberufen.²⁰⁶ Kurzfristig verlegte die Präsidentin die Abstimmung zur Detailannahme ins Auditorium der Universidad Técnica de Oruro.

Die Annahme der einzelnen Artikel des Verfassungsentwurfes bedurfte – gemäß dem zwischen Regierung und Opposition im Rahmen der Verhandlungen über die Geschäftsordnung getroffenen Kompromisses – einer Zweidrittelmehrheit.

In Oruro fehlte bei der entscheidenden Abstimmung mit *PODEMOS* die stärkste Oppositionspartei. Zwar erschien eine Gruppe von *PODEMOS*-Abgeordneten zu Beginn der Sitzung, um deren Rechtmäßigkeit in Frage zu stellen. Sie registrierten sich jedoch nicht offiziell, sondern verließen den Sitzungssaal (mit Ausnahme von Lindo Fernández aus Oruro) wieder.²⁰⁷ Erst durch ihre Abwesenheit wurde eine Annahme möglich, da somit Zweidrittel der Stimmen der *anwesenden*²⁰⁸ Mitglieder der Verfassunggebenden Versammlung für die Annahme gewonnen werden konnten. In Anwesenheit von 164 Abgeordneten (darunter neben den Vertretern des *MAS* auch einige von *UN*, *MNR* und anderen) wurden die zur Abstimmung stehenden 411 Artikel zunächst in vier Blöcke eingeteilt. Innerhalb dieser Blöcke wurde Artikel für Ar-

http://elpais.com/diario/2007/11/28/internacional/1196204407_850215.html (abgerufen am 26.6.2012, 12.47 Uhr).

²⁰⁶ Ausführlicher zu dieser Gesetzesänderung: Asamblea puede cambiar de sede, eldiario.net vom 28.11.2007, http://www.eldiario.net/noticias/2007/2007_11/nt071128/0_01ptd.php (abgerufen am 26.6.2012, 12.53 Uhr).

²⁰⁷ Carrasco Alurralde, Inés Valeria/Albó, Xavier, Cronología de la Asamblea Constituyente S. 123, in: Fundación PIEB (Hrsg.), T'inkazos N°23-24 (März 2008), La Paz, Bolivien 2008.

²⁰⁸ Von *PODEMOS* und *MAS* wird dabei die Frage unterschiedlich beantwortet, ob sich die erforderliche Zweidrittelmehrheit auf die Anwesenden oder aber auf die Gesamtheit der in die Verfassunggebende Versammlung gewählten Abgeordneten bezogen sein muss.



tikel kurz zur Diskussion gestellt um anschließend – ohne nochmalige Lesung – verabschiedet zu werden. Alle Artikel außer einem wurden von mindestens Zweidritteln der anwesenden Abgeordneten angenommen. Keine Einigung konnte hinsichtlich der Obergrenze von Großgrundbesitz getroffen werden, so dass im Rahmen einer gesonderten Volksbefragung noch darüber zu entscheiden war, ob Artikel 398 NCPE die maximale Fläche auf 5000 oder auf 10000 Hektar begrenzen sollte.²⁰⁹

Diese letzte Marathonsitzung der Verfassunggebenden Versammlung begann am 9. Dezember 2007 um 19 Uhr abends und endete nach fast 14 Stunden am Morgen des 10. Dezember mit emotionalen Reden, warmen Umarmungen und der bolivianischen Nationalhymne.²¹⁰

Vom 11. bis 13. Dezember lag der angenommene Text der Kommission für Stil und inhaltlicher Konkordanz vor, die einige zuvor abgestimmte Änderungen vornahm. Zu Recht wird kritisiert, dass es sich hierbei um Änderungen handelt, die in den Artikeln, über die in Oruro abgestimmt wurde, noch nicht enthalten waren. Die demokratische Legitimierung von verfassungsrechtlichen Regelungen, die von einer Kommission für Stil und inhaltliche Konkordanz – außerhalb ihrer Kompetenz – eingefügt worden sind, ist mehr als fraglich.

Am Abend des 14. Dezember überreichte die Präsidentin der Verfassunggebenden Versammlung den Entwurf der NCPE schließlich an den bolivianischen Vizepräsidenten Álvaro García Linera und bat um schnellstmögliche Einberufung des Entscheidungsreferendums bezüglich des noch offenen Artikels 398. Dieser symbolische Abschluss der Arbeiten der Verfassunggebende Versammlung vollzog sich öffentlichkeitswirksam auf der Plaza Murillo in La Paz vor den Augen tausender Menschen aus über 80 sozialen Bewegungen und 36 indigenen Völkern.

II. Modifikation des Verfassungsentwurfs der Verfassunggebenden Versammlung

Entgegen des verfassungsrechtlich vorgesehenen Ablaufs für den Reformprozess, schloss sich an die Verabschiedung des Entwurfes durch die Verfassunggebende Versammlung eine Phase

²⁰⁹ Vgl. dazu *Buxton, Nick*, Constituting change in a divided Bolivia, aus Januar 2008, http://www.tni.org/archives/buxton_boliviaconstitution (abgerufen am 26.6.2012, 13.09 Uhr); *Crabtree, John*, Bolivia's controversial constitution, vom 10.12.2007, http://www.opendemocracy.net/article/bolivia_s_controversial_constitution (abgerufen am 26.6.2012, 13.11 Uhr).

²¹⁰ *Carrasco Alurralde, Inés Valeria/Albó, Xavier*, Cronología de la Asamblea Constituyente S. 123, in: Fundación PIEB (Hrsg.), *T'inkazos* N°23-24 (März 2008), La Paz, Bolivien 2008.



der Hinterfragung und Überarbeitung an, die nur vor dem Hintergrund der sich anschließenden Proteste erklären lässt.

1. Die Reaktion auf die Verabschiedung des Verfassungsentwurfs

Auf die aus ihrer Sicht unrechtmäßig erfolgte Abstimmung in Oruro reagierte die überwiegend außerparlamentarisch organisierte Opposition, die sich insbesondere in den Tieflandprovinzen des Halbmondes konzentrierte, mit der Verkündung von Autonomiestatuten für Beni, Pando, Santa Cruz und Tarija. Diese jeglicher verfassungsrechtlicher Grundlage entbehrenden Statute wurden vom *MAS* und seinen Anhängern nicht ohne Grund als rechtswidrig und secessionistisch bezeichnet.²¹¹ Die sich daran anschließenden sozialen Konflikte verschärften sich und polarisierten die Bevölkerung zunehmend, da sich der Widerstand einerseits gegen den von der Verfassunggebenden Versammlung vorgelegten Verfassungsentwurf, andererseits gegen die Autonomiestatute richtete. Im Dezember 2007 begann eine „9-monatige Phase des radikalen Widerstandes gegen die neue Verfassung seitens der Opposition [...] die im Fehlschlagen des versuchten zivil-präfekturalen Staatsstreiches im September 2008 endete“²¹².

Der Konflikt, der sich an der umstrittenen Verabschiedung des Verfassungsentwurfes entbrannte, zeigt deutlich, dass die Arbeiten innerhalb der Verfassunggebenden Versammlung nicht, wie erhofft, zu einer Befriedung der Lage und einer Kompromissfindung bezüglich der größten Konfliktlinien des Landes führten. Vielmehr trat die Polarisierung des Landes zu diesem Zeitpunkt deutlicher zu Tage als zuvor. Zugespitzt konstatiert Stefan Jost, der „unter skandalösen Umständen verabschiedete Verfassungsentwurf, mit dem die Regierungspartei *MAS* die „Neugründung“ des Landes und ihr politisches Hegemonieprojekt umsetzen will, [stoße] auf teilweise erbitterten Widerstand der Mehrzahl der neun Departementos und der Oppositionsparteien.“²¹³

²¹¹ Wolff, Jonas, Bolivien nach der Constituyente: Auseinandersetzung in und um Demokratie, in: Lateinamerika Analysen 20 (2/2008), S. 170.

²¹² Radhuber, Isabella, Kräftespiel und Politik im verfassungsgebenden Prozess, http://www.lai.at/veranstaltungen/februar-2009/el-proceso-constituyente-en-bolivia/files/abstract-radhuber_deu.pdf, (abgerufen am 12.3.2009 um 9.53 Uhr, nicht mehr abrufbar).

²¹³ Jost, Stefan, Bolivien: Politische Neugründung in der Sackgasse, in: GIGA Focus Lateinamerika, Nr.7/2008, S. 2.



2. Versuche der Einberufung des Verfassungsreferendums

Zunächst versuchte die Regierung trotz der angespannten Lage im Land den Verfassungsreformprozess gemäß den verfassungsmäßigen Vorgaben voranzutreiben.

Als auf die Verabschiedung des Verfassungsentwurfes durch die Verfassunggebende Versammlung folgenden Schritt sah Art. 232 CPE eine Bestätigung des Entwurfes durch den Souverän mittels eines Verfassungsreferendums, dem sogenannten *Referéndum Constituyente*, vor. Gemäß Art. 26 des Einberufungsgesetzes²¹⁴ ist die Einberufung des Referendums verpflichtend; sie obliegt der Exekutive und ist innerhalb eines Zeitraum von 120 Tagen nach Verabschiedung des Verfassungsentwurfes durchzuführen. Hiernach hätte spätestens im März 2008 das Volk befragt werden müssen.

Nach Verabschiedung und offizieller Überreichung des Verfassungsentwurfs im Dezember 2007 hatte der *Congreso* – nach den den öffentlichen Druck verschärfenden Mobilisierungen in La Paz – mit dem 4. Mai 2008 einen ersten Termin für das Verfassungsreferendum gesetzt. Allerdings verhinderte der Nationale Wahlgerichtshof, der *Corte Nacional Electoral (CNE)*, die Durchführung unter Berufung auf juristische, politische und technische Gründe. Die Regierung akzeptierte die Entscheidung des *CNE* und sah von der Durchführung des Referendums zu diesem Termin ab. Dass die Regierung explizit auf ihre Bereitschaft zur Akzeptanz des Urteils hinwies, ist darauf zurückzuführen, dass das *Departamento* Santa Cruz auf die Durchführung des zeitgleich angesetzten Autonomiereferendums bestand. Bei diesem zweiten Referendum ging es um die Annahme eines Autonomiestatuts, das vom Bürgerkomitee *Pro Santa Cruz*, einer nicht demokratisch gewählten Interessenvertretung auf departamentaler Ebene unter Vorsitz von Branko Marinkovich, ausgearbeitet wurde. Das diesbezügliche Referendum wurde durchgeführt, obwohl der *CNE* auch diesbezüglich seine Genehmigung versagt hatte und sich der *Congreso*, die Regierung, die Organisation Amerikanischer Staaten, die Vereinten Nationen und die Europäische Union ebenfalls gegen dieses als verfassungswidrig einzustufende Referendum ausgesprochen hatten.²¹⁵

Der Zusammenhang zwischen diesen in Santa Cruz und später auch in den übrigen *Departamentos* des Halbmondes erfolgreich durchgeführten Referenden und dem geplanten

²¹⁴ Art. 26 Einberufungsgesetz (Referéndum Constituyente). Concluida la Misión de la Asamblea Constituyente, El Poder Ejecutivo convocará a Referéndum Constituyente, en un plazo no mayor a ciento veinte días a partir de la convocatoria. En dicho Referéndum, el pueblo boliviano refrendará, por mayoría absoluta de votos, el proyecto de la nueva Constitución en su totalidad, propuesto por la Asamblea Constituyente.

²¹⁵ Vgl. dazu *Beutler, Benjamin*, Machtkampf in Bolivien – Abgewählte Eliten mit Sperrfeuer gegen Morales, *Latinamerika Nachrichten* 409/410 (Juli/August 2008), S. 29.



Verfassungsreferendum lässt sich erst auf den zweiten Blick erkennen. In der bolivianischen Realpolitik zeigten sich beide Konfliktkreise eng miteinander verknüpft. Bereits bei den Wahlen zur Verfassunggebenden Versammlung wurde gleichzeitig eine Volksbefragung bezüglich der Autonomie in den jeweiligen *Departamentos* durchgeführt. In dem in Oruro angenommenen Verfassungsentwurf sah der „Halbmond“ seine damals ausgedrückte Befürwortung nicht verankert. Nicht zuletzt deswegen strebte die Opposition eine Revision dieses Textes an. Unabhängig von einer verfassungsrechtlichen Ungültigkeit des durchgeführten Autonomiereferendums erhoffte sich die Opposition durch das klare Votum des Volkes an den Urnen eine gestärkte Position bezüglich der Verhandlungen zur Überarbeitung des Verfassungsentwurfs von Oruro.

Im September 2008 führte Morales einen erneuten Versuch der Einberufung eines Referendums durch, ohne den Entwurf von Oruro zuvor inhaltlich zur Disposition gestellt zu haben. Auch diese einseitige Einberufung des Referendums mittels Präsidialdekrets annullierte der *CNE* und verwies auf das verfassungsgemäße Erfordernis der Einberufung per Kongressbeschluss.

3. Die Vertrauensfrage

Während die Tieflandprovinzen an verfassungsrechtlich nicht vorgesehenen Autonomiestatuten arbeiteten, reagierte Morales auf die anhaltende Kritik mit der Vertrauensfrage. Für den 10. August 2008 berief er ein sogenanntes „Abwahlreferendum“ ein, bei dem er und sein Vizepräsident 67 % Zustimmung erhielten. Neben ihm wurden allerdings auch die Präfekten der *Tieflanddepartamentos* bestätigt. Allerdings konnte der *MAS* eine wachsende Zustimmung in den Tieflandprovinzen verzeichnen, so dass es zu diesem Zeitpunkt so aussah, als wäre der Verfassungsentwurf von Oruro in der Bevölkerung mehrheitsfähig. Eine Annahme durch die Bevölkerung mit voraussichtlich sogar solider Mehrheit, versuchte die Opposition jedoch mit aller Macht zu verhindern.

4. Die Zuspitzung der Lage

Vorschläge der Regierung, Verhandlungen über eine mögliche Kompatibilisierung von Verfassungsentwurf und Autonomiestatuten zu führen, wurden ausgeschlagen und damit begann



die vorerst wahrscheinlich schwierigste Periode der Amtszeit Morales, in der das Land aufgrund gezielter Ausschreitungen der Regierungsgegner in den Tieflandprovinzen an der Schwelle zum Bürgerkrieg stand.

Der Präfekt von Santa Cruz, Rubén Costas, kündigte an, das Autonomiestatut trotz dessen Verfassungswidrigkeit umsetzen zu wollen und wie darin vorgesehen, die Kontrolle über Polizei und Steuern zu übernehmen. Nur wenige Tage darauf kam es im Anschluss an eine polizeiliche Räumung eines durch Demonstranten besetzten Geländes zu ersten brutalen Ausschreitungen. Als der damalige *Departamento*-Chef der Polizei hierzu auf einer Bürgerversammlung Stellung beziehen wollte, wurde er von Angehörigen der *Unión Juvenil Cruceñista*²¹⁶ mit Knüppeln zusammengeschlagen. Am nächsten Tag trat er zurück. Die Neubesetzung dieses Postens spaltete selbst die oppositionellen Reihen des *Departamentos*, als Costas darauf bestand, als selbst ernannter „*Gobernador*“ den Polizeichef zu ernennen. *PODEMOS* dagegen stellte klar, dass die Polizei nach geltender Verfassungslage eine nationale Institution sei und nicht dem Präfekten eines *Departamentos* unterstehe.

Der Widerstand in den Tiefland-*Departamentos* war dennoch nicht gebrochen. Nach tagelanger Blockierung der wichtigsten Straßen in Santa Cruz, Beni, Pando und Tarija Anfang September 2008 stürmten überwiegend von Präfekten und Bürgerkomitees organisierte und finanzierte Gruppen staatliche Behörden, wie die Steuerbehörde, die Telekommunikationsbehörde ENTEL oder das Nationale Institut für die Agrarreform (INRA) sowie die Büros mehrerer Nichtregierungsorganisationen, die teilweise sogar geplündert oder ausgebrannt wurden.²¹⁷ Bei Zusammenstößen zwischen 1500 Mitgliedern der Bauergewerkschaft aus Pando, die auf dem Weg zur Generalversammlung ihrer Organisation waren, mit Anhängern eines Bürgerkomitees, die eine Straßenblockade errichtet hatten, kam es schließlich am 11. September 2008 zur Eröffnung des Feuers mit Maschinengewehren und Pistolen durch das Bürgerkomitee. Mindestens 18 Menschen kamen zu Tode, weitere wurden verletzt oder werden seither vermisst. Nach dem Anschlag erklärte Morales den Ausnahmezustand in Pando. Mittels Militäroperationen, polizeilichen Festnahmen und Unterstützung durch die sozialen Be-

²¹⁶ Bei der *Unión Juvenil Cruceñista* handelt es sich um eine dem rechten Spektrum zuzuordnende Jugendorganisation aus Santa Cruz, die während der letzten Jahre durch militantes Verhalten zur Unterstützung der Autonomiebewegung im Departamento Santa Cruz auffiel.

²¹⁷ Eine genauere Beschreibung der September-Ereignisse des Jahres 2008 findet sich bei *Nehe, Börries*, Kesseln gegen Rechts – Nach gewalttätigen Übergriffen der Opposition im Osten Boliviens holt ein Machtwort der UNASUR diese zurück an den Verhandlungstisch, Lateinamerika Nachrichten Nr. 413 (November 2008), S. 6ff.



wegungen im Lande sowie durch die UNASUR²¹⁸ konnte bis zum 18. September die Freigabe von staatlichen Institutionen, Verkehrsstraßen und Flughäfen erreicht werden.

Nach einer wochenlangen politischen Krise zwischen Regierung und konservativer Opposition rief Staatspräsident Evo Morales zu einem rund 200 km langen Marathon-Marsch über die Anden auf. Unterschiedliche Zeitungsaussagen sprechen von hunderten bis zehntausenden seiner Anhänger, die sich dem Demonstrationszug von Caracollo nach La Paz mit dem Ziel anschlossen, ein Zeichen für die neue Verfassung zu setzen und letztlich den *Congreso* bis zur Verabschiedung des Einberufungsgesetzes für das Verfassungsreferendum zu belagern.

5. Die Verhandlungen über den CPE-Entwurf aus Oruro

Um eine weitere Eskalation der durch den anhaltenden Protest der Opposition bereits sehr angespannten Lage im Land zu vermeiden, sah sich der *MAS* letztlich gezwungen, einen offenen Dialog über die Inhalte des Verfassungsentwurfes aus Oruro zuzulassen.

Mario Cossio, der Präfekt von Tarija, versuchte eine Wiederaufnahme der Verhandlungen zwischen der Zentralregierung und den Präfekten zu erreichen; diese scheiterten aber schließlich. Weitere Verhandlungen verlagerten sich nunmehr auf das Parlament.

Hier versuchten die Abgeordneten politische Kompromisse bezüglich der angestrebten Staatsreform zu finden und die Opposition dazu zu bewegen, ihre Stimmen für die Verabschiedung des Einberufungsgesetzes für das Verfassungsreferendum zu geben.

Hierfür notwendig war die inhaltliche Revision des Verfassungsentwurfes, eine Forderung der Opposition, die der *MAS* bis dahin kategorisch ausgeschlossen hatte²¹⁹.

²¹⁸ Die UNASUR, die Union der Südamerikanischen Nationen, hielt einen Sondergipfel zur Lage in Bolivien ab, bei dem sie sich geschlossen hinter die verfassungsmäßige Regierung Boliviens stellten und auch der Bericht einer eigens eingesetzten Untersuchungskommission zu den Geschehnissen vom 11. September 2011 stützte Morales.

²¹⁹ So äußerte sich Vizepräsident Álvaro García Linera noch am 28.09.2008 wie folgt: “Que no vengan a chacotear los cívicos y los prefectos. Resulta que ahora quieren abrir todo el texto constitucional. Caballeros, hubo Asamblea Constituyente, hubo votación, si querían hacer una Constitución primero ganen con el voto, y si perdieron en el voto aguántense pues, esperen 20 ó 30 años para cambiar la Constitución”, zitiert nach: Morales revela que propuso una CPE fuerte para transar, <http://eju.tv/2008/10/morales-revela-que-propuso-una-cpe-fuerte-para-transar/> (abgerufen am 26.6.2012, 13.46 Uhr).



a Kritik am Verfassungsentwurf aus Oruro

Die Hauptkritikpunkte der Opposition²²⁰ stützten sich einerseits auf den Verdacht, der *MAS* wolle mit den Reformen lediglich seine eigene Machtposition stärken. In dieser Richtung bemängelt wurden die Umgestaltung des Wahlrechts, welche insbesondere durch die Abschaffung des proportionalen Ausgleichs zu einer strukturellen Schwächung der Opposition geführt hätte, die Abschaffung zahlreicher Wahlbestimmungen zur Besetzung wichtiger staatlicher Ämter, die zuvor eine Zweidrittelmehrheit erforderten und somit auf einen breiten Konsens (notwendigerweise auch mit der Opposition) setzten, und die Einführung einer durchgängigen soziale Kontrolle aller staatlichen Institutionen einschließlich der Justiz durch die Zivilgesellschaft, deren konkrete Ausgestaltung als „Konstitutionalisierung der vom *MAS* und seinen Basisorganisationen seit Jahren praktizierten Doppelstrategie zwischen parlamentarischer Vertretung und Straßenmobilisierung gesehen wurde“²²¹.

Andererseits wurde dem Entwurf aus Oruro eine zu starke Indigenisierung der Verfassung nachgesagt. Diese lasse sich, nach Ansicht der Opposition, an der Schaffung eigener indigener Wahlkreise und der Anerkennung zahlreicher indigener Subautonomien festmachen. Einen Beitrag hierzu leiste darüber hinaus die Territorialisierung des Rechtspluralismus, die dazu führte, dass es Räume innerhalb des bolivianischen Territoriums gäbe, in denen ausschließlich indigenes Recht Anwendung fände. Nicht zuletzt bemängelte die Opposition das im Verfassungsentwurf aus Oruro ausgearbeitete Autonomiekonzept, welches dem im Autonomiereferendum aus dem Jahre 2006 deutlich gemachten Willen der vier *Departmentos* des Tieflandes zuwiderlaufe. Neben der Benennung zahlreicher konkreter Reibungspunkte wurde kritisiert, der Verfassungsentwurf aus Oruro enthalte „eine Fülle von konzeptionellen Widersprüchen, sich gegenseitig blockierenden Regelungen und redaktionellen Ambivalenzen und Problemen, die Teile der Verfassung schlichtweg als unpraktikabel auswiesen“²²².

²²⁰ Die Hauptkritikpunkte der Opposition werden in der KAS-Analyse von Stefan Jost in sehr übersichtlicher Form herausgearbeitet, vgl. *Jost, Stefan*, Das Verfassungsreferendum 2009 in Bolivien – eine Analyse, S. 109f., *Auslandsinformationen* 4/2009 der Konrad-Adenauer-Stiftung, http://www.kas.de/wf/doc/kas_17141-544-1-30.pdf (abgerufen am 26.6.2012, 13.50 Uhr); an dieser Auflistung orientiert sich auch die hier vorgenommene überblicksartige Darstellung.

²²¹ *Jost, Stefan*, Das Verfassungsreferendum 2009 in Bolivien – eine Analyse, S. 110, *Auslandsinformationen* 4/2009 der Konrad-Adenauer-Stiftung, http://www.kas.de/wf/doc/kas_17141-544-1-30.pdf (abgerufen am 26.6.2012, 13.50 Uhr).

²²² Eine fundierte Analyse des Verfassungsentwurfs aus Oruro unter Nennung zahlreicher redaktioneller und konzeptioneller Widersprüche und Unklarheiten findet sich bei *IDEA International*, *Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente boliviana*, La Paz, Bolivien 2008.



b Der politische Kompromiss

Politisch näherte man sich einem Kompromiss, nachdem die Regierung der Opposition eine weitgehende Überarbeitung des Verfassungstextes in vielen Einzelaspekten zugestand, was seit der Verabschiedung des Entwurfes in Oruro lange Zeit und fast bis zum Schluss kategorisch ausgeschlossen worden war. Letztlich haben jedoch „beide Seiten ihre Gegensätze für ein ‚Abkommen der nationalen Aussöhnung‘ überwunden“.²²³

Hierfür notwendig war die Überarbeitung von über 100 Artikeln des Verfassungsentwurfes der Verfassunggebenden Versammlung²²⁴, was insbesondere dem *MAS* in den Verhandlungen weitgehende Zugeständnisse abverlangte. So ging der *MAS* auf den Vorwurf der zu starken Indigenisierung der Verfassung beispielsweise insofern ein, als die Subautonomien zumindest reduziert wurden und auch bezüglich des indigenen Rechts wurde ein Kompromiss gefunden, indem es zwar auf eine Ebene mit dem staatlichen Recht angehoben wurde, zugleich aber von der Anwendung des Territorialprinzips Abstand genommen wurde. Der befürchteten „Machtkonsolidierung“ des *MAS* wurde durch ein Festhalten am Zweidrittelersfordernis in wesentlichen Entscheidungen entgegengewirkt.

Als letztes Hindernis nach langen Verhandlungen blieb schließlich die Frage der Wiederwahlmöglichkeit des Staatspräsidenten. Nach der zu diesem Zeitpunkt aktuellen Verfassung wäre die Morales Amtszeit im Jahr 2011 ohne Möglichkeit der Wiederwahl ausgelaufen.²²⁵ Nach Inkrafttreten des Verfassungsentwurfs hätten vorgezogene Neuwahlen im Dezember 2009 stattfinden sollen, für die unmittelbar darauf folgende fünfjährige Amtsperiode hätte sich Morales ebenso zur Wahl stellen dürfen, wie für die anschließende. Letztlich hätte Morales das Amt des Staatspräsidenten bis ins Jahr 2019 besetzen können.

Um dieses Szenario auszuschließen und den sich hierauf stützenden Widerstand der Opposition zu brechen, war ein weitreichendes Entgegenkommen seitens der Regierung notwendig.²²⁶

²²³ So der Senator der liberalen Partei *PODEMOS Luis Vásquez*, zitiert nach: Präsident Morales verzichtet auf Amtszeit bis 2014, welt.de vom 21.10.2008, <http://www.welt.de/politik/article2603239/Praesident-Morales-verzichtet-auf-Amtszeit-bis-2014.html> (abgerufen am 26.6.2012, 14.01 Uhr).

²²⁴ Der *MAS* spricht laut Zeitungsberichten von rund 100 Änderungen, während die Opposition an die 200 Modifikationen zählt, vgl. dazu: El Congreso hizo cambios de fondo a la CPE de Oruro, <http://www.caracol.com.co/noticias/el-congreso-hizo-cambios-de-fondo-a-la-cpe-de-oruro/20081023/nota/695859.aspx> (abgerufen am 26.6.2012, 14.06 Uhr).

²²⁵ Vgl. Art. 87 CPE, wonach eine Amtszeit auf fünf Jahre ohne unmittelbare Verlängerungsmöglichkeit begrenzt ist.

²²⁶ Exemplarisch sei die Landfrage erwähnt: Zwar wird durch die Verfassung eine Obergrenze von Landbesitz eingeführt (5000 oder 10000 Hektar, je nach Ergebnis des diesbezüglich noch abzuhaltenden Referendums). Anders als von der Verfassunggebenden Versammlung vorgesehen, soll dies jedoch die bereits bestehenden Eigen-



Der Durchbruch schien gelungen, als Landwirtschaftsminister Carlos Romero in der Endphase der Verhandlungen verkündete, Evo Morales sei bereit, 2014 auf eine weitere Amtszeit zu verzichten.²²⁷

Im Gegensatz zu späteren Staatspräsidenten, die ihr Amt erst unter Geltung der neuen Verfassung antreten werden, besteht für Morales somit lediglich eine einmalige Wiederwahlmöglichkeit, so dass seine Amtszeit 2014 enden wird.

6. Verabschiedung des Einberufungsgesetzes

Nach rund 17-stündigen Verhandlungen verabschiedete der *Congreso* schließlich das Gesetz N° 3942, Ley del Referendum: Dirimitorio Artículo 398 y Refrendatorio del Proyecto de Constitución Política del Estado vom 21. Oktober 2008, mit dem das Referendum für den 25. Januar 2009 einberufen wurde. Die für die Verabschiedung erforderliche Zweidrittelmehrheit im *Congreso* wurde zwar erreicht, jedoch keine Einstimmigkeit. Die größte Oppositionspartei *PODEMOS* ging gespalten aus den wochenlangen Verhandlungen heraus: 11 Abgeordnete, darunter insbesondere die Vertreter aus dem der Regierung wohl am feindlichsten gegenüberstehenden Santa Cruz, verweigerten dem Kompromiss bis zuletzt ihre Zustimmung.²²⁸

Morales verkündete das Gesetz im Anschluss vor tausenden Bolivianern auf der Plaza Murillo.

7. Bewertung der Modifikation des Verfassungsentwurfes

a Bewertung aus der Perspektive der alten Verfassung

Die sich an die abgeschlossenen Arbeiten der Verfassunggebenden Versammlung anschließenden Überarbeitungen des Entwurfes sind aus verfassungsrechtlicher Sicht äußerst bedenklich. Jedenfalls auf den ersten Blick laufen sie außerhalb des verfassungsrechtlich vorgesehe-

tumsverhältnisse nicht berühren. Die Opposition konnte in den Verhandlungen eine reine ex nunc-Wirkung der Regelung durchsetzen.

²²⁷ Präsident Morales verzichtet auf Amtszeit bis 2014, welt.de vom 21.10.2008, <http://www.welt.de/politik/article2603239/Praesident-Morales-verzichtet-auf-Amtszeit-bis-2014.html> (abgerufen am 26.6.2012, 14.01 Uhr).

²²⁸ Podemos se divide, www.bolpress.com/art.php?Cod=2008102010, bolpress.com vom 20.10.2008, (abgerufen am 26.6.2012, 14.11 Uhr).



nen Verfahrens ab und trotzen jeglicher formaldemokratischer Vorgabe. Fraglich ist, ob sich im Wege einer genaueren Analyse für das Eingreifen durch den *Congreso* eine Kompetenzzuweisung finden lässt.

Gemäß Art. 232 CPE²²⁹ liegt die alleinige Kompetenz zur Totalreform der Verfassung bei einer nur zu diesem Zweck einzuberufenden Verfassungsgebenden Versammlung. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Hürden für eine Totalreform von den Verfassungsvätern in der Reform des Jahres 2004 bewusst hoch gelegt wurden. Bestand zuvor keinerlei verfassungsmäßige Reformmöglichkeit, die über eine Teilrevision der Verfassung hinausging, so sollte nach der Änderung die „*reforma total*“ zwar möglich sein, ermächtigt wurde aber (im Gegensatz zu der die partielle Reform betreffenden Regelung des Art. 230 CPE) gerade nicht der *Congreso*, sondern eine eigens vom Volk nur zu diesem Zweck gewählte Verfassungsgebende Versammlung. Das Volk sollte folglich, getrennt von der ansonsten gewählten Repräsentation durch die Abgeordneten in Parlament und Senat, noch einmal entscheiden können, von wem es sich bezüglich der Aufgabe der Verfassungsgebung vertreten lassen will. Eine anschließende Modifikation des Ergebnisses derer, die allein zur Erfüllung dieser Aufgabe das Vertrauen des Volkes genießen, durch eben jene, denen die Verfassung die Kompetenz zur Totalreform gerade nicht zugeschrieben hat, kann nicht vom Wortlaut des Art. 232 CPE gedeckt sein. Gemäß Art. 232 CPE ist eine Beteiligung des *Congresos* am Reformprozess zwar durchaus vorgesehen. Seine Aufgabe ist es aber, mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit ein Gesetz zu erlassen, durch das die Verfassungsgebende Versammlung einberufen wird. Eine Annahme oder Akzeptanz des Verfassungsentwurfs der Verfassungsgebenden Versammlung durch den *Congreso* ist gerade nicht vorgesehen.

Die hier ausgeübte „Überarbeitungskompetenz“ schrieb sich der *Congreso* gegen Ende der inhaltlichen Verhandlungen in den frühen Morgenstunden des 21. Oktober 2008 selbst zu, als er ein sogenanntes *ley interpretativa* gemäß 233 CPE²³⁰, ein die Verfassung interpretierendes Gesetz, verabschiedete²³¹, wonach der Art. 232 CPE eine Lesart erfuhr, die ihm nachträgliche Änderung am Verfassungsentwurf ermöglichte. Die Verfassungsgemäßheit dieses Verfassungsinterpretationsgesetzes erscheint jedoch überaus zweifelhaft. Interpretiert wurde mit Hil-

²²⁹ Art. 232 CPE. La reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que sera convocada por ley especial de convocatoria, la misma que señalara las formas y modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios de votos de los miembros presentes del Honorable Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la Republica.

²³⁰ Art. 233 CPE. Es facultad del Congreso dictar leyes interpretativas de la Constitución. Estas leyes requieren dos tercios de votos para su aprobación y no pueden ser vetadas por el Presidente de la Republica.

²³¹ Ley N° 3941 vom 21.10.2008.



fe dieses Gesetzes der Art. 232 CPE, der die Bedingungen für eine Totalreform der Verfassung aufstellt. Der verfassungsrechtlichen Lehre folgend, besteht die Figur der Verfassungsinterpretation nach Art. 233 CPE darin, einer in der Verfassung enthaltenen Regelung eine klare und eindeutige Bedeutung zuzuweisen, um sie auf einen konkreten Fall anwenden zu können.²³² Hierfür müssen zunächst die verschiedenen Lösungsalternativen aufgezeigt werden, die von der Verfassungsnorm umfasst sind, um sodann darzulegen, welche der Alternativen die – in Übereinstimmung mit der Verfassung – vorzugswürdige ist. Im vorliegenden Fall des Verfassungsinterpretationsgesetzes Gesetz N° 3941 vom 21. Oktober 2008 beschränkte sich der *Congreso* nicht auf die Festlegung einer konkreten Interpretationsweise des Verfassungsartikels 232. Stattdessen wurde eine Erweiterung der verfassungsrechtlichen Norm um zwei Absätze vorgenommen, die über den zu interpretierenden Normtext hinausgehen. Zum einen spricht sich der *Congreso* auf diesem Wege eine bislang nicht gegebene verfassungsgebende Gewalt zu, indem er sich ermächtigt „notwendige Anpassungen im von der Verfassunggebenden Versammlung verabschiedeten CPE-Entwurf“ vorzunehmen. Zum anderen legt er selbst die Begrenzung dieser neuen Kompetenz fest.

Kurzgesagt, statt eine bereits existierende Verfassungsnorm zu interpretieren, modifizierte der *Congreso* die Verfassung, indem er einer ihrer Normen zwei bislang inhaltlich nicht umfasste Absätze hinzufügte. Dies entspricht jedoch nicht der vom *Congreso* hierfür gewählten Figur des „Verfassungsinterpretationsgesetzes“; vielmehr stellt dies eine *reforma partial*, eine Teilreform des Verfassungstextes dar, die entsprechend dem in Art. 230, 231 CPE normierten Prozedere hätte durchgeführt werden müssen.

Weitere etwaige Kompetenzzuweisungen an den *Congreso* sind nicht ersichtlich. Eine Kompetenz zur Überarbeitung durch den *Congreso* entbehrt somit jeglicher rechtlichen Grundlage. Sie stellt einen Verstoß gegen das in Art. 232 CPE vorgesehene Verfahren der Totalrevision dar.

a Bewertung aus der Perspektive der neuen Verfassung

Die bloße Charakterisierung der Beteiligung des *Congresos* an der Schaffung einer formell neuen Verfassung als verfassungswidrig ist zu einseitig, da sie das Handeln dieses Organs der verfassten Gewalt ausschließlich aus der Perspektive der alten Verfassung in den Blick

²³² Vgl. *Rivera Santiviñez, José Antonio*, Hacia Una Nueva Constitución, Luces y sombras del proyecto modificado por el parlamento, Cochabamba, Bolivien 2008, S. 12.



nimmt. Zu fragen ist daher ebenfalls, wie sich die Beteiligung des *Congreso* im Hinblick auf den Prozess der neuerlichen Verfassunggebung verfassungsrechtlich einordnen lässt.

Wie bereits verdeutlicht²³³, stellt der in Art. 232 CPE vorgesehene Weg der Totalreform zwar die einzige verfassungsgemäße Möglichkeit der Verfassungsablösung dar, die Vorschrift vermag jedoch die verfassunggebende Gewalt nicht binden. Eine neuerliche Verfassunggebung durch den *pouvoir constituant* bleibt somit auch unter Verstoß gegen Art. 232 CPE möglich.

Problematisch erscheint aus dieser Sicht folglich nicht die Tatsache, dass sich der *Congreso* durch sein Tätigwerden gegen die ihn konstituierende (alte) Verfassung auflehnt, sondern dass er sich an einem Verfassunggebungsprozess beteiligt, ohne dazu vom *pouvoir constituant* ermächtigt worden zu sein. Winterhoff weist auf die Parallelen einer solchen Konstellation mit dem Institut der Geschäftsführung ohne Auftrag hin und bezeichnet einen solchen Akt als „Verfassungsschöpfung ohne Auftrag“.²³⁴ Überträgt man dieses, die Problematik in anschaulicher Weise umschreibende Bild, auf die bolivianische Lage, so könnte man dem *Congreso* nachsagen, er wolle die verfassunggebende Gewalt für das Volk ausüben, ohne hierfür zum Zeitpunkt seines Tätigwerdens ein Mandat erhalten zu haben. Im Moment der Überarbeitung des Entwurfes der Verfassunggebenden Versammlung konnte sich der *Congreso* weder auf die alte Verfassung, noch auf den Willen der verfassunggebenden Gewalt berufen. Solche von Organen der verfassten Gewalt ohne Auftrag ergriffenen Maßnahmen können zunächst lediglich den Charakter an die verfassunggebende Gewalt gerichteter unverbindlicher Vorschläge haben.²³⁵ Der *pouvoir constituant* hat in einer solchen Situation zwei Möglichkeiten: Er kann das Tätigwerden der sich dem Prozess der Verfassungsschöpfung anbietenden Organe anerkennen und ihren Vorschlag annehmen oder aber ihren Vorschlag ablehnen und damit ihr Tätigwerden missbilligen. Ersteren Fall könnte man als nachträgliche Genehmigung der Vorgehensweise des *Congresos* deuten, worin, dem oben gezeichneten Bild entsprechend, eine nachträgliche Auftragserteilung zu sehen wäre. In letzterem Falle würde der *pouvoir constituant* dem *Congreso* die Genehmigung versagen. Damit bliebe dessen Entwurf ohne nennenswerten Stellenwert für den neuerlichen Prozess der Verfassunggebung.

²³³ Zur verfassungsrechtlichen Einordnung der Totalrevision vgl.: Die Forderung einer Verfassunggebenden Versammlung, V. 2.

²³⁴ Winterhoff, Christian, Verfassung – Verfassunggebung – Verfassungsänderung. Zur Theorie der Verfassung und der Verfassungsrechtserzeugung, Tübingen 2007, S. 423 f.; ähnlich auch Isensee, Josef, Das Volk als Grund der Verfassung – Mythos und Relevanz der Lehre von der verfassunggebenden Gewalt, Opladen 1995, S. 48.

²³⁵ Winterhoff, Christian, Verfassung – Verfassunggebung – Verfassungsänderung. Zur Theorie der Verfassung und der Verfassungsrechtserzeugung, Tübingen 2007, S. 423 f.



Fraglich ist daher, ob im zu analysierenden Fall von einer nachträglichen Beauftragung durch den *pouvoir constituant* auszugehen ist. Für die Beantwortung dieser Frage ist es erforderlich, den Willen des *pouvoir constituant* zu ermitteln. Explizit hat sich das Volk weder für noch gegen eine Beteiligung des *Congresos* an der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes ausgesprochen; ein konkreter Auftrag hierzu wurde lediglich der Verfassunggebenden Versammlung in der Wahl vom 2. Juli 2006 erteilt. Allerdings ließ das Volk den *Congreso* gewähren, ohne gegen sein Tätigwerden einzuschreiten. Ein solches Unterlassen als ausreichendes Indiz für einen entsprechenden Auftragswillen des Volkes zu werten erscheint jedoch, insbesondere vor dem Hintergrund der nur bedingten Handlungsfähigkeit des unverfassten Volkes, kritisch.²³⁶ Im Zeitpunkt der Überarbeitung des Entwurfes durch den *Congreso* ist es daher nicht möglich, den Willen des Volkes zur Beauftragung des *Congresos* zweifelsfrei zu ermitteln. Isensee weist darauf hin, dass sich die Richtigkeit der Prätention, als das Volk und für das Volk zu agieren, in vergleichbaren Situationen, erst nachträglich dadurch entscheidet, ob das solcherart verfasste Volk seine Verfasstheit annimmt und mit Leben füllt.²³⁷ Anzustellen ist demnach eine Ex-post-Betrachtung des Verfassungsreformprozesses. Eine nachträgliche Stellungnahme des Volkes lässt sich dem Verfassungsreferendum entnehmen.

III. Das Verfassungsreferendum

1. Ablauf und Ergebnis des Referendums

Am 25. Januar 2009 wurden die Bolivianer an die Urnen gerufen, um in zwei Fragen eine Entscheidung herbeizuführen: Zum einen ging es um die Annahme oder Ablehnung des NCPE-Entwurfs, der von der Verfassunggebenden Versammlung am 15. Dezember 2007 verabschiedet und im Oktober 2008 vom *Congreso* abgeändert wurde; hierbei handelte es sich um das sogenannte *Referéndum Constituyente*. Zum anderen stand die Entscheidung in der Frage nach der Höchstbegrenzung von künftigem Großgrundbesitz (5000 oder 10000 Hektar) aus, die im Wege des sogenannten *Referendum Dirimidor* geklärt werden sollte. Hinsichtlich der Höchstbegrenzung konnte innerhalb der Verfassunggebenden Versammlung bis zum

²³⁶ So auch Winterhoff, Christian, *Verfassung – Verfassunggebung – Verfassungsänderung. Zur Theorie der Verfassung und der Verfassungsrechtserzeugung*, Tübingen 2007, S. 429.

²³⁷ Isensee, Josef, *Das Volk als Grund der Verfassung – Mythos und Relevanz der Lehre von der verfassunggebenden Gewalt*, Opladen 1995, S. 47.



Schluss keine Zweidrittelmehrheit erzielt werden, so dass die Formulierung des damit offen gebliebenen Artikels 398 der neuen Verfassung dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden sollte.

Einberufen wurden die beiden Referenden durch das Gesetz N° 3942, Ley del Referéndum Dirimitorio y Refrendatorio del proyecto de Constitución Política del Estado, welches vom *Congreso* verabschiedet und am 21. Oktober 2008 von Präsident Evo Morales verkündet wurde.²³⁸

a Vorbereitung durch den nationalen Wahlgerichtshof

Nachdem durch dieses Einberufungsgesetz der 25. Januar 2009 als Abstimmungstermin festgelegt wurde, oblag die weitere Planung und Durchführung dem *Corte Nacional Electoral*, dem Nationalen Wahlgerichtshof.

Am 5. November 2008 wurden die Wahlzettel vom *CNE* mittels der Resolution 188/2008 verabschiedet, am 9. November 2008 folgte die Veröffentlichung des genauen Wortlauts der im Referendum gestellten Fragen. Daran anschließend, in der Zeit vom 10. bis 23. November 2008, waren die Wahlberechtigten aufgerufen, sich in das Wahlregister, das sogenannte *Registro Electoral*, einschreiben zu lassen. Erst danach begann die offizielle Zeit des Wahlkampfes, die bis zum 22. Januar 2009 andauern sollte.

b Wahlbeteiligung

Über 4,1 Millionen Bolivianer waren am 25. Januar 2009 aufgefordert, über den im Dezember 2007 von der Verfassunggebenden Versammlung redigierten und im Oktober 2008 vom *Congreso* abgeänderten Verfassungsentwurf und die Formulierung seines Artikels 398 abzustimmen. Im Laufe des Tages zeichnete sich bereits eine außergewöhnlich hohe Wahlbeteiligung ab, die jene vom Abberufungsreferendum im August 2008 – hier beteiligten sich 83,28 % der Wahlberechtigten – noch übertreffen sollte. Unmittelbar nach Schließung der Wahllokale zeigte sich so auch der *CNE* mit der historischen Wahlbeteiligung von 3511699 Bolivia-

²³⁸ Artikel 1 des Gesetzes beruft ein zum: “Referéndum Dirimidor del Artículo 398 del proyecto de Constitución Política del Estado, que no alcanzó la aprobación de dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Constituyente en la fase de detalle, así como para refrendar el texto íntegro del proyecto de Constitución Política del Estado, presentado al H. Congreso Nacional por la Asamblea Constituyente el 15 de diciembre de 2007 con los ajustes establecidos por el H. Congreso Nacional”.



nern überaus zufrieden. Dies entspricht 90,26 % aller Wahlberechtigten und stellt die höchste in Bolivien je erzielte Beteiligung an Wahlen in der Geschichte des demokratisch regierten Boliviens dar.²³⁹

c Ergebnis des *Referéndum Dirimidor*²⁴⁰

Auf nationaler Ebene sprachen sich 80,65 % (1956596) der Wahlberechtigten für einen Artikel 398 der neuen Verfassung aus, der den künftigen Großgrundbesitz auf eine Höchstfläche von 5000 Hektar beschränkt. Hierbei konnte in allen *Departamentos* eine deutliche Mehrheit bezüglich der strengeren Begrenzung der Größe des Großgrundbesitzes erreicht werden. Anders als ursprünglich vom *MAS* angestrebt, hat diese verfassungsrechtliche Regelung jedoch eine reine ex nunc-Wirkung, wodurch insbesondere der bereits in der Vergangenheit entstandene Großgrundbesitz im bolivianischen Tiefland, der teilweise auch heute noch enorme Ausmaße annimmt und in der Hand nur weniger Familien liegt, unangetastet blieb. So verwundert es auch nicht, dass die höchste Zustimmung für eine großzügigere Begrenzung im *Departamento* Santa Cruz erreicht wurde, wo sich immerhin 34,09 % (134821) der Wahlberechtigten für eine Obergrenze von 10.000 Hektar aussprachen. Insgesamt konnte auch im übrigen Tiefland mit Prozentzahlen von 30,28 % in Beni, 31,37 % in Tarija und 32,9 % in Pando eine größere Bereitschaft zur Akzeptanz von bis zu 10.000 Hektar großem Besitz verzeichnet werden, wenn auch anzumerken ist, dass selbst in Santa Cruz nur knapp mehr als ein Drittel, im übrigen Tiefland nicht einmal ein Drittel der Wahlberechtigten die Begrenzung auf 10.000 Hektar bevorzugte. Die Befürworter der 10.000 Hektar-Begrenzung erreichten zum Vergleich im Hochland mit Werten von 13,34 % in Potosí, 13,75 % in La Paz, 16,46 % in Oruro, 17,56 % in Cochabamba und 20,38 % in Chuquisaca erwartungsgemäß weit geringere Zustimmungsraten.

Insgesamt kann somit bezüglich des *Referéndum Dirimidor* landesweit, trotz der deutlichen Unterscheide zwischen Hoch- und Tiefland, von einer eindeutigen Entscheidung des Volkes für eine Begrenzung des Großgrundbesitzes auf 5000 Hektar gesprochen werden.

²³⁹ Resultados Referéndum Nacional Constituyente 2009, Documento de Información Pública N° 4, Corte Nacional Electoral (Hrsg.), La Paz, Bolivien 2009.

²⁴⁰ Weitere Ergebnisse bezüglich des Referéndum Dirimidor, auch separiert aufgelistet nach *Departamentos* und *Municipios*, fanden sich unter:
http://www.cne.org.bo/proces_electoral/RefConstitucion2009/documentos/Separata%20resultados%20Ref%20constituyente.pdf, (abgerufen am 04.03.2009, 16.06Uhr, nicht mehr abrufbar).



d Ergebnis des *Referéndum Constituyente*

Bezogen auf die Abstimmung zur Annahme des Verfassungsentwurfes sah es bereits im Vorfeld nach einer deutlichen Zustimmung des Souveräns aus.²⁴¹

Entgegen eines sehr großzügig angesetzten Zeitrahmens zur Auszählung der Stimmzettel, konnten bereits acht Tage nach den Wahlen die endgültigen Ergebnisse von den neun Wahlgerichtshöfen der *Departamentos* an den *CNE* weitergegeben werden. Auch lobte der *CNE* die Arbeit in den Wahlbüros und der Wahlvorstände: Keiner der 22049 Wahlvorstände bot Anlass für eine Annullierung der Wahlergebnisse. Vorwürfe der Opposition, die sich etwa auf Unstimmigkeiten in den Wahllisten oder die Verwendung einer nicht dokumentenechten Tinte bezogen, wurden vom *CNE* und den internationalen Wahlbeobachtern zurückgewiesen oder als Einzelfälle charakterisiert; die Wahlen wurden national wie international insgesamt als positiv eingestuft.²⁴²

Auf der für die Annahme des CPE-Entwurfes entscheidenden nationalen Ebene obsiegten die Befürworter des CPE-Entwurfes knapper als erwartet mit 61,43 % der Stimmen (2064417). Trotz des insgesamt dennoch recht deutlichen Sieges auf nationaler Ebene zeichnen die Ergebnisse auf der departamentalen Ebene das Bild eines geteilten Landes: Das „Ja“ zur Verfassung siegte klar in den vier westlichen *Departamentos* des Hochlandes (Potosí mit 80,07 %, La Paz mit 78,12 %, Oruro mit 73,68 % und Cochabamba mit 64,91 %). Ein sehr knapper Sieg, der politisch wohl eher als Patt zu werten sein dürfte, konnte in Chuquisaca mit einer Zustimmung zum CPE-Entwurf von 51,54 %²⁴³ verzeichnet werden. In den östlichen *Departamentos* des Halbmondes siegte erwartungsgemäß das „Nein“. Für die Verfassung stimmten in Tarija 43,34 %, in Pando 40,96 %, in Santa Cruz 34,75 % und in Beni 32,67 %.

²⁴¹ Vogt, Jürgen, Kritik an neuer Verfassung – Nagelprobe für Evo Morales, taz.de vom 22.01.2009, <http://www.taz.de/1/politik/amerika/artikel/1/nagelprobe-fuer-evo-morales/> (abgerufen am 26.6.2012, 14.28 Uhr).

²⁴² Draeger, Hartmut, Bolivien stimmt für die neue Verfassung, S. 5, Bolivia Nr. 156 (Februar 2009).

²⁴³ Nach anfänglicher Euphorie im Departamento, in dem der Sitz der Verfassungsgebenden Versammlung (Sucre) liegt, zeigte sich im Zuge der Auseinandersetzungen um die „Hauptstadtfrage“ (Sucre oder La Paz) eine zunehmende Ablehnung des Verfassungsprojektes, die sich nun auch im geteilten Abstimmungsergebnis spiegelt. Das dortige Wahlergebnis wurde Medienberichten zu Folge von der Präfektin Savina Cuellar wegen mutmaßlichen, offiziell aber nicht bestätigten Wahlbetrugs angezweifelt und sie rief zu zivilem Ungehorsam und Missachtung des Verfassungstextes auf, vgl. Referendum – Bolivianer nehmen neue Verfassung an, focus.de vom 26.1.2009, http://www.focus.de/politik/ausland/referendum-bolivianer-nehmen-neue-verfassung-an_aid_365042.html (abgerufen am 26.6.2012, 14.34 Uhr); Draeger, Hartmut, Bolivien stimmt für die neue Verfassung, S. 6, in: Bolivia Nr. 156 (Februar 2009).



Die Opposition plante vor Abschluss der Auszählung noch eine Anfechtung des Ergebnisses, da sie davon ausging, dass sich in der Mehrzahl der *Departamentos* die Mehrheit gegen den CPE-Entwurf ausgesprochen haben würde. Zunächst einmal ist dieses Argument, unabhängig vom konkreten Ergebnis des Referendums, juristisch nicht haltbar, da es bei der Abstimmung auf eine solche doppelte Mehrheit (Mehrheit auf nationaler Ebene plus Mehrzahl der *Departamentos*) laut der Verfassung nicht ankommt; ausreichend ist im *Referéndum Constituyente* die absolute Mehrheit auf nationaler Ebene (vgl. Art. 26 Einberufungsgesetz²⁴⁴). Zudem hatte das Argument mit dem knappen Sieg der Befürworter des CPE-Entwurfes in Chuquisaca auch sein politisches Gewicht eingebüßt, da hiermit die Wahlberechtigten in fünf von neun *Departamentos* für den Entwurf stimmten.

Neben der auffälligen Diskrepanz des Wählerwillens in Hoch- und Tiefland, wird ein weiterer deutlicher Unterschied im Wahlverhalten der Bürger beim Vergleich zwischen Stadt und Land deutlich: Während rund 52 % der Stadtbewohner für die neue Verfassung votierten, befürworteten auf dem Land rund 82 % den Entwurf. Zudem sprach sich die Bevölkerung in Santa Cruz, Cobija, Trinidad, Cochabamba, Sucre und Tarija, und damit in sechs größeren Städten, gegen den Entwurf aus.

2. Verfassungsrechtliche Bedeutung des Verfassungsreferendums

Hatte der vom *Congreso* vorgelegte Entwurf bis zum Verfassungsreferendum lediglich unverbindlichen Vorschlagscharakter, so kann die im Referendum zum Ausdruck gekommene Zustimmung des Volkes zum Verfassungsentwurf als Annahme des Vorschlags durch die verfassunggebende Gewalt gewertet werden, da sich das Volk selbst als Souverän im Referendum für das Inkrafttreten dieser neuen Verfassung aussprach.

Die Zustimmung des Volkes im Verfassungsreferendum vom 25. Januar 2009 dürfte jedoch zuvörderst dem Inhalt der zur Annahme stehenden Verfassung gegolten haben. Nichtsdestotrotz ist davon auszugehen, dass mit der Billigung des Verfassungsinhaltes auch implizit ein positives Votum in Bezug auf das Verfahren der Verfassungsschöpfung verbunden ist²⁴⁵. Dafür spricht, dass dem Inhalt einer Verfassung die Rolle des primären Legitimationsfaktors zu-

²⁴⁴ Art. 26 Einberufungsgesetz. Concluida la misión de la Asamblea Constituyente, El Poder Ejecutivo convocará a Referéndum Constituyente, en un plazo no mayor a ciento veinte días a partir de la convocatoria. En dicho referéndum, el pueblo boliviano refrendará, por mayoría absoluta de votos, el proyecto de la nueva Constitución en su totalidad, propuesto por la Asamblea Constituyente.

²⁴⁵ Winterhoff, Christian, Verfassung – Verfassunggebung – Verfassungsänderung. Zur Theorie der Verfassung und der Verfassungsrechtserzeugung, Tübingen 2007, S. 430 Fn 305.



kommt, so dass eine positive Einschätzung des Verfassungsinhalts gleichsam auf das – möglicherweise defizitäre – Verfahren der Verfassunggebung zurückwirkt²⁴⁶ und somit dessen eventuell bestehende Mängel nachträglich heilen kann.²⁴⁷ Anders ausgedrückt, liegt hier ein Fall der „genehmigten Verfassungsschöpfung ohne Auftrag“²⁴⁸ vor, da die zunächst auftragslose Ausübung der verfassungsgebenden Gewalt durch den *Congreso* aufgrund der nachfolgenden Anerkennung der Verfassung seitens der Bevölkerung als nachträglich genehmigt gilt. Letztlich, doch dies soll nur der Vollständigkeit halber an dieser Stelle Erwähnung finden, wird sich in der gelebten Verfassungswirklichkeit zeigen, ob das Volk seine Verfassung tatsächlich annimmt. Denn erst durch den sogenannten „bestätigenden Verfassungsvollzug“²⁴⁹ wird sich zeigen, ob das bolivianische Volk auch längerfristig als Träger seiner neuen Verfassung auftreten wird. Zukünftig ist mithin von Interesse, ob die Bolivianer beispielsweise ihr neues Wahlrecht und andere verfassungsrechtlich verbrieftete Mitwirkungsrechte in Anspruch nehmen werden, ob die verfassungsgemäßen Parteien und andere zur Aufstellung von Kandidaten ermächtigte Gruppierungen Unterstützung erfahren werden und ob sich eine Wahrung der durch die Verfassung aufgestellten Rechte und Pflichten beobachten lassen wird.

IV. Inkrafttreten

Nach erfolgter Zustimmung durch das Volk und Promulgation durch den Präsidenten der Republik trat der zur Abstimmung stehende Verfassungsentwurf als neue Bolivianische Verfassung am 7. Februar 2009 in Kraft. Der Artikel 398 wurde in der vom Volk im Rahmen des *Referéndum Dirimidor* befürworteten Form in den neuen Verfassungstext inkorporiert.

Überaus positiv bewertete Evo Morales die neue Verfassung auf der zentralen Gedenkfeier zu ihrem Inkrafttreten: „Diese sei der Anfang für einen »gemeinschaftlichen Sozialismus« in Bolivien, sagte Morales (...) bei einer Zeremonie in El Alto nahe La Paz. »Nach 500 Jahren der Rebellion gegen Eroberung und permanente Ausbeutung, 180 Jahren des Widerstandes gegen

²⁴⁶ Winterhoff, Christian, Verfassung – Verfassunggebung – Verfassungsänderung. Zur Theorie der Verfassung und der Verfassungsrechtserzeugung, Tübingen 2007, S. 431.

²⁴⁷ Hierzu und in Bezug auf das deutsche Grundgesetz zur Erläuterung der Geburtsmakeltheorie: Isensee, Josef, Schlußbestimmung des Grundgesetzes: Artikel 146, § 166 Rn 32 ff, 36 ff, in: ders./Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, Heidelberg 1992 (S. 271-306) m.w.N.

²⁴⁸ Diese Bezeichnung wählt auch: Winterhoff, Christian, Verfassung – Verfassunggebung – Verfassungsänderung. Zur Theorie der Verfassung und der Verfassungsrechtserzeugung, Tübingen 2007, S. 431 Fn 310.

²⁴⁹ Vgl. dazu u.a. Schmitt, Carl, Verfassungslehre, München, Leipzig 1928, 8. unveränderter Neudruck, Berlin 1993, S. 91.



einen kolonialen Staat und 20 Jahren des unaufhörlichen Kampfes gegen das neoliberale Modell ist der heutige 7. Februar 2009 ein einmaliges historisches Ereignis für Bolivien und Lateinamerika«²⁵⁰.

²⁵⁰ *Beutler, Benjamin*, Im Namen der Befreiung – Boliviens Präsident Evo Morales verkündet vor Hunderttausenden in El Alto das Inkrafttreten der neuen Verfassung, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Bolivien/verfassung29.html> (abgerufen am 27.6.2012, 10.57 Uhr).



Die NCPE als Ergebnis des Reformprozesses

Das folgende Kapitel hat die Analyse der neuen bolivianischen Verfassung als Ergebnis des Reformprozesses zum Gegenstand.

Die neue bolivianische Verfassung ist die *Nueva Constitución Política del Estado (NCPE)* vom 7. Februar 2009. Ihre Bezeichnung als „Politische Verfassung des Staates“ übernimmt sie von ihrem Vorgängerinstrument und folgt damit einer lateinamerikanischen Tradition.

I. Erläuterungen zum Analyseschwerpunkt

1. Beschränkung des Analysegegenstandes auf die Rechte der Indigenen

Eine umfassende Analyse des Verfassungstextes würde einerseits den Rahmen sprengen, andererseits den gewählten Fokus verlassen, da es Ziel dieser Arbeit ist, die „Neugründung“ Boliviens unter besonderer Berücksichtigung des rechtlichen Verhältnisses der indigenen Bevölkerung zum bolivianischen Staat zu untersuchen. Die Begrenzung des Analysegegenstandes auf die Rechte der Indigenen erfolgt dabei aus folgenden Gründen: Die jüngste Staatsreform hat – verallgemeinernd gesprochen – eine Neuaufstellung der bolivianischen Bevölkerung zum Ziel. Hierzu schreibt sie sich auf ihre Fahnen, die fortdauernde Diskriminierung zu bekämpfen, zuvor marginalisierte Bevölkerungsgruppen ins staatliche Gefüge einzubinden und sozialen Ungleichheiten entgegenzuwirken. Hinter all diesen Veränderungen steht der Versuch, den „neuen“ bolivianischen Staat plurikulturell zu gestalten. Plurikulturell heißt im bolivianischen Kontext, dass neben den von den Kolonialherren mitgebrachten okzidentalene Kulturelementen, nun auch jene Berücksichtigung finden sollen, die in die präkolumbiale Epoche zurückreichen und in gewandelter oder ursprünglicher Form bis heute gelebt werden. Hierbei handelt es sich um die Kultur der 36 indigenen Völker, die auf dem bolivianischen Territorium bis heute zu Hause sind. Ob in diesem Sinne eine „Neugründung“ stattgefunden hat, kann folglich nur mit Blick auf die Rechte der indigenen Völker beurteilt werden.



2. Zum Terminus Indigen

Die Verwendung der Begriffe *indio* oder *indígena* (Indianer), *pueblo indígena* oder *pueblo originario* (indigene oder ursprüngliche Völker) differiert in Lateinamerika von Staat zu Staat und auch innerhalb der Staaten variieren die Selbstbezeichnungen von Volk zu Volk. Gemeinsam ist ihnen jedoch ihre Funktion: Unter Heraushebung der auf die eigene Gruppe bezogenen kulturellen, sozialen und historischen Gemeinsamkeiten dienen sie der Abgrenzung von der europäischstämmigen Bevölkerung, den „Weißen“.

a Wandlung der Begrifflichkeit im bolivianischen Kontext

Schon in historischer Betrachtung stößt man auf verschiedene Begrifflichkeiten, denen jeweils sehr unterschiedliche Konnotationen anhaften. Die Kenntnis der damit einhergehenden Empfindlichkeiten ist für das Verständnis der heute überwiegend verwendeten sowie die in der NCPE gewählte Begrifflichkeit unverzichtbar. Gleichzeitig bietet eine Analyse der Wandlung der Begrifflichkeit in der bolivianischen Geschichte bereits erste Hinweise auf die Wahrnehmung der Indigenen im heutigen Bolivien.

(1) *Indio*

Die Bezeichnung *indio* ist vor dem Hintergrund der kolonialen Herrschaftsideologie zu verstehen; sie charakterisiert ein politisches und zugleich auch soziales Konstrukt, mit deren Hilfe die europäischen Eroberer die unterworfenen Völker Lateinamerikas rechtlich und ideologisch zu einer Gruppe zusammenfassten und in eine strenge Gesellschaftshierarchie einordneten.²⁵¹ Zu Beginn der Kolonialära etablierten die Spanier das sogenannte Toledoer „Zwei Republiken“-System, welches den *indios* einen eigenen Rechtsstatus zuschrieb und sie der *Res Publica Indiana* mit indianischem Rechtssystem und eigenen Autoritäten unterstellte²⁵². Es etablierte sich eine Zweiklassengesellschaft, die klar zwischen den europäischen Eroberern beziehungsweise ihren Nachfahren und den eroberten *indios* unterschied.

²⁵¹ Ströbele-Gregor, Juliana, Indigene Emanzipations-Bewegungen in Lateinamerika, Aus Politik und Zeitgeschichte 51-52/2006 vom 18.12.2006, S. 5f.

²⁵² Vgl. hierzu und allgemein zur Entwicklung von Staatsmodellen und der Indianerfrage in Lateinamerika die Übersicht von Kuppe, René, Indianische Rechte und Partizipation im Rahmen der Verwirklichung eines plurikulturellen und multiethnischen Staates, in: Ibero-Amerikanisches Institut (Hrsg.), Indiana 17/18 (Berlin 2000/2001), S. 109.



Die Trennung zwischen Eroberern und Eroberten wurde auch im Zuge der damals überaus bedeutenden Ausbeutung der Silberminen in Potosí sichtbar. Die Spanier unterteilten die Bevölkerung in eine vom Silberabbau profitierende weiße Bevölkerungsminderheit und eine unterworfenen indigene Mehrheit, die unter teilweise menschenverachtenden Bedingungen für die „Weißen“ in den Minen arbeiten mussten.

In den Schlüsselinstitutionen des damaligen Staates behielt man diese Differenzierung zu Gunsten der Spanier und ihrer Nachkommen bei, es wurde jedwede soziale Mobilität verhindert, die Spanier führten Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft wie die *mita*²⁵³ ein, begrenzten die Verleihung der Staatsbürgerschaft auf die privilegierte Oligarchie spanischer Herkunft, ermöglichten Bildung nur für einige wenige, führten hohe Steuern für die *indios* ein und hielten diese Form der staatlichen Diskriminierung mit Hilfe militärischer Repression aufrecht.²⁵⁴

Die rechtliche und gesellschaftliche Diskriminierung überdauerte die Unabhängigkeit ebenso wie die Begrifflichkeit. Bis in das 20. Jahrhundert hinein war ein großer Teil der indigenen Landbevölkerung in Ermangelung eines ausreichenden Bildungssystems als Analphabet vom Wahlrecht ausgeschlossen und „zur Legitimierung der Benachteiligung, sozialen Ausgrenzung und Ausbeutung wurde den Indios mit rassistischen Argumenten eine biologische und soziale Minderwertigkeit zugeschrieben“.²⁵⁵

Der Begriff des *indio* ist daher bis heute negativ besetzt und erinnert an das kolonialzeitliche Konstrukt, das für die angestammte bolivianische Bevölkerung politische Exklusion und Unterwerfung unter das Ausbeutungssystem der Kolonialherren bedeutete.

(2) *Mestizo*

Eine erste graduelle Transformation der Gesellschaft ging mit der Bildung einer permanenten Arbeiterklasse im Zuge der Arbeiten in den Zinnminen einher. Hierdurch entwickelte sich eine erste Klassenzugehörigkeit, die die Arbeit und nicht die ethnische Zugehörigkeit in den Vordergrund stellte.

²⁵³ *Mita* stammt aus dem Quechua und bedeutet in dem hier verwendeten Zusammenhang „Arbeitsschicht, Arbeitszeit“. Zur Inkazeit wurde darunter ein öffentlicher Frondienst verstanden, mit dessen Hilfe die militärische Verteidigung des Reiches gewährleistet wurde oder etwa große Bauvorhaben gestammt werden konnten. Die Spanier knüpften unter verschärften Bedingungen an diese Tradition an und verpflichteten unter teilweise unmenschlichen Bedingungen einen erheblichen Teil der ländlichen Bevölkerung zur Arbeit insbesondere in den Bergwerken, wo viele ihr Leben ließen.

²⁵⁴ *World Bank* (Bolivia, Ecuador, Peru, Venezuela Country Management Unit, ESSD Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region), *Bolivia – Towards a New Social Contract, Options for the Constituent Assembly*, Dezember 2006, S. 1, http://siteresources.worldbank.org/BOLIVIA/Resources/Bolivia_CSA-Report.pdf (abgerufen am 21.6.2012, 11.18 Uhr).

²⁵⁵ *Ströbele-Gregor, Juliana*, *Indigene Emanzipations-Bewegungen in Lateinamerika*, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 51-52/2006 vom 18.12.2006, S. 6.



Zudem erweckte der gemeinsame Kampf Indigener und Nicht-Indigener im Chaco-Krieg (1932-1935) ein erstes von ethnischen Differenzen unabhängiges Nationalgefühl.

Im weiteren Verlauf des 20. Jahrhunderts setzte sich in Bolivien, wie in ganz Lateinamerika, das Konzept des mestizischen Nationalstaats durch. Ausgangspunkt dieses weit verbreiteten politischen Handlungskonzeptes war die „seit den 1940er Jahren in Mexiko entwickelte Politik des integrationalistischen *indigenismo*, einem modernisierungstheoretischen Ansatz, dem zufolge der Prozess des nation-building eine homogenisierende Wirkung in einem evolutionistischen Sinne haben werde“²⁵⁶. Ziel dieser Politik war die vollständige Assimilierung der ursprünglichen Bevölkerung, wobei davon ausgegangen wurde, dass ethnische Identitäten in modernen Gesellschaften lediglich Übergangserscheinungen seien²⁵⁷ und ihren weiter bestehenden spezifischen ethnisch-kulturellen Ausdruckformen wurde der Stellenwert von Folklore zugesprochen²⁵⁸. Kurzgefasst war die Zielsetzung der damaligen Politik die durch Assimilation herbeigeführte Beseitigung der spezifischen, als rückständig begriffenen Lebensformen der indigenen Bevölkerung, die nach erfolgreicher Anpassung sodann dem Fortschritt zugeführt werden sollte. Der durch diese Politik herbeigeführte Assimilationsdruck führte dazu, dass viele Angehörige der indigenen Völker sich nicht mehr als *indio*, sondern allenfalls als *mestizo*, bestenfalls im Sinne der damaligen Politik schlicht als *boliviano* identifizierten. Auf völkerrechtlicher Ebene kann die *ILO-Konvention Nr. 107 über den Schutz und die Eingliederung eingeborener Bevölkerungsgruppen und anderer in Stämmen lebender oder stammesähnlicher Bevölkerungsgruppen in unabhängigen Staaten* aus dem Jahr 1957 als Kodifizierung dieses Ansatzes staatlicher Assimilationspolitik angesehen werden. Haftet dieser Politik heute der Vorwurf des kulturellen Völkermordes an, so ging man zur Zeit der Verabschiedung noch davon aus, dass das Aufgehen der indigenen Gesellschaften in einer homogenen staatlichen Gesellschaft der beste Weg sei, um ihnen den Zugang zu sozialen Standards zu sichern und eine bessere Zukunft zu ermöglichen.²⁵⁹

²⁵⁶ Ströbele-Gregor, Juliana, Für ein anderes Bolivien – aber für welches? Indigene Völker und Staat in Bolivien, S. 290, in: Franziska Bopp/Georg Ismar (Hrsg.), *Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze*, Berlin 2006.

²⁵⁷ Zur Verbindung von mestizaje und nation-building vgl. Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Indigenismo y mestizaje – una polaridad bio-cultural*, in: *Cuadernos Americanos* N°4, Mexico 1956, S. 35-51.

²⁵⁸ Ströbele-Gregor, Juliana, Für ein anderes Bolivien – aber für welches? Indigene Völker und Staat in Bolivien S. 290, in: Franziska Bopp/Georg Ismar (Hrsg.), *Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze*, Berlin 2006.

²⁵⁹ Eine Erwartung, die heute selbstverständlich auch auf internationaler Ebene als überholt gilt, was sich auch in der Überarbeitung der ILO-Konvention Nr. 107 und der Verabschiedung der ILO-Konvention Nr. 169 zeigt.



(3) *Campesino*

Hilfreich für die Entwicklung eines einheitlichen Nationalgefühls waren auch die staatlichen Landreformen seit 1952, in deren Rahmen die bis dahin verbreitete Leibeigenschaft von Angehörigen indigener Völker größtenteils beendet wurde und indigene Populationen, um sich von der Zweiklassen-Vergangenheit abzugrenzen, als *campesinos*, also freie Kleinbauern, bezeichnet und auch behandelt wurden. Indigene Politik wurde damals primär als Agrarpolitik verstanden. Beispielsweise konnten nun auch indigene Gemeinschaften „Nutznießer von neuen kollektiven Landrechtstiteln werden“²⁶⁰. Auf die speziellen Bedürfnisse der einzelnen Völker wurde dabei jedoch keine Rücksicht genommen. Die Landtitel wurden „nach Kriterien des staatlichen Agrarrechts eingeräumt und stellten keine Anerkennung der kulturspezifischen Landnutzungsmuster der indigenen Völker dar“²⁶¹. Hinzu kam, dass staatliche, auf soziale Integration zielende Programme oftmals am Widerstand einflussreicher Eliten und Oligarchien scheiterten und sich kulturell entwurzelte Indigene sozial am untersten Rand der Gesellschaft wiederfanden.

Insgesamt kann daher die indigenistische Politik des vorigen Jahrhunderts auch unter Berücksichtigung ihrer damaligen Zielsetzung, der vollständigen Assimilation, als wenig erfolgreich bezeichnet werden. Eine umfassende Assimilation hat nicht stattgefunden, kulturelle Differenzen blieben erhalten und eine soziale und wirtschaftliche Integration der indigenen Bevölkerung in die Gesellschaft ist, wie sich an der Stellung der Indigenen in der heutigen Gesellschaft ablesen lässt, gescheitert.

(4) *Pueblo indígena oder pueblo originario*

Mit der verstärkten Präsenz ethnisch-politischer Organisationen auf der politischen Bühne seit den 1980er Jahren und einem wachsenden Selbstbewusstsein sind die Bezeichnungen der *pueblos indígenas* oder *pueblos originarios*, also der indigenen²⁶² oder eingeborenen Völker, als Selbstdefinition im politischen Kontext üblich geworden.²⁶³ Die Differenzierung in

²⁶⁰ Kuppe, René, Indianische Rechte und Partizipation im Rahmen der Verwirklichung eines plurikulturellen und multiethnischen Staates, in: Ibero-Amerikanisches Institut (Hrsg.), *Indiana 17/18* (Berlin 2000/2001), S. 107.

²⁶¹ Kuppe, René, Indianische Rechte und Partizipation im Rahmen der Verwirklichung eines plurikulturellen und multiethnischen Staates, in: Ibero-Amerikanisches Institut (Hrsg.), *Indiana 17/18* (Berlin 2000/2001), S. 107.

²⁶² Der Begriff „indigen“ leitet sich vom lateinischen Wort „indiges“ ab, was soviel heißt wie „einheimisch“ oder „eingeboren“.

²⁶³ Ströbele-Gregor, Juliana, Indigene Völker in der politischen Arena: Zum Verständnis von Politik und Demokratie bei indigenen Völkern in der Andenregion, *Lateinamerika Analysen 20* (2/2008), S. 127, ausführlich dazu: *Barié, Cletus Gregor, Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: Un panorama*, 2. Auflage, La Paz, Bolivien 2003, S. 51ff.; *Ströbele-Gregor, Juliana, Herausforderungen an die Demokratie – Indigene Völker und Gesellschaft in Lateinamerika*, in *GTZ – Koordinierungsstelle Indigene Völker in Lateiname-*



indígenas und *originarios* bezieht sich auf ihr Verhältnis zum Territorium, auf dem die Völker leben. Als *originarios* bezeichnen sich strenggenommen nur diejenigen *indígenas*, die noch immer auf dem ursprünglichen Territorium ihrer Vorfahren leben, wobei diese Differenzierung in der Sprachpraxis nicht immer befolgt wird. In Anwendung der strikten Unterscheidung wären beispielsweise Aymara, die ihre Wurzeln im Hochland von La Paz haben aber ins Chapare abgewandert sind, zwar zweifelsohne *indígenas*, aber keine *originarios* mehr. In Folge der Landreform der 1950er Jahre und starker Wanderungszahlen aus dem kargen Hoch in das fruchtbare Tiefland zählt die Mehrzahl der *indígenas* nicht mehr zu den *originarios* in diesem Sinne.

Der Wandel in der Begrifflichkeit ging in Bolivien einher mit der Entstehung eines neuen politischen Subjekts, wobei die Termini bewusst als Gegenbegriff zum durch die Kolonialzeit mit einer rassistischen Konnotation verbundenen Begriff des *indios* eingesetzt werden.

Vorläufiger Höhepunkt bei der Bekämpfung der Nachwirkungen des „Zwei Republiken“-Systems war schließlich das Bekennen der Bolivianischen Verfassung zu einem „multiethnischen, plurikulturellen“ Staat in der Verfassungsreform von 1994.

b Definitionen

(1) Internationale Definition

In internationalen Debatten und Dokumenten von internationalen Organisationen wie etwa den Vereinten Nationen oder der Weltbank hat sich in jüngerer Zeit die einheitliche Bezeichnung *indígena* (indigen) durchgesetzt, was wiederum seine Stellung in den gesellschaftlichen Auseinandersetzungen auch auf nationaler Ebene stärkt.

Die derzeit anerkannteste und auch beispielsweise von den Vereinten Nationen verwendete Definition von indigenen Völkern und Gemeinden stellt die sogenannte „Cobo-Definition“ dar, eine Begriffsumschreibung, die auf den ehemaligen VN-Sonderberichterstatter José Martínez Cobo zurückgeht. Dieser legte den Begriff 1986/87 seiner grundlegenden Studie über Diskriminierung gegen Indigene Völker²⁶⁴ zugrunde und definierte wie folgt:

rika und der Karibik (Hrsg.): Indigene Völker in Lateinamerika un Entwicklungszusammenarbeit, Eschborn 2004, S. 1-27; *dies.*, Kritische Partizipation oder Konfrontation? Indígena-Organisationen in den Andenländern“, in: Kurtenbach, Sabine/ Minkner Bünjer, Mechthild/ Steinhilf, Andreas (Hrsg.): Die Andenregion – neuer Krisenbogen in Lateinamerika, Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Bd. 59, Frankfurt 2004.

²⁶⁴ *Cobo Martínez, José R.*, Discrimination against indigenous people. UN-Dokument Nr. E/CN.4/Sub.2/1986/87.



“Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems”.

Nach dieser Definition verfügen indigene Völker mithin über folgende Charakteristika: Sie sind direkte Nachkommen historischer, vorkolonialer Gesellschaften, sie sind nicht dominierender Teil ihrer aktuellen nationalen Gesellschaften, sie haben einen besonderen Bezug zu ihrem angestammten Territorium und ihrer ethnischen Identität und sie sind bestrebt, ihre kulturelle Eigenart sowie eigene gesellschaftliche Institutionen und Rechtssysteme zu erhalten und zu entwickeln sowie an spätere Generationen weiterzugeben.

Hinsichtlich der Zugehörigkeit wird heute insbesondere der Selbstidentifikation dieser Völker, das heißt dem „Recht auf individuelle und kollektive Eigenwahrnehmung der Zugehörigkeit zu einer distinkten Gruppe“²⁶⁵, grundlegende Bedeutung beigemessen.

Die ILO-Konvention 169 enthält in Art. 1 ebenfalls eine Definition der indigenen Völker, die objektive mit subjektiven Merkmalen kombiniert. Sie gilt für „*Völker in unabhängigen Ländern, die als Eingeborene gelten, weil sie von Bevölkerungsgruppen abstammen, die in dem Lande oder in einem geographischen Gebiet, zu dem das Land gehört, zur Zeit der Eroberung oder Kolonisierung oder der Festlegung der gegenwärtigen Staatsgrenzen ansässig waren und die, unbeschadet ihrer Rechtsstellung, einige oder alle ihrer traditionellen sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Einrichtungen beibehalten*“ (Art. 1 Nr. 1a) ILO-Konvention 169). Die Konvention betont dabei, dass das „*Gefühl der Eingeborenen- oder Stammeszugehörigkeit [...] als ein grundlegendes Kriterium für die Bestimmung der Gruppen anzusehen*“ ist (Art. 1 Nr. 2 ILO-Konvention 169).

Erwähnt sei zudem, dass aus Sicht der indigenen Völker keine Notwendigkeit einer einheitlichen, international anerkannten Definition besteht, da die Selbstidentifikation einerseits als

²⁶⁵ BMZ Konzepte 139, Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.), S. 5, <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Konzept139.pdf> (abgerufen am 22.6.2012, 10.04 Uhr).



ausreichend angesehen wird²⁶⁶, andererseits befürchtet wird, dass jede notwendiger Weise verallgemeinernde Definition einzelne Gruppen aus dem Schutz ausschließen könnte.

(2) *Bolivianische Definition*

Eine den internationalen Definitionen ganz ähnliche Begriffsbeschreibung findet sich im bolivianischen Kontext und ist in Art. 1 Abs. 2 a. Decreto Supremo N° 23858 vom 9. September 1994²⁶⁷ zu finden:

“Pueblo Indígena: Es la colectividad humana que descende de poblaciones asentadas con anterioridad a la conquista o colonización, y que se encuentran dentro de las actuales fronteras del Estado; poseen historia, organización, idioma o dialecto y otras características culturales con las cuales se identifican sus miembros reconociéndose como pertenecientes a la misma unidad socio-cultural; mantienen un vínculo territorial en función de la administración de su hábitat y de sus instituciones sociales, económicas, político culturales. En el marco de la definición anterior se consideran Organizaciones Territoriales de Base de carácter indígena a las tentas, capitanías, cabildos indígenas del oriente, ayllus, comunidades.”

Auch diese Definition knüpft an eine gemeinsame Geschichte des Volkes an und vergleichbar mit der internationalen Definition sind sprachliche und kulturelle identitätsstiftende Charakteristika sowie die Selbstidentifikation von Bedeutung. Entsprechend der ersten Definition wird ein Territorialbezug hergestellt und die Herausbildung eigener Organisationsformen und Institutionen wird vorausgesetzt. Nicht erwähnt wird die Nichtdominanz innerhalb des eigenen Staates, was jedoch bei der Subsumtion einzelner Völker keine Abweichungen zur Folge hat, da keinem indigenen Volk Boliviens eine auf das gesamte Staatsgebilde bezogene dominierende Position zugeschrieben werden kann.

Letztlich unterfallen nach allen genannten Definitionen 36 Volksgruppen Boliviens dem Begriff der *Indigenen*.²⁶⁸ Bei der letzten offiziellen Umfrage aus dem Jahr 2001 auto-identifizierten sich 62 % der Bolivianer mit einem indigenen Volk. In Bolivien ist jedoch

²⁶⁶ Ludescher, Monika, Menschenrechte und indigene Völker, Frankfurt a.M. 2004, S. 61.

²⁶⁷ Die Definition entstammt einer Regelung zur Ausführung des Ley N° 1551, Ley de Participación Popular und dient innerhalb des DS der Definition der Zivilgesellschaftlichen Basisorganisationen, der Organización Territorial de Base (OTB).

²⁶⁸ Dies sind die folgenden: araanas, ayoreos, baures, canichanas, cavineños, chácobos, esse eja, guarasugwe, sirionó, afrobolivianos, aymara, cayubabas, chiquitanos, guarayos, lecos, mosetén, movima, moxeños, quechua, tapieté, urus, yuracaré, joaquinos y yuquis, machineri, yaminahua, chimán, tacana, more, pacahuara, reyesanos, weenhayek, guaraní, nahua, toromona, itonomas.



nicht vorrangig umstritten, ob einzelne Personen oder Völker sich als indigen bezeichnen dürfen, sondern um die konkrete Ausgestaltung ihrer Rechte wird gestritten.

Wenn die Frage der Zugehörigkeit daher weitestgehend unproblematisch erscheint, so liegt dies nicht zuletzt an dem erstarkten Selbstbewusstsein dieser Völker, die sich mittlerweile stolz und öffentlich als *pueblos indígenas* oder *pueblos originarios* bezeichnen. Somit fällt die Zuordnung nach beiden Definitionen leicht, denn fundamentaler Bestandteil beider genannter Definitionen ist die Selbstidentifikation. In der Praxis ist die Antwort auf die Frage nach der Zugehörigkeit jedoch komplexer als man zunächst meinen könnte. Zutreffend erinnert Degregori daran, dass *Indígena*-Sein ein soziales Geflecht ist, welches in der Konfrontation mit den gesellschaftlichen Bedingungen und in Interaktion mit anderen Identitäten konstruiert wird²⁶⁹. Neben der Zugehörigkeit zu einem bestimmten indigenen Volk kann je nach gesellschaftlichem Kontext auch die Staatsangehörigkeit, die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Klasse oder etwa zu einer bestimmten Region im Vordergrund stehen.

(3) *Nación y pueblo indígena originario campesino*

In der neuen bolivianischen Verfassung wird nicht allein der Terminus *indigen* verwendet. Vielmehr findet sich im Verfassungstext die einheitlich gewählte Bezeichnung *nación y pueblo indígena originario campesino*²⁷⁰, je nach Kontext erweitert um *las comunidades interculturales y afrobolivianas*. Bezüglich dieser Bezeichnung enthält die NCPE in Art. 30 I eine Legaldefinition, wonach unter *nación y pueblo indígena originario campesino* „jede menschliche Gemeinschaft, die eine kulturelle Identität, Sprache, historische Tradition, Institutionen, Territorialität und Kosmvision teilen, deren Existenz vor die Invasion durch die Spanier zurückreicht“, verstanden wird. Die Definition entspricht in etwa den internationalen Pendanten; ungewöhnlich erscheint jedoch der Zusammenschluss von einerseits *indígenas* und *originarios*, die als bolivianische Ureinwohner zweifelsfrei ihre Wurzeln in der vorkolonialen Ära haben und *campesinos*, einer Bezeichnung, die erst während der Zeit der bolivianischen Republik mit der dazugehörigen Konnotation verwendet wurde. Hier ist jedoch zu bedenken, dass die indigenen Völker selbst innerhalb Boliviens unterschiedliche Bezeichnungen bevorzugen, was aufgrund der ethnischen Diversität nicht verwundert. Die Kombination aus den unterschiedlichen Einzelbegriffen sollte dazu dienen, keines der 36 anerkannten Völker be-

²⁶⁹ Degregori, Carlos Iván, Identidad étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú, in: Institut français d'études andines (Hrsg.), Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos, Lima, Peru 1993, S. 113.

²⁷⁰ Wörtlich übersetzt heißt dieser Begriff etwa ursprüngliche bäuerliche Nation oder Volk.



reits begrifflich auszuschließen. Die Verfassungsmütter und -väter zeigten an dieser Stelle Feingefühl und nutzten die Symbolkraft, die der Begrifflichkeit beizumessen ist. Verhindert werden sollte insbesondere, dass bereits eine vereinfachende Bezeichnung dazu führt, dass sich zuvor marginalisierte Völker auch vom neuen Staatsvertrag übergangen fühlen.

c Gewählte Begrifflichkeit innerhalb dieser Arbeit

In der vorliegenden Arbeit wird als Arbeitsterminus der Begriff *indigen* verwendet, wenn von den Angehörigen der 36 anerkannten ursprünglichen Volksgruppen Boliviens gesprochen wird. Der ausführlichere in der NCPE gewählte Begriff wird hierdurch jedoch nicht abgelehnt. Die Verfasserin geht davon aus, dass im Rahmen der Verfassungsdebatte ein Begriff gesucht wurde, der ein Maximum an Inklusion ausdrückt. Soweit von verfassungsrechtlichen Regelungen ausnahmsweise ausschließliche Belange der *campesinos* betroffen sind, die nicht auch die Indigenen betreffen, so werden diese im Rahmen der nachfolgenden Analyse außer Acht gelassen. Nicht zu vermeiden ist zudem die durch die Aufgabenstellung zwangsläufige Verallgemeinerung der Belange „der Indigenen“. Die Verfasserin ist sich durchaus bewusst und weist auch darauf hin, dass die Völker, die in der Folge unter der Bezeichnung Indigene zusammengefasst werden, eine sehr heterogene Gruppe darstellen, die sich durch unterschiedliche Kulturen und teilweise voneinander abweichenden Positionen kennzeichnet.

3. Indigene in Gesellschaft und Politik

a Stellung der Indigenen in der Gesellschaft

In Lateinamerika gibt es der internationalen Definition folgend über 400 ethnische Gruppen und Völker und über 917 gesprochene indigene Sprachen.²⁷¹ In Bolivien, dem lateinamerikanischen Land mit dem höchsten Anteil indigener Bevölkerung, finden sich die oben genannten 36 indigenen Völker. Umfragen zufolge identifizieren sich 62 % der Bevölkerung (rund 5,1 Millionen Menschen) mit einem dieser Völker.²⁷²

²⁷¹ Vgl. LatinNews, Latin American Special Report, September 2003, Indigenous peoples and power in Latin America, S. 2.

²⁷² INE, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, La Paz, Bolivien 2002.



Damit stellen die Indigenen zwar in ihrer Gesamtheit die Bevölkerungsmehrheit, sind als Gruppe jedoch sehr heterogen. Sie gehören verschiedenen Völkern und damit einhergehend auch jeweils eigenen Kulturkreisen mit untereinander stark voneinander abweichenden Sitten und Gebräuchen an und auch die Lebensumstände differieren stark. Die im Altiplano lebenden Aymara und Quechua beispielsweise finden in ihrem Alltag gänzlich andere Bedingungen vor als die heute vom Coca-Anbau lebenden Tieflandvölker vor allem in den Yungas und im Chapare. Und auch die Campesinos im Tiefland konfrontieren ihrerseits andere Herausforderungen als die vom Handel lebenden urbanen Indígenas in La Paz und El Alto.²⁷³

Sprachlich bilden die Indigenen ebenfalls keine einheitliche Gruppe. Mittels ihrer Idiome lassen sich die indigenen Völker in 36 verschiedene Sprachgruppen aufteilen, wobei die beiden Hauptsprachen, das *Aymara* und das *Quechua*, Muttersprache von immerhin 37 % der Bevölkerung sind.

Diese Zahlen verdeutlichen zum einen, dass es sich bei der Stärkung von „Indigenen-Rechten“ in Bolivien nicht vorrangig um eine Frage des Minderheitenschutzes handelt. Zum anderen stehen diese Zahlen für die enorme Vielfalt der Kulturen, die in der neuen Verfassung unter dem Begriff der *naciones y pueblos indígena originario campesinos* zusammengefasst wird.

Bei aller Vielfalt gibt es jedoch auch einende Elemente. Ohne Frage gehört hierzu die bis heute andauernde soziale und politische Exklusion, unter der die indigenen Völker leiden. In ihrem politischen Selbstverständnis und ihren spezifischen, noch näher zu bezeichnenden Forderungen und Diskursen beziehen sich die indigenen Völker des ländlichen und städtischen Raumes auf ihre gemeinsame lange Geschichte des Widerstandes seit der Eroberung durch die Spanier vor rund 500 Jahren.

Bis heute, und dies ist für das Empfinden vieler Indigener entscheidend, gibt es einen Zusammenhang zwischen ethnischer Zugehörigkeit und gesellschaftlichem Status. Ein gesellschaftlicher Aufstieg in Bolivien war lange Zeit nur möglich, wenn sich die Indigenen der okzidentalen von den Kolonialherren mitgebrachten Kultur unterwarfen. Der heutige Vizepräsident Álvaro García Linera weist darauf hin, dass über lange Zeit die wichtigsten Posten in

²⁷³ Ein Überblick über die Verteilung der verschiedenen indigenen Völker findet unter: *World Bank* (Bolivia, Ecuador, Peru, Venezuela Country Management Unit, ESSD Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region), *Bolivia – Towards a New Social Contract, Options for the Constituent Assembly*, Dezember 2006, Figure 2.1, S. 6, http://siteresources.worldbank.org/BOLIVIA/Resources/Bolivia_CSA-Report.pdf (abgerufen am 21.6.2012, 11.18 Uhr).



Staat und Wirtschaft Gruppen innehatten, die eine lange spanische Tradition aufweisen und die Erben der traditionellen Netzwerke der Kolonialmächte sind.²⁷⁴

Doch trotz aller Assimilationsversuche hat insbesondere die Landbevölkerung über die vielen Jahre hinweg einige ihrer wesentlichen kulturellen Merkmale, wie ihre Kosmvision, ihre Sprache oder ihre innere soziale Organisationsform, bewahren können. Auf diese beziehen sich in ihrer Selbstdefinition zum Beispiel drei der größten bolivianischen indigenen Völker, die *Aymara*, die *Quechua* und die *Guaraní*.²⁷⁵

Die städtische Bevölkerung stellt mit ihren Händlern, Kleingewerbetreibenden, Haushaltsarbeitern, Lehrern, Akademikern und Intellektuellen eine nochmals wesentlich uneinheitlichere Gruppe dar.

b Indigene in der Politik

(1) Anfänge der politischen Beteiligung

Erstmals rückten die indigenen Völker 1990 in das politische Bewusstsein der breiten bolivianischen Bevölkerung. Mit dem von ihnen organisierten Marsch von Trinidad nach La Paz, mit dem sie für die Anerkennung ihrer Territorien und Respekt gegenüber ihren Völkern demonstrierten („Marcha por el Territorio y la Dignidad“), bekamen sie national wie international große mediale Aufmerksamkeit. Dieses imposante Ereignis kann als Wendepunkt in der Anerkennung und Beachtung der indigenen Bevölkerung durch Staat und Gesellschaft angesehen werden.²⁷⁶

Bereits kurz darauf, von 1993 bis 1997, bekleidete zum ersten Mal ein Indígena ein hohes politisches Amt in Bolivien: Der Aymara Víctor Hugo Cárdenas wurde Vizepräsident. Im Juni 1991 wurde mit dem Gesetz N° 1257 das Abkommen 169 über indigene Völker der Internationalen Organisation für Arbeit (ILO) ratifiziert, welches die Grundlage bildete für die Verfassungsreform von 1994, welche den Staat als multiethnisch und plurikulturell bezeichnete, erste Rechte der Indígenas anerkannte und ihnen Möglichkeiten der politischen Partizipation eröffnete und damit wesentlich zur Modernisierung des Staates beitrug. Im Zuge der institutio-

²⁷⁴ *García Linera, Álvaro*, Estado multinacional. Una propuesta democrática para la extinción de la exclusión de las naciones indígenas. La Paz, Bolivien 2005, S. 19.

²⁷⁵ Vgl. *Ströbele-Gregor, Juliana*, Indigene Völker in der politischen Arena: Zum Verständnis von Politik und Demokratie bei indigenen Völkern in der Andenregion, Lateinamerika Analysen 20 (2/2008), S. 127.

²⁷⁶ *Schwarzbauer, Annette*, Indígena und Politik im Andenraum: Bolivien, KAS-Auslandsinformationen 1/2005, S. 85, http://www.kas.de/wf/doc/kas_6083-544-1-30.pdf (abgerufen am 27.6.2012, 13.57 Uhr).



nellen Reformen Mitte der 1990er Jahre und insbesondere durch das Gesetz zur Bürgerbeteiligung und die Verlagerung von Verantwortlichkeiten der Zentralregierung auf die municipale Ebene konnten gerade indigene Gruppen stärker am politischen Geschehen teilnehmen, so dass 1999 Indigene bereits 60 Prozent der Mitglieder der Stadträte stellten.²⁷⁷ Durch die damalige Neueinführung der Direktmandate bekamen die Indigenen eine hörbare Stimme in Rahmen der formal-demokratischen Interessenvertretung. Die geographisch konzentrierten indigenen Gemeinschaften hatten nunmehr die Chance eigene Vertreter in den *Congreso* zu wählen, was insbesondere den *cocaleros* des Chapare mit gleich vier Direktmandaten im Jahr 1997 gelang.²⁷⁸ Eines davon errang mit 69 % und damit dem höchsten Stimmenanteil des Landes Evo Morales.

(2) *Indigene Organisation*

Indigene Bewegungen sind in Bolivien spätestens seit der Jahrtausendwende verstärkt als politische Akteure aufgetreten und artikulieren ihre Forderungen unübersehbar. Als symbolisch hierfür kann die Machtübernahme durch Evo Morales, den ersten Indígena-Präsidenten, angesehen werden.

Die indigenen Völker Boliviens stellen seither nicht mehr allein Interessengruppen in eigener Sache dar, sondern treten als Politikalternative für die Gesamtgesellschaft in Erscheinung.²⁷⁹ Sie fordern nicht bloß die Stärkung singulärer spezifisch indigener Rechte, sondern eine politische Neuordnung des Staatssystems, in der dem kulturellen Pluralismus Boliviens paritätisch Rechnung getragen wird. Letztlich geht es dabei um die inhaltlich Unterfütterung der in der politischen Rhetorik des 21. Jahrhunderts gerne verwendeten Stichworte der plurinationalen und multiethnischen Staatlichkeit.

Dabei werden indigene Interessen nicht alleine von Einzelkämpfern auf kommunaler bis nationaler Ebene vertreten, die Indigenen haben bis heute einen sehr hohen Organisationsgrad erreicht. Die indigenen Gruppen in Bolivien sind jedoch sehr heterogen und untereinander stark zersplittert, was sich auch in ihrer uneinheitlichen Interessenvertretung auf nationaler und regionaler Ebene widerspiegelt. Entsprechend der Heterogenität der indigenen Völker besteht

²⁷⁷ Schwarzbauer, Annette, Indígena und Politik im Andenraum: Bolivien, KAS-Auslandsinformationen 1/2005, S. 85, http://www.kas.de/wf/doc/kas_6083-544-1-30.pdf (abgerufen am 27.6.2012, 13.57 Uhr).

²⁷⁸ Wolff, Jonas, Zwischen Demokratisierung und Destabilisierung: Die indigenen Bewegungen in Bolivien und Ecuador als Herausforderung der real-existierenden Demokratie, S. 257ff., in: Franziska Bopp/Georg Ismar (Hrsg.), *Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze*, Berlin 2006.

²⁷⁹ Auf Lateinamerika insgesamt bezogen: Meentzen, Angela, Staatliche Indígena-Politik in Lateinamerika im Vergleich. Mexiko, Guatemala, Ekuador, Peru und Bolivien, Lima, Peru 2007, S. 13.

auch ihre Organisationsstruktur aus verschiedenen, teilweise konkurrierenden Verbänden, Gewerkschaften und Parteien.

Die einflussreichsten indigenen Verbände auf nationaler und regionaler Ebene sind die so gleich näher erläuterten *CIDOB* und *CONAMAQ*. Auch diese repräsentieren aber letztlich nur einen Teil der indigenen Bevölkerung. Darüber hinaus gibt es viele weitere kleinere Organisationen, die sich insbesondere auf regionaler Ebene für die Interessen ihrer Mitglieder stark machen.

Im Tiefland sind die indigenen Völker insbesondere durch ihren 1982 gegründeten Dachverband *CIDOB*, die *Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia* (früher: *Confederación Indígena del Oriente Boliviano*) organisiert, unter dem rund 70000 Kleinbauern und Landarbeiter aus 34 verschiedenen Ethnien versammelt sind. Die *CIDOB* steht für politisch unabhängige Interessenvertretung von der lokalen bis zur nationalen Ebene, wo sie den Dialog mit Regierungen, Organisationen sowie öffentlichen und privaten Unternehmen sucht.

Der 1997 entstandene *CONAMAQ*, der *Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu*, knüpft an die territoriale Organisation der Aymara²⁸⁰ an und vertritt auf nationaler Ebene die Interessen der *Ayllus*, *Markas* und *Suyus*. Als Vertretung der Aymara und Quechua verfolgt *CONAMAQ* drei Hauptziele: die Verteidigung von Territorium und natürlichen Ressourcen, die Selbstbestimmung der Indígenas und deren Beteiligung an der Regierung.²⁸¹ Insgesamt gilt *CONAMAQ* seinem Programm und seinem Auftreten nach als radikaler als der gemäßigte *CIDOB*.

Der politische Aufstieg Indigener fand und findet in Bolivien nicht immer ausschließlich unter indigenen Fahnen statt. Bolivien hat eine stark korporatistische Tradition und namhafte Wortführer der Indigenen finden sich in der Gewerkschaftslandschaft.²⁸²

Die *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia* (*CSUTCB*) ist die Kleinbauerngewerkschaft des bolivianischen Hochlandes und neben dem *CONAMAQ* eine weitere Aymara-Vertretung. Angeführt wird die Gewerkschaft vom sogenannten *Mallku*, Fe-

²⁸⁰ Das Ayllu ist die kleinste Einheit im Gesellschafts- und Wirtschaftssystem der Aymara. Die Ayllu sind paarweise organisiert (männlich und weiblich) und folgen so dem in der Aymara-Kultur fundamentalen Prinzip der Komplementarität der Gegensätze. Ayllu-Paare bilden dann wiederum eine Marka, Marka-Paare eine Saya, Saya-Paare wiederum ein Herrschaftsgebiet und diese schließlich formen je einen der vier Suyu des Herrschaftsgebietes der Inka, des Tawantinsuyu. Das das heutige bolivianische Hochland umfassende Suyu war das größte der vier Reiche und hieß Qullasuyu. Näheres zur Funktion der Ayllus im Kapitel zu Landrechten.

²⁸¹ Schwarzbauer, Annette, Indígena und Politik im Andenraum: Bolivien, KAS-Auslandsinformationen 1/2005, S. 87, http://www.kas.de/wf/doc/kas_6083-544-1-30.pdf (abgerufen am 27.6.2012, 13.57 Uhr).

²⁸² Dazu ausführlicher Wolff, Jonas, Zwischen Demokratisierung und Destabilisierung: Die indigenen Bewegungen in Bolivien und Ecuador als Herausforderung der real-existierenden Demokratie, S. 257ff., in: Franziska Bopp/Georg Ismar (Hrsg.), Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze, Berlin 2006.



lpe Quispe. Die Organisation stellt die Basis für seine Partei *Movimiento Indígena Pachakuti (MIP)* dar.

Daneben sind die Verbände der Kokabauern (*cocaleros*) von besonderer Bedeutung. Grundsätzlich stellt das *Sindicato* die kleinste Einheit dar, mehrere *Sindicatos* bilden eine *Zentrale*, die häufig der Provinz entspricht, und die Zentralen sammeln sich unter dem Dach einer *Federación* auf der Ebene der *Departamentos*. Im Chaparé, der Gegend aus dem der derzeit wichtigste Gewerkschaftsführer Evo Morales stammt, ist die Organisationsdichte jedoch wesentlich höher, sodass die über 600 *Sindicatos* unter 30 Zentralen stehen und diese wiederum sechs *Federaciones* angehören. Als Überbau dieser *Federaciones* wurde 1991 ein Koordinationskomitee gegründet, dessen Präsident seit vielen Jahren der derzeitige Staatspräsident Evo Morales ist.

Im Laufe der 1980er Jahre wurden die *CSUTCB*, angeführt von Felipe Quispe, und die *cocaleros* des Chapare, angeführt von Evo Morales, zu zentralen gewerkschaftlichen Vertretung des Landes und zu dominierenden Kräften innerhalb des Gewerkschaftsdachverbandes *Central Obrera Boliviana (COB)*.

Ende der 1990er Jahre gründeten die beiden charismatischen Gewerkschaftsführer die heute auffälligsten „indigenen Parteien“, den *Movimiento al Socialismo (MAS)* und den *Movimiento Indígena Pachakuti (MIP)*. Beide verzichten in ihrem Namen ganz bewusst den Terminus „Partei“ und bezeichnen sich stattdessen als „Movimiento“, als „Bewegung“, um sich somit deutlich von der „alten politischen Klasse“ abzugrenzen.

Die von Felipe Quispe angeführte *MIP* repräsentiert, wie seine Basisorganisation *CSUTCB*, vor allem die Aymara des Hochlandes. Sie steht für einen militanten Indianismus mit rassistischen Zügen. Gefordert wird eine Abkehr vom „weißen Kolonialstaat“ und dem „herrschenden System des Imperialismus und Kapitalismus, Neoliberalismus und Globalisierung“ und die Einführung eines Staates, in dem indigene Bauern auf der Grundlage des andinen vorkolonialen *ayllu*, die Herrschaft über das Land haben und dessen Rechtssystem sich am überlieferten autochthonen Recht orientiert.²⁸³ Bei den Wahlen im Jahr 2002 zog der *MIP* mit rund 6 % der Stimmen in den *Congreso* ein, ein respektables Wahlergebnis, wenn man bedenkt, dass der *MIP* ausschließlich im Hochland vertreten ist. Bei den nachfolgenden Wahlen im Jahr 2005 konnte der *MIP* allerdings nur noch 2,16 % der Stimmen erreichen²⁸⁴ und war somit

²⁸³ Ströbele-Gregor, Juliana, Für ein anderes Bolivien – aber für welches? Indigene Völker und Staat in Bolivien S. 306, in: Franziska Bopp/Georg Ismar (Hrsg.), *Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze*, Berlin 2006.

²⁸⁴ http://www.bolivia.com/Especiales/2005/Elecciones/generales/CNE_resultados.asp (abgerufen am 28.6.2012, 10.13 Uhr).



nicht mehr im *Congreso* vertreten. Seither kommt dem *MIP* keine nennenswerte Bedeutung zu.

Der von Evo Morales angeführte *MAS* sieht sich als Sprachrohr und politisches Instrument der sozialen Bewegungen. Bei seiner ersten nationalen Wahlteilnahme im Jahr 2002 präsentierte der *MAS* sich als Gegenmodell zu den Altparteien und als neuer Hoffnungsträger. Der *MAS* ist „keine Partei im herkömmlichen Sinne, sondern vielmehr ein Sammelbecken sozialer Bewegungen“²⁸⁵ mit einer starken Basis aus den Reihen der Kokabauern des Chapare. Der *MAS* ist jedoch keine allein an indigenen Interessen orientierte Partei, in ihm vermischen sich zumindest zwei ideologische Strömungen. „Die sozialistische Position ist ein Erbe der stark in der *MAS* organisierten ehemaligen Bergleute, die nach Schließung der staatlichen Bergwerke im Hochland in den Chapare abwanderten und zu Kokabauern wurden. Sie brachten ihre politischen Vorstellungen und Organisationserfahrungen in kommunistischen und trotzkistischen Gewerkschaften und Parteien ein.“²⁸⁶ Daneben nimmt die Bedeutung der indianistischen Strömung zu. „Das Spektrum reicht von der Ideologie der indigen-bäuerlichen Kataristenbewegung der Aymara und Quechua des Hochlandes der 1970er- und 1980er-Jahre bis zu radikal-indianistischen Positionen mit rassistischen Zügen, die eine Gesellschaftsordnung nach Vorbild vorspanischer, andiner Strukturen anstreben.“²⁸⁷

Der *MAS* konnte gleich bei seiner ersten Wahlteilnahme 20,94 % der Stimmen auf sich vereinen, so dass Morales 2002 in die Stichwahl zum Präsidentenamt einzog. Wenngleich er hier zunächst noch chancenlos den gegen ihn vereinten traditionellen politischen Kräften gegenüberstand, so überraschte er 2005 mit seinem überragenden Wahlsieg, bei dem er mit 53,74 % der Stimmen²⁸⁸ ins Präsidentenamt gewählt wurde. Dies stellt gleich in doppelter Hinsicht ein Novum in der bolivianischen Geschichte dar. Zum einen handelt es sich um Boliviens ersten Präsidenten indigener Abstammung. Die andere Besonderheit hat ihre Wurzeln im Wahlsystem. In Bolivien wurde der Staatspräsident grundsätzlich direkt vom Volk für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt (Art. 86 S. 1, Art. 87 S. 1 CPE). Sofern im ersten Wahlgang jedoch

²⁸⁵ *Ströbele-Gregor, Juliana*, Indianischer Sozialismus in Bolivien, *Le monde diplomatique* (deutsche Internetausgabe) vom 12.10.2007, <http://www.monde-diplomatique.de/pm/2007/10/12/a0036.text.name,askvMAdt6.n,3> (abgerufen am 28.6.2012, 10.18 Uhr).

²⁸⁶ *Ströbele-Gregor, Juliana*, Indianischer Sozialismus in Bolivien, *Le monde diplomatique* (deutsche Internetausgabe) vom 12.10.2007, <http://www.monde-diplomatique.de/pm/2007/10/12/a0036.text.name,askvMAdt6.n,3> (abgerufen am 28.6.2012, 10.18 Uhr).

²⁸⁷ *Ströbele-Gregor, Juliana*, Indianischer Sozialismus in Bolivien, *Le monde diplomatique* (deutsche Internetausgabe) vom 12.10.2007, <http://www.monde-diplomatique.de/pm/2007/10/12/a0036.text.name,askvMAdt6.n,3> (abgerufen am 28.6.2012, 10.18 Uhr).

²⁸⁸ http://www.bolivia.com/Especiales/2005/Elecciones/generales/CNE_resultados.asp (abgerufen am 28.6.2012, 10.13 Uhr).



keiner der aufgestellten Kandidaten die absolute Mehrheit der Stimmen auf sich vereinen konnte, wählte das Parlament den Staatspräsidenten zwischen den beiden Bestplatzierten der Direktwahl (Art. 90 CPE). Seit der Demokratisierung Boliviens und der ersten freien Präsidentschaftswahl im Jahr 1985 wurden alle Staatspräsidenten erst im zweiten Wahlgang, also durch das Parlament gewählt. Morales dagegen erzielte im ersten Wahlgang bereits über 50 % der Stimmen und wurde somit direkt vom Volk gewählt, wodurch er über eine direkt vom Volk abgeleitete demokratische Legitimität und somit herausragende politische Autorität verfügt, die kein Präsident vor ihm hatte.

Neben den oben erwähnten traditionellen Wegen der politischen Repräsentation über die aus europäischer Sicht nicht ungewöhnlichen Verbände, Gewerkschaften und Parteien, ist im bolivianischen Kontext die „Macht der Straße“ nicht zu vergessen. Der außerparlamentarische, teilweise sogar gewaltsame Protest ist in Bolivien ein übliches Mittel der Interessenartikulation. In Bolivien werden höchst effektive Straßenblockaden errichtet, etwa um Druck auf die Politik oder bestimmte Wirtschaftsbranchen auszuüben, es werden Massendemonstrationen, teilweise mit Beteiligungspflicht, ins Leben gerufen, selbst hochrangige Politiker ziehen in Erwägung medienwirksam in Hungerstreik zu treten, um bestimmte Entscheidungen zu erzwingen und die tagelangen Märsche der indigenen Völker über viele Kilometer haben auch das internationale Interesse für ihre Forderungen wecken können. Insgesamt erscheint dem europäischen Betrachter die bolivianische Politik, die oftmals geprägt ist von radikaler Rhetorik und unhaltbaren Maximalforderungen, wenig konsensorientiert. Wenn aber insofern von einer defizitären oder schwachen Demokratie gesprochen wird, so darf nicht vergessen werden, dass bei der Bewertung des bolivianischen Staatssystems meist eine europäische Brille getragen wird und der Andersheit der traditionellen Staatsorganisation, der indigenen Vorstellung von Partizipation und von Repräsentation dabei wenig bis keine Beachtung geschenkt wird. In den andinen Kulturen werden Entscheidungen traditionell nicht nach dem in modernen Demokratien verbreiteten Mehrheitsprinzip gefällt. In der Versammlung der Dorfgemeinschaft wird nach dem Konsensprinzip entschieden: Hier finden im Vorfeld inhaltliche Debatten und Aushandlungsprozesse statt und Amtsträger werden mit begrenzter Amtszeit nach dem Rotationssystem bestimmt; bei der Ausübung der klar umrissenen Verantwortlichkeiten sind die Vertreter zudem stets unmittelbar der sozialen Gruppe gegenüber verpflichtet, während das gesamte politische Ordnungssystem im religiösen Weltbild verankert ist.²⁸⁹

²⁸⁹ Ströbele-Gregor, Juliana, Für ein anderes Bolivien – aber für welches? Indigene Völker und Staat in Bolivien S. 318, in: Franziska Bopp/Georg Ismar (Hrsg.), *Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze*, Berlin 2006.



Das stark repräsentative Demokratiemodell steht mithin häufig im Widerspruch zur bis heute gelebten bolivianischen Tradition der Interessenartikulation. Im Rahmen der jüngsten Reform wurde daher nicht zuletzt für eine Angleichung des Rechtssystems an die bolivianische Realität gekämpft.

4. Die Rechtsstellung der Indigenen vor der Reform

Wenn im Rahmen der aktuellen Verfassungsreform die Zielsetzung der Stärkung der Rechte der indigenen Völker in den Blick genommen wird und von einer Beendigung des Rassismus' und der Kolonialära gesprochen wird, so heißt dies nicht, dass die Indigenen Boliviens bislang rechtlich unberücksichtigt geblieben wären. Zwar sind der andauernde Rassismus und die Diskriminierung in der Gesellschaft bis heute deutlich zu spüren, dies liegt jedoch nicht vorrangig an mangelnder Normierung „indigener Rechte“.

a Internationale Rechtsnormen

Der Schutz indigener Völker lässt sich auf der internationalen Ebene grundsätzlich in zwei Kategorien unterteilen und zwar in den individualrechtlichen und den kollektivrechtlichen Schutz.

(1) Individualrechtlicher Schutz

Der individualrechtliche Schutz stellt die Angehörigen der indigenen Völker ins Zentrum. Oftmals werden Individualrechte im Wege des Minderheitenschutzes und über die allgemeinen Diskriminierungsverbote gewährt. Zu erwähnen sind hier vor allem die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 (insbesondere Art. 7 und 17) sowie das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (Anti-Rassismus-Konvention) vom 21.12.1965²⁹⁰.

Hervorzuheben ist zudem der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) vom 16.12.1966²⁹¹. Nach seinem Art. 27 darf Angehörigen von ethnischen, religiö-

²⁹⁰ Ratifiziert von Bolivien am 22. September 1970.

²⁹¹ Beitritt Boliviens am 12. August 1982.



sen oder sprachlichen Minderheiten²⁹² „nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen“. Art. 30 des Übereinkommens über die Rechte der Kinder (Kinderrechtskonvention) vom 20.11.1989²⁹³ betont die Geltung dieser Garantie speziell für Kinder. Auch im bolivianischen Kontext ist der Minderheitenschutz auf die Angehörigen der indigenen Völker anwendbar.²⁹⁴ Sie stellen zwar gesamtgesehen nach der jüngsten offiziellen Statistik mit 62 % einen Großteil der Bevölkerung dar. Die 62 % ergeben sich jedoch nur unter Addition der Zugehörigkeiten zu den verschiedenen indigenen Völkern. Jedem einzelnen Volk kommt jedoch innerhalb des Staatsgebildes eine nicht-dominante Position zu. Art. 27 IPbpR stellt zunächst eine Individualrechtsgarantie für die Mitglieder der Minderheiten dar, dient aber gleichzeitig auch dem Schutz kollektiver Lebensformen, da er Integrations- und Assimilationszwängen einen Riegel vorschiebt.²⁹⁵ Dennoch haftet solch individualrechtlichen Ansätzen im Minderheitenschutz die Schwäche an, dass „strukturelle Benachteiligungen damit nur schwer erfasst und angegangen werden können und (...) gestützt darauf Forderungen von Minderheiten, wie jene nach eigenen Schulen oder Unterricht in der eigenen Sprache, nach minimaler oder anteilmässiger Vertretung in Behörden und politischen Organen (z.B. reservierte Sitze), nach Anerkennung der eigenen Amtssprache oder nach dem Gebrauch eigener Bezeichnungen (z.B. Orts- und Strassennamen) und Symbolen (z.B. Flaggen und Wappen) im öffentlichen Raum“²⁹⁶ schwerlich durchsetzbar sind. Auch ist der individualrechtliche Ansatz wenig geeignet, um „die Probleme von Völkern zu erfassen, die ihren traditionellen, auf Kollektive (...) ausgerichteten und ökonomisch auf der gemeinsamen Nutzung natürlicher Ressourcen beruhenden Lebensstilbeibehalten und gegen staatliche Übergriffe verteidigen wollen“²⁹⁷.

²⁹² Der Begriff der Minderheit wird in den Konventionen selbst nicht definiert. Im UNO-System wird überwiegend auf die Definition von Capotorti zurückgegriffen, wonach eine Minderheit eine Gruppe ist, „die numerisch dem Rest der Bevölkerung unterlegen ist und, sich in einer nicht-dominanten Position befindet und deren Mitglieder – als Angehörige des betreffenden Staates – ethnische, religiöse und sprachliche Eigenheiten besitzen, die vom Rest der Bevölkerung verschieden sind, und die in Hinblick auf die Bewahrung ihrer Kultur, Tradition oder Sprache zumindest implizit ein Gefühl der Solidarität zeigen“, *Capotorti, Francesco, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, USA 1991, Ziff. 468, deutsche Übersetzung zitiert nach: *Kälin, Walter/Künzli, Jörg, Universeller Menschenrechtsschutz*, Basel, Schweiz 2005, S. 370.

²⁹³ Ratifiziert von Bolivien am 26. Juni 1990.

²⁹⁴ Zur Anwendbarkeit des Art. 27 IPbpR auf indigene Völker: Schillhorn, Kerrin, *Kulturelle Rechte indigener Völker und Umweltvölkerrecht – Verhältnis und Vereinbarkeit*, Berlin 2000, S. 60-63.

²⁹⁵ So auch: *Kälin, Walter/Künzli, Jörg, Universeller Menschenrechtsschutz*, Basel, Schweiz 2005, S. 371; *Nowak, Manfred, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, 2. Auflage, Kehl 2005, Rz. 45.

²⁹⁶ *Kälin, Walter/Künzli, Jörg, Universeller Menschenrechtsschutz*, Basel, Schweiz 2005, S. 372.

²⁹⁷ *Kälin, Walter/Künzli, Jörg, Universeller Menschenrechtsschutz*, Basel, Schweiz 2005, S. 375.



(2) *Kollektivrechtlicher Schutz*

Aufgrund dieser Unzulänglichkeiten forderten Vertreter der indigenen Völker auch auf internationaler Ebene schon lange ein Instrument, das ihnen kollektivrechtlichen Schutz gewährt. Einen ersten Schritt stellte das Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation über eingeborene und in Stämmen lebenden Völker in unabhängigen Ländern (ILO-Konvention 169) dar, die am 27. Juni 1989 von der Generalkonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation angenommen wurde. Sie trat 1991 in Kraft und ist für die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich. In Abgrenzung zu ihrem an die Assimilationspolitik vieler Staaten anknüpfenden Vorgängerinstrument, der ILO-Konvention 107 aus dem Jahr 1957, liegt die entscheidende Neuerung der Konvention 169 darin, den Fortbestand der indigenen Völker als eigenständige ethnische Gruppe sichern zu wollen und ihnen zu diesem Zweck spezifische soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte zuzuerkennen.

So lassen sich in diesem Übereinkommen kollektivrechtliche Ansätze etwa in Artikel 4 ILO-Konvention 169 finden, wonach neben dem Schutz der Einzelpersonen explizit auch der Schutz der Einrichtungen, des Eigentums, der Arbeit, der Kultur und der Umwelt der betreffenden Völker durch Maßnahmen zu verwirklichen ist. Noch deutlicher ist die Formulierung in Artikel 5 a) ILO-Konvention 169, der darauf hinweist, dass bei der Durchführung der Bestimmungen des Übereinkommens „die sozialen, kulturellen, religiösen und geistigen Werte und Gepflogenheiten *dieser Völker* anzuerkennen und zu schützen“ sind und der „Natur der Probleme, denen sie sich als *Gruppen* oder Einzelprobleme gegenübergestellt sehen, gebührend Rechnung zu tragen“²⁹⁸ ist. Ferner wird beispielsweise das Recht indigener Völker auf ein eigenes Territorium und der Schutz ihres besonderen Verhältnisses zu dem bevölkerten Grund und Boden (Art. 13 ff ILO-Konvention 169) anerkannt, sie sind gehalten ihre eigenen Prioritäten für den Entwicklungsprozess zu setzen (Art. 7 Nr. 1 ILO-Konvention 169), ihnen werden politische Teilhaberechte zugestanden (Art. 6 ILO-Konvention 169) und ihre üblichen Methoden zur Ahndung der von Angehörigen dieser Völker begangenen Straftaten sind zu achten, soweit dies mit der innerstaatlichen Rechtsordnung und den international anerkannten Menschenrechten vereinbar ist (Art. 9 ILO-Konvention 169). Während sich international äu-

²⁹⁸ Die deutsche Fassung ist zu finden unter: www.ilo.org/ilolex/german/docs/gc169.htm (abgerufen am 28.6.2012, 10.35 Uhr); Hervorhebungen im Text durch die Verfasserin.



berste Zurückhaltung bei der Ratifikation dieses Übereinkommens konstatieren lässt²⁹⁹, gehört Bolivien zu den ersten Staaten, die das Übereinkommen offiziell anerkannt haben³⁰⁰.

In die Zeit der bolivianischen Verfassungsreform fällt überdies die Verabschiedung eines lange umstrittenen völkerrechtlichen Rechtsinstruments, der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker. Ihrer Verabschiedung durch die Vereinten Nationen am 7. September 2007 gingen jahrzehntelange Verhandlungen voraus. Bereits 1970 gab die *Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities* eine Studie in Auftrag, die die weltweiten Lebensbedingungen und Diskriminierungen von indigenen Völkern ermitteln sollte.³⁰¹ Nach 13 Jahren wurde die umfangreichste Studie der Vereinten Nationen im Menschenrechtsbereich abgeschlossen. Sie mündete in die Gründung der *UN-Working Group on Indigenous Populations (WGIP)*, die mit der Erarbeitung einer Erklärung zum Schutz der Rechte indigener Völker beauftragt wurde. Die *WGIP* schloss ihre Arbeit 1993 mit der Vorlage eines Entwurfes ab.

Nach weiteren langen Verhandlungsjahren nahm der UN-Menschenrechtsrat im Juni 2006 den Entwurf einer Erklärung über die Rechte indigener Völker an, bevor er schließlich von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 13. September 2007 mit den Stimmen von 143 Ländern, 11 Enthaltungen und 4 Gegenstimmen³⁰² verabschiedet wurde. Bolivien hatte den Resolutionsentwurf mit eingebracht und mit Hilfe des Gesetzes N° 3760 vom 7. November 2007 erhielten die 46 Artikel der Erklärung in Bolivien bereits Gesetzesrang.

Die Erklärung über die Rechte der indigenen Völker selbst ist, wie alle Resolutionen der Vollversammlung der Vereinten Nationen, rechtlich nicht bindend. Es handelt sich hierbei um sogenanntes Soft Law, das lediglich als Willensbekundung der zustimmenden Staaten zu verstehen ist. Die Bedeutung solcher Erklärungen ist dennoch nicht zu unterschätzen, da sie die spätere Rechtsentwicklung maßgeblich beeinflussen können; eine Möglichkeit etwa ist, dass die auf diese Art und Weise verschriftlichten Absichtserklärungen in Gewohnheitsrecht erwachsen und somit zu einem späteren Zeitpunkt durchaus Bindungswirkung entfalten kön-

²⁹⁹ Im November 2011 hatten lediglich 22 Staaten ratifiziert.

³⁰⁰ Ratifikation durch Bolivien am 11.12.1991.

³⁰¹ Vgl. *Ludescher, Monika*, Menschenrechte und indigene Völker, Frankfurt a.M. 2004, S. 55.

³⁰² Mittlerweile haben die vier Länder, die ursprünglich gegen die Erklärung stimmten (Australien, Kanada, Neuseeland, USA), ihre Ablehnung aufgegeben. Als letztes Land haben die USA im Dezember 2010 der Erklärung zugestimmt.



nen.³⁰³ Zudem nimmt sie die 143 Unterzeichnerstaaten „moralisch und politisch in die Pflicht, die Inhalte umfassend umzusetzen“³⁰⁴.

Kurzfristig erhalten die Regelungen der Erklärung nur dann rechtliche Verbindlichkeit, wenn sie in nationales Recht umgesetzt werden oder aber wenn sie in rechtsverbindliche internationale Abkommen übernommen werden. Wie bereits erwähnt, hat Bolivien die Erklärung rasch in nationales Recht umgesetzt; hier war der Weg zur Öffnung des Staatsgefüges für die indigenen Völker bereits eingeschlagen. Doch die Verabschiedung der Erklärung auf internationaler Ebene gab den Vertretern der indigenen Völker Rückenwind für ihr nationales Projekt der „Neugründung“. Mit den Worten des ehemaligen Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen für die Rechte indigener Völker Rodolfo Stavenhagen: „Die Rechte in der Erklärung können als Referenzrahmen, als Ausgangspunkt betrachtet werden, der unter anderem zu einer neuen Gesetzgebung, einer veränderten Rechtspraxis und Institutionenbildung sowie, falls nötig, einer neuen politischen Kultur führen kann“³⁰⁵. In der anschließend verabschiedeten neuen bolivianischen Verfassung lassen sich teilweise sogar wesentlich weitergehende Regelungen finden, auf die in den nachfolgenden Kapiteln detailliert einzugehen sein wird.

Inhaltlich enthält die Erklärung im Vergleich zur ILO-Konvention 169 Weiterentwicklungen insbesondere hinsichtlich der Konsultation der indigenen Völker bei Maßnahmen, die sie betreffen, bei der Ausgestaltung der Landrechtsfragen sowie bezüglich des Selbstbestimmungsrechts durch Selbstregierung und politische Autonomie.

Aufbauend auf der einfachen Konsultationspflicht der indigenen Völker bei Maßnahmen, die sie beeinträchtigen, die bereits in der ILO-Konvention 169 vorgesehen war, ist nunmehr nach Art. 19 UN-Erklärung über die Rechte der indigenen Völker eine Verständigung und Kooperation der Staaten mit den indigenen Völkern erforderlich, um die „freiwillige und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung zu erhalten, bevor sie Gesetzgebungs- oder Verwaltungsmaßnahmen beschließen und durchführen, die sich auf diese Völker auswirken könnten“.

Die neuen Regelungen zu Land-, Territorial- und Ressourcenrechten (Art. 25 bis 29 UN-Erklärung über die Rechte der indigenen Völker) sind sehr weitreichend. Die hier normierten

³⁰³ Erinnert sei an die Bedeutung, die die AEMR erlangt hat.

³⁰⁴ *Stavenhagen, Rodolfo*, Vorwort zur Dokumentation Blaue Reihe Nr. 106, Rechte indigener Völker – Dokumentation der UN-Resolution 61/295 und des ILO-Übereinkommens 169, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Hrsg.), Berlin 2009, S. 8.

³⁰⁵ *Stavenhagen, Rodolfo*, Vorwort zur Dokumentation Blaue Reihe Nr. 106, Rechte indigener Völker – Dokumentation der UN-Resolution 61/295 und des ILO-Übereinkommens 169, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Hrsg.), Berlin 2009, S. 8.



Rechte knüpfen an „das Land, die Gebiete und die Ressourcen“ an, die die indigenen Völker „traditionell besessen, innegehabt oder auf andere Weise genutzt oder erworben haben“ (u.a. Art. 26). Allein die Bestimmung dieser Flächen verlangt von den Staaten eine komplizierte und konfliktbeladene Kartierung und Grenzziehung.³⁰⁶ Ferner erfordern die Regelungen eine Anpassung der Rechtsprechungsverfahren, die die „Gesetze, Traditionen, Bräuche und Grundbesitzsysteme der indigenen Völker“ gebührend anerkennen. Auch Wiedergutmachungsansprüche (Entschädigungen) sind vorgesehen, wenn entsprechende Ländereien der indigenen Völker „ohne ihre freiwillige und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung konfisziert, ihnen entzogen, besetzt, genutzt oder beschädigt wurden“ (Art. 28).

Das Selbstbestimmungsrechts der Völker war und ist eines der umstrittensten Problemfelder des Indigenenschutzes auf nationaler wie internationaler Ebene und war sowohl im Rahmen der Verhandlungen zur Verabschiedung der VN-Erklärung als auch innerhalb der Verfassunggebenden Versammlung höchst umstritten. Während die Vertreter der indigenen Völker ein umfassend garantiertes Selbstbestimmungsrecht als unverzichtbar ansehen, befürchten die Staaten, dass die indigenen Völker in Ausübung dieses Rechts letztlich vielleicht sogar Sezessionsbestrebungen durchsetzen könnten. Das Recht zur Selbstbestimmung wurde häufig als Gefahr für die territoriale Integrität der Staaten angesehen.

Die international geführten Debatten um die Bedeutung des „Selbstbestimmungsrechts“, um die Bezeichnung „indigene Völker“ und auch spezifisch um das „Selbstbestimmungsrecht indigener Völker“ können an dieser Stelle nicht in ausreichender Würdigung nachgezeichnet werden. Diese Arbeit soll sich daher an dieser Stelle darauf beschränken, den jüngsten völkerrechtlichen Konsens, die Formulierung aus Art. 3 und 4 UN-Erklärung der Rechte der indigenen Völker als Referenzrahmen für den bolivianischen Kontext darzustellen. Im Rahmen der Analyse der verfassungsrechtlichen Regelungen der NCPE soll sodann die bolivianische Ausgestaltung dieses Rechts genauer in den Blick genommen werden.

Im Jahr 1989, bei der Verabschiedung der ILO-Konvention 169, waren die Bedenken der Staaten noch so groß, dass das Selbstbestimmungsrecht der Völker an keiner Stelle der Konvention Erwähnung findet. Auffällig ist dagegen die Absicherung der Staaten über Art. 1 Abs. 3 ILO-Konvention 169 die Verwendung des Begriffs „Völker“ in diesem Übereinkommen dürfe nicht so ausgelegt werden, als hätte er Auswirkungen hinsichtlich der Rechte, die völ-

³⁰⁶ *Stavenhagen, Rodolfo*, Vorwort zur Dokumentation Blaue Reihe Nr. 106, Rechte indigener Völker – Dokumentation der UN-Resolution 61/295 und des ILO-Übereinkommens 169, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Hrsg.), Berlin 2009, S. 9.



kerrechtlich mit dem Ausdruck verbunden sein könnten; die ILO-Konvention 169 garantiert somit keinerlei Autonomie, auch nicht auf unterstaatlicher, etwa lokaler oder regionaler Ebene. Interessanterweise war die ILO-Konvention 169 der erste völkerrechtlich verbindliche Vertrag, der die von vielen Staaten abgelehnte Bezeichnung „Indigene Völker“ (Indigenous Peoples) verwendete.³⁰⁷

Die VN-Erklärung über die Rechte indigener Völker gewährt den indigenen Völkern in Art. 3 explizit das Recht auf Selbstbestimmung: „Indigene Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“ Allein die Einigung auf die explizite Bezeichnung dieses Rechts in einem völkerrechtlichen Dokument ist in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen. Art. 4 UN-Erklärung über die Rechte der indigenen Völker verknüpft das Selbstbestimmungsrecht mit dem „Recht auf Autonomie und Selbstverwaltung in Fragen, die ihre inneren und lokalen Angelegenheiten betreffen“ und mit dem „Recht, über die Mittel zur Finanzierung ihrer autonomen Aufgaben zu verfügen“.

Das hier zum Ausdruck kommende Verständnis von Selbstbestimmung lehnt sich an das völkerrechtliche Konzept der „inneren Selbstbestimmung“ an, ohne diesen Begriff zu verwenden. Die Umsetzung dieses Rechts wird den unterzeichnenden Staaten mitunter weitreichende Umstrukturierungen ihrer Staatsorganisation abverlangen und es wird abzuwarten sein, inwiefern das hier normierte Recht auf Selbstbestimmung in der Praxis effektiv umgesetzt werden wird. Die Bolivianer nehmen mit ihrer Ausgestaltung durch die NCPE international eine Vorreiterrolle ein, die richtungweisend auch für andere Staaten sein dürfte.

(3) Geltung der internationalen Rechtsnormen in Bolivien

Hinsichtlich der Geltung der erwähnten internationalen Rechtsnormen in Bolivien ist es zunächst sinnvoll, nach der Geltung infolge der Umsetzung in ein bolivianisches Gesetz (wie etwa der UN-Erklärung der Rechte der indigenen Völker durch das Gesetz N° 3760 vom 7. November 2007) und der Geltung nicht explizit umgesetzter internationaler Verträge und Abkommen zu unterscheiden.

Erstere haben kraft gesetzlicher Übernahme den Rang eines einfachen Gesetzes. Hinsichtlich der von Bolivien ratifizierten internationalen Verträge muss differenziert werden nach der Rechtslage unter Geltung der CPE und nach Verabschiedung der NCPE. Die CPE machte

³⁰⁷ Volger, Helmut, Der Menschenrechtsschutz indigener Völker, Fn. 49, in: Hasse, Jana/Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.), Menschenrechte – Bilanz und Perspektiven, Baden-Baden 2002.



keinerlei verfassungsrechtliche Vorgaben zur Integration internationaler Rechtsnormen. Im Jahr 2001 äußerte sich zu dieser Frage jedoch der Tribunal Constitucional und erklärte die internationalen Verträge zum Bestandteil des *bloque de constitucionalidad*^{308, 309}. Die NCPE dagegen enthält ihrerseits explizite Regelungen zur Geltung internationaler Rechtsnormen. Gemäß Art. 257 Abs. 1 NCPE kommt ratifizierten internationalen Verträgen im bolivianischen Rechtssystem Gesetzesrang zu, wobei diese gemäß der in Art. 410 Abs. 2 Nr. 3 NCPE aufgestellten Normenhierarchie zwischen der Verfassung und dem einfachen Gesetz einzuordnen sind. Anknüpfend an die Rechtsprechung des *Tribunal Constitucional* werden die internationalen Verträge und Abkommen auf dem Gebiet der Menschenrechte sowie die Normen des Gemeinschaftsrechts (gemeint ist hier das Recht der Comunidad Andina de Naciones – CAN) gemäß Art. 410 Abs. 2 S. 2 NCPE nun expliziter Teil des *bloque de constitucionalidad*³¹⁰. Enthalten internationale Verträge oder weitere internationale Instrumente, denen Bolivien beigetreten ist, die von bolivianischer Seite unterzeichnet oder ratifiziert wurden und die zum Gebiet der Menschenrechte zu zählen sind, weitergehende Rechte als die bolivianische Verfassung, so gewährt Art. 256 Abs. 1 NCPE den internationalen Normen Vorrang und Art. 256 Abs. 2 NCPE schreibt in diesen Fällen eine völkerrechtskonforme Auslegung der Verfassung vor.

b Bolivianische Rechtsnormen

Auf nationaler Ebene fand eine Inkorporierung der Rechte indigener Völker seit den 1990er Jahren statt. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der Verfassungsreform aus dem Jahre 1994. Seither fanden indigene Völker in fünf Artikeln der CPE Erwähnung und überdies in über 100 bolivianischen Gesetzen, Dekreten und Direktiven. Die explizite Erwähnung der indigenen Völker in der Verfassung stellte für Bolivien einen an Symbolkraft nicht zu unterschätzenden Bruch mit der Vergangenheit dar, denn vor 1994 fanden indigene Völker lediglich einmal verfassungsrechtlich Erwähnung und zwar in der Verfassung von 1938. Anschließend wurde von staatlicher Seite aus lange Zeit eine Politik der Assimilierung angestrebt, die den Staat als homogenes Gebilde ansah, dass lediglich in spezielle soziale Klassen unterteilt

³⁰⁸ Zum *bloque de constitucionalidad* zählen neben der Verfassung auch sie ergänzende und weiterentwickelnde Rechte, die wie die Verfassung selbst, Maßstab für die verfassungsrechtliche Überprüfung von Akten der öffentlichen Gewalt sein können.

³⁰⁹ Vgl. SC 0095/2001 V.2.

³¹⁰ Vgl. SC 0001/2010-R III.1.



ist. Mit der Einführung der Art. 1, 5, 6, 116, 165-176 CPE im Jahre 1994 begann dieses Bild vom einheitlichen Nationalstaat zu wackeln. An dieser Stelle sollen jedoch zunächst nur die groben Umrisse dieser Regelungen vorgestellt werden, um den rechtlichen Hintergrund der Reformdebatte aus den letzten Jahren zu skizzieren³¹¹:

Mit der Reform von 1994 erklärte sich Bolivien selbst „multiethnisch und plurikulturell“ (Art. 1 CPE), erkannte soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte indigener Völker insbesondere in Bezug auf ihre *tierras comunitarias de origen* an (Art. 171 Abs. 1 CPE) und gestand ihnen Rechtspersönlichkeit zu (Art. 171 Abs. 2 CPE). Diesen Regelungen haften Anzeichen für einen Wandel im bolivianischen Selbstverständnis an. Der Einheitsstaat wandte sich von der zuvor praktizierten Assimilierungspolitik ab und es zeigte sich eine erste Unterstützung und Schätzung des kulturellen Reichtums des Landes.

Doch vielen ging die Reform nicht weit genug. Das aus der Zeit der Assimilierungspolitik stammende Konzept des *campesino* blieb an vielen Stellen der Verfassung der maßgebliche Anknüpfungspunkt, Bolivien hielt am Katholizismus als Staatsreligion fest (Art. 3 CPE) und Art. 192 CPE erwähnte explizit eine einheitliche „nationale Kultur“, was wiederum ein weitgehendes Festhalten an der Tradition des Nationalismus verdeutlicht. Weitere Neuregelungen klangen zunächst revolutionär, letztlich war ihnen jedoch nur symbolischer Charakter beizumessen. Beispielsweise sei die Gewährung sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte (Art. 171 Abs. 1 CPE) genannt, die sich an den Internationalen Pakt für soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte (1966) anlehnte. Dieser von Bolivien am 12. August 1982 ratifizierte und am 12. November 1982 dort in Kraft getretene Vertrag gewährt die in Art. 171 I CPE erwähnten Rechte unterschiedslos allen Bolivianern (unabhängig von ethnischer Zugehörigkeit). Eine von der allgemeinen Regelung abweichende Auslegung dieser Rechte speziell für indigene Völker war der Verfassung nicht zu entnehmen, so dass die indigenen Rechte durch Art. 171 Abs. 1 CPE keine über den Internationalen Pakt hinausgehende spezielle Stärkung erfuhren.³¹² Ferner müssen, um den Umfang der gewährten Rechte der indigenen Völker richtig einordnen zu können, diese vor ihrem verfassungsmäßigen Kontext betrachtet werden. So

³¹¹ Eine Darstellung der Regelungen vor und nach der aktuellen Reform findet sich in den jeweiligen Kapiteln innerhalb der Analyse der NCPE.

³¹² So auch: *Valcarce, Carla*, Análisis de la temática indígena/campesina en el derecho constitucional comparado (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela) en perspectiva de la reforma constitucional boliviana, La Paz, Bolivien 2004, zitiert nach: *World Bank* (Bolivia, Ecuador, Peru, Venezuela Country Management Unit, ESSD Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region), *Bolivia – Towards a New Social Contract, Options for the Constituent Assembly*, Dezember 2006, Fn. 30, http://siteresources.worldbank.org/BOLIVIA/Resources/Bolivia_CSA-Report.pdf (abgerufen am 21.6.2012, 11.18 Uhr).



können beispielsweise die staatliche Kontrolle über den Boden und die Bodenschätze (Art. 136)³¹³ sowie die Möglichkeit der Enteignung im öffentlichen Interesse (Art. 22)³¹⁴ in der Praxis durchaus den Schutz der Rechte der indigenen Völker (etwa aus Art. 171) eingrenzen oder sogar gänzlich zurückdrängen.³¹⁵

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben wurden durch eine Vielzahl von einfachen Gesetzen ergänzt und konkretisiert, die seit Beginn der 1990er Jahre bis zum Reformzeitpunkt erlassen wurden. Beispielhaft für die weitgehenden Regelungen zur Stärkung der Rechte der indigenen Völker seien im Rahmen dieses ersten Überblicks das Gesetz N° 1551, Ley de Participación Popular vom 20. April 1994, die Bildungsreform mittels Gesetz N° 1565, Ley de la Reforma Educativa vom 7. Juli 1994, die Agrarreform, insbesondere durch das Gesetz N° 1715, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA) vom 18. Oktober 1996, das Gesetz N° 2028, Ley de Municipalidades vom 28. Oktober 1999 sowie das Gesetz N° 2771, Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Grupos Indígenas vom 7. Juli 2004 genannt. Auf diese und weitere einschlägige Gesetze wird bei der nachfolgenden Analyse der jeweiligen Rechtsgebiete Bezug genommen, soweit dies erforderlich ist.

Neben den Bemühungen der Legislative, wurden auch Schritte der Exekutive zur Förderung eines anerkanntermaßen multikulturellen Staates unternommen. Exemplarisch genannt seien an dieser Stelle die bereits vor der jüngsten Verfassungsreform zu verzeichnenden Fortschritte hinsichtlich einer staatlichen Anerkennung der sprachlichen Vielfalt des Landes. Bis ins Jahr 2000 war alleinige Amtssprache das von den Kolonialherren mitgebrachte *Castellano*, welches noch immer von einigen Teilen der Bevölkerung als Symbol des Fremden in ihrem eigenen Land angesehen wird. Mit Hilfe des Decreto Supremo N° 25894³¹⁶ änderte sich dieser

³¹³ Art. 136 CPE. Los bienes nacionales son del dominio originario del Estado

I. Son de dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la ley les da esa calidad, el suelo y el subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento.

II. La ley establecerá las condiciones de este dominio, así como las de su concesión y adjudicación a los particulares.

³¹⁴ Art. 22 CPE. Garantía de la propiedad privada

I. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo.

II. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social, calificada conforme a ley y previa indemnización justa.

³¹⁵ Vgl. *World Bank* (Bolivia, Ecuador, Peru, Venezuela Country Management Unit, ESSD Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region), Bolivia – Towards a New Social Contract, Options for the Constituent Assembly, Dezember 2006, S. 7,

http://siteresources.worldbank.org/BOLIVIA/Resources/Bolivia_CSA-Report.pdf (abgerufen am 21.6.2012, 11.18 Uhr).

³¹⁶ Decreto Supremo No. 25894 vom 11. September 2000.



Zustand und neben dem Spanischen wurden auch die Sprachen der indigenen Völker zu Amtssprachen erklärt.

Diese Darstellung der Rechtslage vor der Reform ist weder abschließend noch hat sie den Anspruch auf Vollständigkeit. Mit ihrer Hilfe soll gezeigt werden, dass sich die Öffnung des bolivianischen Staates für die Rechte der indigenen Völker bereits über längere Zeit angebahnt hat und vieles, was nach der Reform in der NCPE explizit Erwähnung findet, bereits angedacht war. Die Verfassungsmütter und –väter planten also nicht etwa aus dem Nichts heraus. Nichtsdestotrotz schreitet Bolivien mit seiner neuen Verfassung einen deutlichen Schritt voran; dies wird die nachfolgende Analyse zeigen.

II. Struktur der neuen Verfassung

Die neue Verfassung ist mit 411 Artikeln weit umfangreicher als ihr Vorgängerinstrument, das sich noch auf 237 Artikel beschränkte.

Gegliedert sind diese Verfassungsartikel in folgende fünf Teile:

1. Teil: Grundlagen des Staates. Rechte, Pflichten und Garantien,
2. Teil: funktionale Struktur und Organisation des Staates,
3. Teil: territoriale Struktur und Organisation des Staates,
4. Teil: wirtschaftliche Struktur und Organisation des Staates und
5. Teil: Normenhierarchie und Verfassungsreform.

III. Die neue Staatsorganisation

1. Das Staatsmodell

Bereits in der Präambel der NCPE findet sich eine Stellungnahme zum Staatsmodell. Die Verfassungsmütter und –väter rufen dazu auf, den „republikanischen und neoliberalen Kolonialstaat“ hinter sich zu lassen und Bolivien „neu zu gründen“.³¹⁷

Die in Art. 1 Abs. 1 CPE genannte Staatsform der einheitlichen Republik³¹⁸ wird (zumindest begrifflich) abgelöst. Die NCPE definiert Bolivien als plurinationalen und kommunitären So-

³¹⁷ Präambel NCPE. (...) Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal (...) Cumpliendo el mandato de nuestros pueblos, (...) refundamos Bolivia. (...)



zial-, Rechts- und Einheitsstaat, frei, unabhängig, souverän, demokratisch, interkulturell und dezentralisiert mit Autonomien³¹⁹. Dem folgt auch die offizielle Umbenennung der „alten“ *República de Bolivia* (Bolivianische Republik) zum „neuen“ *Estado Plurinacional de Bolivia* (Plurinationaler Staat Bolivien)³²⁰. Fraglich ist, wie diese explizite Abwendung von der *República* zu verstehen ist. An den nachfolgenden Verfassungsinhalten lässt sich keine Ablehnung der hierunter verstandenen Rückführung der Legitimation im Staat auf das Volk entnehmen. Vielmehr scheint die Ablehnung symbolischer Natur zu sein. Mit der Ablehnung der auf den Kolonialstaat zurückgehenden *República* ist eine Zurückweisung der vorherigen *clasa política* und ihrer Politiken gemeint. Hier sollte ein Bruch verdeutlicht werden. Die Umbenennung des Staates steht hierfür exemplarisch.

a Der plurinationale Staat

Indigene Interessenvertreter hatten sich bereits zu Beginn des Reformprozesses für die Öffnung des bolivianischen Staates für die verfassungsrechtliche Anerkennung der 36 indigenen Völker ausgesprochen.

Die Bedeutung der expliziten Anerkennung der Vielfältigkeit beruht nicht zuletzt auf dem Erfahrungshintergrund von rund 200 Jahren politischer „Alleinherrschaft“ der von den Europäern abstammenden „Weißen“, die mit einer Marginalisierung und Unterdrückung der Bevölkerungsmehrheit der Indigenen einherging und sich noch heute in dem enormen Armutsgefälle zwischen Indigenen und Weißen, in den Bildungsdifferenzen und einem fortwährenden Rassismus gegenüber den Indigenen zeigt. Die Anerkennung der kulturellen und ethnischen Vielfältigkeit, wie sie bereits in der vorherigen Verfassung zu finden war, galt daher als großer Schritt zur Stärkung der Rechte der indigenen Völker, wenn der Formulierung allein auch eher symbolischen Wert beizumessen war.

Die NCPE spricht Bolivien nunmehr einen „plurinationalen und komunitären“ Charakter zu (Artikel 1 S.1 NCPE) und legt fest, dass der Staat auf „Pluralität und politischem, ökonomi-

³¹⁸Art. 1 Abs. 1 CPE. Clase de Estado y Forma de Gobierno

I. Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa y participativa, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.

³¹⁹Art. 1 S. 1 NCPE. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

³²⁰Weitere offizielle Staatsnamen sind Wuliwya Suyu (Aymara) und Buliwya Mama Ilaqta (Quechua).



schem, rechtlichem, kulturellem und sprachlichem Pluralismus gründet” (Artikel 1 Satz 2 NCPE).

War bislang vom „multiethnischen und plurikulturellen” Charakter Boliviens die Rede,³²¹ so wurde in der NCPE der Begriff der „Plurinationalität” gewählt. Quiroz Quispe und Lecoña Camacho beschränken ihre Kommentierung auf die Feststellung, dass der bolivianische Rechtsstaat insofern konkretisiert wird, als zusätzlich die Plurinationalität und Gemeinschaftlichkeit seiner Mitglieder verfassungsrechtlich festgestellt wird.³²²

Zu erkennen ist darüber hinaus ein verändertes Verständnis der Begrifflichkeit der „Nation”. Einerseits ist von der bolivianischen Nation als der Gesamtheit aller Bolivianerinnen und Bolivianer, der indigenen Nationen und Völker, der interkulturellen und afrobolivianischen Gemeinschaften, die insgesamt das bolivianische Volk bilden, die Rede (Art. 3 NCPE). Andererseits dient der Begriff innerhalb der Verfassung auch zur Differenzierung zwischen den unterschiedlichen indigenen Nationen. Zum Ausdruck kommt dieses neue Verständnis des Begriffs etwa in Art. 30 Abs. 1 NCPE, der den Verfassungsabschnitt zu den Indigenenrechten mit einer Definition der indigenen Nationen und Völker einleitet. Hieran zeigt sich deutlich, dass der Begriff der „Nation” innerhalb der NCPE keineswegs reserviert ist für die Bezeichnung der Zugehörigkeit zum bolivianischen Staat, vielmehr kann dadurch auch die Zugehörigkeit zu einem indigenen Volk Ausdruck finden. Erkennbar ist hier eine Abkehr von der Gleichsetzung der Begriffe Nation und Staatsvolk, wie sie mit dem klassischen republikanischen Konzept des einheitlichen Nationalstaates verbunden ist. Nicht auf einer einheitlichen Nation basiert der Staat, sondern er bezeichnet sich als pluri-nationaler Staat. Im bolivianischen Kontext bedeutet dieser Wandel nicht nur eine Abkehr vom europäischen Erbe des Nationalstaates, sondern zugleich auch eine Abkehr von der darauf aufbauenden Assimilationspolitik des letzten Jahrhunderts.

Ein Blick in den weiteren Verfassungstext zeigt außerdem, dass hinter der neuen Formulierung auch strukturelle Änderungen stehen, deren nachfolgende Analyse dazu beitragen soll, eine genauere Vorstellung von der Ausgestaltung des plurinationalen Charakters des Staates zu bekommen. Anders als vorher zieht sich die Anerkennung der kulturellen Eigenheiten der indigenen Völker diesmal durch die gesamte Verfassung. Ein besonderes Augenmerk wird zu werfen sein auf ihre Beteiligung an den Staatsgewalten und die damit einhergehende Förde-

³²¹ Art. 1 CPE. Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, (...).

³²² Quiroz Quispe, Jorge Wilder/Lecoña Camacho, Claudia Rosario, Nueva Constitución Política del Estado, La Paz, Bolivien 2009, Art. 1 NCPE, S. 22.



rung ihrer politischen Partizipation sowie die gezielte Stärkungen ihrer Rechte zur Sicherung ihrer Lebensformen und Lebensräume. Dies bedeutet eine Fortführung der Öffnung des Staates für die indigenen Völker insofern, als dass der Staat nunmehr auch strukturell auf Vielfaltigkeit gründet. Die verfassungsrechtliche Anerkennung der verschiedenen Ethnien und Kulturen erfolgte zwar bereits durch die Verfassungsreformen aus den Jahren 1994 und 2004, dies damals jedoch noch ohne strukturelle Verankerung dieser Elemente in der Staatsorganisation. Nunmehr gründet auch die Staatsorganisation auf kulturellem Pluralismus, wie sich beispielsweise an der Einführung indigener Wahlkreise, der Festlegung von Quotenregelungen für das Parlament oder der gleichrangigen Etablierung der indigenen Gerichtsbarkeit erkennen lässt.

b Die Neugestaltung der Demokratie

Sowohl die NCPE als auch bereits die bis 2009 gültige bolivianische Verfassung enthalten eine verfassungsrechtliche Strukturentscheidung für einen demokratischen Staat.³²³

Dies erscheint zunächst wenig verwunderlich, schließlich begann der Wandel zur Demokratie in Bolivien bereits zu Beginn der 1980er Jahre, nachdem das Land seit 1964 unter der Herrschaft wechselnder Diktaturen gelitten hatte.

Die Demokratie in Bolivien befand sich jedoch in einer tiefen Krise, die zunehmend in die Eskalation sozialer Konflikte mündete, die zumindest eine erfolgreiche Transition zur Demokratie zuletzt in Frage stellten. Das schwindende Vertrauen in die nicht immer funktionierende Staatsorganisation, einhergehend mit zunehmender Interessenartikulation auf außerparlamentarischem Wege stellt die Demokratie vor eine ernste Herausforderung. Wie schwierig es ist, eine funktionierende, allgemein anerkannte Demokratie zu etablieren, wird bewusst, wenn man sich vor Augen führt, dass Bolivien, wie die übrigen Länder des mittleren Andenraums, seit jeher gekennzeichnet ist durch das, „was üblicherweise als der Demokratie abträglich gilt: weit verbreitete Armut, scharfe und ansteigende soziale Ungleichheiten, wirtschaftliche Verletzlichkeit und Instabilität“³²⁴. Zudem sind die Defekte des politischen Systems, insbesondere die Allgegenwart von Korruption und Klientelismus sowie die Funktionsmängel der demo-

³²³ Art. 1 Abs. 2 CPE: Es un Estado Social y Democrático (...); Art. 1 NCPE: Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, (...), democrático, (...).

³²⁴ Wolff, Jonas, Demokratisierung als Risiko der Demokratie? Die Krise der Politik in Bolivien und Ecuador und die Rolle der indigenen Bewegungen, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), HSFK-Report 6/2004, Frankfurt a.M. 2004, S. 1.

kratischen Institutionen und Verfahren, allgemein bekannt.³²⁵ Warum konkret die Neugestaltung der bolivianischen Demokratie zur Diskussion stand und wie sie letztlich in der neuen Verfassung ausgestaltet wurde, darauf wird in diesem Abschnitt eine Antwort gegeben.

(1) Gründe für die Neugestaltung der Demokratie

Die Redemokratisierung der 1980er Jahre leitete eine Periode ein, in der Bolivien als Musterland der Reformen und politischer Stabilität galt.³²⁶ Wie positiv die bolivianische Entwicklung noch im Jahr 2001 bewertet wurde, zeigt die Verleihung des „Bertelsmann-Transformationspreises“ in der Kategorie „Herausragende Entwicklungsleistungen“.³²⁷ Doch dieser Eindruck täuschte. Die gesellschaftlichen Auswirkungen der grundlegenden wirtschaftlichen Neuausrichtung führten zu einer immer größer werdenden Unzufriedenheit in der Bevölkerung und schließlich, seit dem Jahr 2000, zu Protesten, die bürgerkriegsartige Ausmaße annahmen. Die junge Demokratie geriet in eine tiefe Krise, die sich durch „sinkende Legitimität staatlicher Institutionen und politischer Parteien, zunehmende Ablehnung des herrschenden Entwicklungsmodells sowie Frustration hinsichtlich der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Demokratie“³²⁸ abzeichnete. Angesichts der Zuspitzung der Lage sahen viele das Land bereits am Rande der Regierbarkeit, auf dem Weg zum *failed state* und von manchen Beobachtern wurde die Frage nach der Überlebensfähigkeit der bolivianischen Demokratie gestellt³²⁹. Die Zahlen der Mitte der 1990er Jahre durchgeführten Studie *La Seguridad Humana en Bolivia* belegen den eklatanten Mangel an Legitimität und Glaubwürdigkeit der staatlichen Institutionen: „1996 gaben 80,1 % der Befragten an, seit Demokratisierung und Wirtschaftsreformen habe sich die Entwicklung des Landes verschlechtert oder trete auf der Stelle. (...) Darüber hinaus waren 19,5 % der Meinung, die Korruption sei das größte Problem für die demokratische Entwicklung des Landes, und über 72 % glaubten, dass sich die Korruption weiter ausgebreitet habe. Dieser Vorwurf traf alle staatlichen Institutionen. Die Parteien schnitten mit 90,7 % in der Einschätzung der Bevölkerung am schlechtesten ab, gefolgt von

³²⁵ Wolff, Jonas, Demokratisierung als Risiko der Demokratie? Die Krise der Politik in Bolivien und Ecuador und die Rolle der indigenen Bewegungen, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), HSKF-Report 6/2004, Frankfurt a.M. 2004, S. 1.

³²⁶ Lessmann, Robert, Zwischen Modellfall und Unregierbarkeit, in: Jäger, Thomas (Hrsg.), Bolivien – Staatszerfall als Kollateralschaden, Wiesbaden 2009, S. 37.

³²⁷ Vgl. http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-1168AAC1-C520B1C6/bst/hs.xml/5852_5862.htm (abgerufen am 28.6.2012, 11.27 Uhr).

³²⁸ Horst, Rüdiger, Zielkonflikt zwischen Demokratie und ökonomischer Stabilität in Bolivien, in: Jäger, Thomas (Hrsg.), Bolivien – Staatszerfall als Kollateralschaden, Wiesbaden 2009, S. 128.

³²⁹ Whitehead, Laurence, Bolivia and the viability of democracy, *Journal of Democracy*, Volume 12, N°2, April 2001, S. 14.



der Regierung (81 %), dem Parlament (77,7 %), der Justiz (76,7 %) und dem Militär (70,2 %). Was die politische Partizipation der Bevölkerung angeht, verneinten 68,8 % der Menschen die Frage, ob ihre Meinung bezüglich der nötigen Veränderungen von den politischen Funktionsträgern wahrgenommen würde.³³⁰ Die hier in Zahlen ausgedrückte Vertrauenskrise des demokratischen Ordnungssystems wird auch bei einem Blick auf das *Latinobarómetro* bestätigt: Differenziert wird hier zwischen der Bereitschaft zur Unterstützung der Demokratie, die in Bolivien in etwa dem lateinamerikanischen Durchschnitt entspricht, und der Zufriedenheit mit der Demokratie, die im Vergleich deutlich schlechter ausfällt:

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Unterstützung der Demokratie in % (Bolivien)	64	66	55	62	54	56	50	45	49	62
Unterstützung der Demokratie in % (Lateinamerika)	61	62	62	60	48	56	53	53	53	58
Zufriedenheit mit der Demokratie in % (Bolivien)	25	33	34	22	16	24	25	17	25	39
Zufriedenheit mit der Demokratie in % (Lateinamerika)	27	41	37	36	25	32	29	29	31	38

Quelle: Latinobarómetro von 2006, www.latinobarometro.org.

Die Ursachen dieser Demokratiekrise liegen im gestörten Verhältnis der Regierenden und Regierten und einer Wechselwirkung zwischen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen, die bereits zuvor angesprochen wurden.

Die Unzufriedenheit mit der Demokratie teilten gerade auch die sich überwiegend am unteren Rand der Gesellschaft befindenden Indigenen, da nicht nur Armut, sondern auch politisch-soziale Inklusion in Bolivien entlang ethnischer Grenzen verlaufen. Zunehmend forderten die Vertreter der Indigenen daher politische Mitspracherechte ein. Jonas Wolff bezeichnete den Aufstieg indigener Akteure zu „neuen politischen Subjekten“ als die zentrale Herausforde-

³³⁰ Horst, Rüdiger, Zielkonflikt zwischen Demokratie und ökonomischer Stabilität in Bolivien, in: Jäger, Thomas (Hrsg.), Bolivien – Staatszerfall als Kollateralschaden, Wiesbaden 2009, S. 144.

rung im mittleren Andenraum,³³¹ da von ihnen neben einem enormen Mobilitätspotential auch ein großes Protestpotential ausgeht. Einen frühen Höhepunkt und ein deutliches Signal ihrer Mobilisierungsfähigkeit boten sie 1990, als die Indigenen des Amazonas-Tieflandes nach einem rund 700 Kilometer langen „Marsch für Land und Würde“ in La Paz von Indigenen aus dem Hochland triumphal empfangen wurden. Spätestens mit der unerwarteten Teilnahme von Evo Morales an den Stichwahlen zur Präsidentschaft im Jahre 2002 und dem anschließenden Sturz von Präsident Sánchez de Lozada im Jahr darauf, war die politische Präsenz der Indigenen im Parlament sowie in außerparlamentarischer Form offensichtlich. Ihre Mobilisierungen, Blockaden und Proteste der vergangenen Jahre stellen die gesellschaftlichen Machtverhältnisse gerade im Namen und mit den Mitteln der Demokratie in Frage.³³²

Doch wenn auch weitgehend Einigkeit unter den indigenen Völkern darüber besteht, dass die repräsentative in Bolivien praktizierte Demokratie nicht ausreicht, um ihre Forderung nach stärkerer politischer Beteiligung und Berücksichtigung ihrer gewachsenen Traditionen zu erfüllen, so sind die konkreten Vorstellungen von Demokratie und Staat der indigenen Völker durchaus heterogen. Neben der Forderung einer grundsätzlich stärkeren politischen Teilhabe, zielen sie aber, und insofern dürfte eine Verallgemeinerung zulässig sein, auf direktere und partizipative Demokratieformen.

Die Zahlen des *Latinobarómetro* bezüglich der Unterstützung der Demokratie und der Zufriedenheit mit der Demokratie zeigen für das Jahr 2006 einen deutlichen Aufwärtstrend. Dies lässt sich einerseits erklären mit der Wahl des ersten Indigenen zum Staatspräsidenten Evo Morales und der damit verbundene Ablösung der „alten politischen Klasse“. Andererseits steht dahinter eine allgemeine Aufbruchstimmung, die sich im Land zu dieser Zeit verbreitete und die nicht zuletzt auf die ins Leben gerufene Verfassungsgebende Versammlung zurückzuführen war.

(2) Die „neuen“ Demokratieformen

Inwiefern die Verfassungsgeber der NCPE auf die Demokratiekrise und die Forderungen der Indigenen reagiert haben, soll Gegenstand dieses Abschnitts sein. Die Verfassungsgeber der NCPE entschieden sich für eine Kombination aus drei verschiedenen Demokratieformen. War

³³¹ Wolff, Jonas, *Demokratisierung als Risiko der Demokratie? Die Krise der Politik in Bolivien und Ecuador und die Rolle der indigenen Bewegungen*, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), HSFK-Report 6/2004, Frankfurt a.M. 2004, S. 22.

³³² Wolff, Jonas, *Demokratisierung als Risiko der Demokratie? Die Krise der Politik in Bolivien und Ecuador und die Rolle der indigenen Bewegungen*, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), HSFK-Report 6/2004, Frankfurt a.M. 2004, S. 27.



in der zum Reformzeitpunkt gültigen Verfassung noch von einer „repräsentativen und partizipativen“ Form der Demokratie die Rede³³³, so beschreibt die NCPE die Demokratieform des bolivianischen Staates als „partizipativ, repräsentativ und kommunitär“ (Art. 11 Abs. 1 NCPE). Die Ausübung der Demokratie wird sodann in Absatz 2 geregelt, der verschiedene Partizipationsmöglichkeiten vorsieht, die durch Gesetz näher ausgestaltet werden sollen.

In ihrer direkten und partizipativen Form führt die NCPE als Elemente der Umsetzung in einer nicht abschließenden Aufzählung das Referendum, die Bürgerinitiative, den Mandatswiderruf, die Versammlung und den Gemeinderat sowie die vorausgehende Konsultation an (Art. 11 Abs. 2 Nr. 1 NCPE).

Als Mittel der repräsentativen Demokratie wird die Wahl der Repräsentanten im Wege des universellen, direkten und geheimen Wahlrechts genannt (Art. 11 Abs. 2 Nr. 2 NCPE).

Die kommunitäre Form der Demokratie vollzieht sich durch Wahlen, Designation oder Nominierung von Autoritäten und Repräsentanten nach eigenen Normen und eigenem Prozedere der indigenen Völker (Art. 11 Abs. 2 Nr. 3 NCPE).

Die Stärkung der direktdemokratischen Elemente und die explizite Einbeziehungen der kommunitären Demokratie in die neue Verfassung kann als direkte Antwort auf die große Unzufriedenheit des Volkes mit dem herrschenden System der überwiegend repräsentativen Demokratie verstanden werden. Die gewählten Vertreter des Volkes hatten aufgrund klientellistischer und caudillistischer Strukturen innerhalb der politischen Klasse das Vertrauen der Bevölkerung verspielt. Insbesondere bei den indigenen Völkern, deren Praktiken der Repräsentation und Meinungsfindung ohnehin von denen der klassischen repräsentativen Demokratie abweichen, versuchte man auf diese Weise das Vertrauen in die Demokratie und den Staat (wieder) herzustellen.

Bereits im Rahmen der Verfassungsreform aus dem Jahre 2004 reagierte man auf dieses Vertrauensdefizit, indem bei der verfassungsrechtlichen Bezeichnung der Regierungsform die „repräsentative Demokratie“ um das Adjektiv „partizipativ“ ergänzt wurde (Art. 1 Abs. 1 CPE). Auch die damalige Reform blieb nicht bei einer nominellen Änderung stehen. Konkrete direktdemokratische und partizipative Elemente wurden ebenfalls in die Verfassung eingeführt: Neben dem bereits ausführlich behandelten Novum der Einberufungsmöglichkeit einer Verfassunggebenden Versammlung (Art. 4, 232 CPE), konnten die Bürger sich nunmehr nicht nur durch politische Parteien vertreten lassen, sondern gemäß Art. 222 CPE auch durch Bür-

³³³ Art. 1 Abs.1 CPE.

gervereinigungen, sogenannte *agrupaciones ciudadanas* und indigene Völker und diese konnten von da an, wie die politischen Parteien auch, selbst Kandidaten für die Ämter des Präsidenten und Vizepräsidenten, der Senatoren, der Abgeordneten, der Vertreter in einer Verfassungsgebenden Versammlung, der Bürgermeister und Stadträte aufstellen (Art. 224 CPE).

Diese Änderungen aus dem Jahre 2004 waren den Verfassungsvätern und –müttern der jüngsten Reform und insbesondere den Vertretern des *MAS* nicht weitreichend genug. Hierin spiegelt sich das Vorhaben der Regierung zu einer Umgestaltung des bis dahin überwiegend monokulturell organisierten, repräsentativen Staatssystems nach klassisch westlichem Vorbild. Hier spiegeln sich auch die Wurzeln der sozialen und indigenen Bewegungen, deren Organisationsformen meist volksnäher strukturiert sind. Zum anderen stellt die dreigleisige Demokratiestruktur eine Antwort auf das große Misstrauen dar, was in Bolivien der „*clasa política*“ allgemein gegenüber gebracht wird.

Insgesamt wurden daher die politischen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger nochmals gestärkt. Notwendig waren hierfür „Veränderungen der politischen Partizipationsverfahren entweder durch Reformen des Wahlrechts oder durch die Einführung neuer Partizipationskanäle (Mechanismen direkter Demokratie).“³³⁴

In der folgenden Analyse werden insbesondere die Stärkung direktdemokratischer und komunitärdemokratischer Elemente sowie die besonderen Formen der Partizipationsmöglichkeiten indigener Völker in den Blick genommen.

Konkret beinhaltet diese Reform eine signifikante Aufwertung der plebiszitär-direktdemokratischen Elemente und knüpft damit an realpolitische Entwicklungen aus der jüngsten Vergangenheit an.³³⁵ Dem *Abberuffungsreferendum* aus dem Sommer 2008 vergleichbar, wurde in Art. 240 NCPE ein *referendo revocatorio* zur Möglichkeit der Abwahl aller gewählten Instanzen, bis zur Abwahl des Staatspräsidenten, eingeführt. Ausgenommen ist lediglich die Judikative. In dieser Regelung findet sich die in den meisten indigenen Völkern praktizierte Tradition des Mandatswiderrufs wieder.

Im Sinne des im Juli 2004 durchgeführten Referendums über die künftige Gestaltung des Erdgassektors³³⁶ sind *Volksabstimmungen* vorgesehen.

³³⁴ Nolte, Detlef, Verfassungspopulismus und Verfassungswandel in Lateinamerika, in: GIGA Focus Lateinamerika, Nr.2/2009, S. 6.

³³⁵ Vgl. Quiroga, Yesko, Bolivien: Revolution in der Demokratie? Lateinamerika Analysen 14 (2006), S. ; Kramer, Andrea, Bolivien auf dem Weg zu einer neuen Verfassung, Lateinamerika Analysen 14 (2006), S. 193ff.

³³⁶ Wolff, Jonas, Bolivien nach der Constituyente: Auseinandersetzung in und um Demokratie, in: Lateinamerika Analysen 20 (2/2008), S. 174.



Ferner weist die NCPE darauf hin, dass die Souveränität beim bolivianischen Volke liegt und in direkter Form ausgeübt wird (Art. 7 Abs. 1 1. HS NCPE). Dies zeigt sich wiederum deutlich in den Vorschriften zur möglichen Verfassungsänderung, nach denen sowohl die partielle Reform (Art. 411 Abs. 2 NCPE) als auch die Totalreform (Art. 411 Abs. 1 NCPE) zu ihrer Annahme eines positiven Verfassungsreferendums, des sogenannte *referendo constitucional aprobatorio*, und somit der expliziten Zustimmung des Volkes bedürfen. Anders als vor der Reform³³⁷ wäre eine Verfassungsänderung ohne Zustimmung des Volkes hiernach gar nicht mehr denkbar.

Einen enormen Bedeutungszuwachs erhielten darüber hinaus die *Personalplebiszite*. Dies verdeutlicht sich bei einem Blick auf die Direktwahl nicht mehr nur des Staatspräsidenten und der Parlamentarier (dazu sogleich), sondern darüber hinaus und für uns außergewöhnlich auch der höchsten judikativen Organe, wie des *Tribunal Constitucional Plurinacional*, des *Tribunal Supremo de Justicia*³³⁸, des *Tribunal Agroambiental*³³⁹ und der *Control Administrativo Disciplinario de Justicia*³⁴⁰.

Die kommunitäre Demokratie zeichnet sich, verallgemeinernd gesprochen, dadurch aus, dass die kollektive Identität über die Individualität gestellt wird, bei Entscheidungsfindungen deliberativ vorgegangen wird, Rechtstreue als belohnenswertere Verhaltensweise als freie Zuteilung gilt und die Macht dergestalt entpersonalisiert ist, dass Ämter mit Hilfe von Rotationsystemen besetzt werden und im Konsensverfahren auch widerrufen werden können.³⁴¹ Es handelt sich mithin um Formen der Konsens- oder Verhandlungsdemokratie, in denen nicht die Mehrheit die Macht ausübt, sondern der Dialog und ein möglichst breiter gesellschaftlicher Konsens angestrebt wird. Minderheiten sollen hier nicht überstimmt oder bestenfalls speziell geschützt werden, sondern jeder soll sich über die Beratungen anschließend in der gemeinsamen, letztlich dann einstimmig getroffenen Entscheidung wiederfinden. Die Aus-

³³⁷ Gemäß Art. 230 CPE konnte eine partielle Verfassungsreform durch eine Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern (Congreso und Senado) und die Bestätigung der Reform in der darauf folgenden Legislaturperiode beschlossen und verabschiedet werden. Auch der Exekutive stand bei der Verkündung kein Vetorecht zu und das Volk musste nicht befragt werden.

³³⁸ Hierbei handelt es sich um die oberste Instanz der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Die Direktwahl der Richter bestimmt sich nach Art. 183 Abs. 1 NCPE.

³³⁹ Die Direktwahl der Richter des höchsten staatlichen Agrarumwelt-Gerichts richtet sich nach Art. 189 Abs. 1 NCPE.

³⁴⁰ Die Mitglieder dieses höchsten judikativen Kontrollorgans werden gemäß Art. 195 Abs. 1 NCPE nach Erstellung von Kandidatenlisten durch Organisationen der Zivilgesellschaft direkt vom Volk gewählt.

³⁴¹ So *García Linera, Álvaro*, *Democracia liberal vs. democracia comunitaria*, <http://www.voltairenet.org/article122845.html#article122845>, voltairenet.org vom 20.1.2004 (abgerufen am 28.6.2012, 11.55 Uhr); die Übersetzung erfolgte sinngemäß durch die Verfasserin.



übung eines Amtes wird hier als „Dienst an der Gemeinschaft“ verstanden, nicht als persönliches Privileg.

Die NCPE sieht diese verfassungsrechtlich neu eingeführte Form der Demokratie insbesondere auf der unteren staatlichen Ebene, also vorrangig für Entscheidungen innerhalb der indigenen Völker vor.

So überlässt Art. 210 Abs. 3 NCPE etwa die „Wahl“ der Kandidaten der Organisationen der indigenen Völker der kommunitären Demokratie und auch die Vertreter der indigenen Völker vor Gemeinderäten in Gemeinden, die nicht über indigene Autonomie verfügen, können nach ihren eigenen Sitten und Gebräuchen bestimmt werden (Art. 284 Abs. 2 NCPE). Ebenfalls im Wege der kommunitären Demokratie ist die Organisation innerhalb der indigenen Autonomien ausgestaltbar (Art. 289 ff. NCPE).

Zudem ist keine einheitliche Regelung für die „Wahl“ der Autoritäten der *jurisdicción indígena originaria campesina*, also der von den indigenen Völkern gestellten Säule des dualen Gerichtssystems, in der NCPE vorgesehen.³⁴² Vielmehr soll die Ausübung der justiziellen Funktion der indigenen Völker durch ihre örtlichen Autoritäten gewährleistet werden, die ihre jeweiligen Prinzipien, kulturellen Werte, Normen und Verfahren den Entscheidungen zu Grunde legen. Die „Wahl“ der hierzu berufenen Autoritäten entspricht dabei den jeweiligen Bräuchen und Sitten der einzelnen indigenen Gemeinschaften und vollzieht sich somit ebenfalls im Wege der kommunitären Demokratie.

(3) *Stärkung der politischen Partizipation der indigenen Völker*

In diesem Abschnitt soll die in der neuen Verfassung vorgesehene Vertretung der indigenen Völker im politischen Gesamtsystem in den Blick genommen werden. In der Analyse unberücksichtigt bleiben daher indigene Individuen, die im Wege der allgemein-politischen Mechanismen (z.B. allgemeine Wahlen) etwa ins Parlament gewählt wurden oder Regierungsverantwortung übernommen haben (wie etwa Evo Morales, der über allgemeine Wahlen ins Präsidentenamt gelangte). Vielmehr soll der Verfassungstext daraufhin untersucht werden, ob ein Quorum für indigene Völker in der politischen Repräsentation des Volkes vorgesehen ist. Für die Wahl des neuen Parlaments, der *Asamblea Legislativa Plurinacional*, ist nach Art. 146 Abs. 7 NCPE die Bildung spezieller indigener Wahlkreise (*circunscripciones especiales indígena originario campesinas*) möglich. Diese Möglichkeit besteht jedoch ausschließlich im ländlichen Raum und in den *Departamentos*, in denen die jeweiligen indigenen Völker in der

³⁴² Art. 190-192 NCPE.



Minderheit sind. Zudem ist eine proportionale Berücksichtigung der indigenen Völker bei der Wahl der Abgeordneten vorgesehen (Art. 147 Abs. 2 NCPE), deren genauere Ausgestaltung dem einfachen Gesetz vorbehalten ist. Die Verfassung selbst schweigt auch zu der Frage, wie die Vereinbarung von allgemeinem und speziellem Wahlrecht gestaltet werden soll. Die Vermeidung einer ungleichmäßigen Gewichtung der unterschiedlichen Wählerstimmen wird damit dem Wahlgesetz überlassen.

Hinsichtlich der Zusammensetzung der Regierung hat der Präsident gemäß Art. 172 Nr. 22 NCPE bei der Ernennung der Minister den plurinationalen Charakter seines Kabinetts zu beachten. Diese Formulierung ist jedoch so vage gehalten, dass sich aus ihr wohl kaum justiziable Rechte ableiten lassen. Unzulässig dürfte wohl jedenfalls die Bildung eines Kabinetts ganz ohne Beteiligung eines Vertreters der indigenen Völker sein. Auf weitere Vorgaben wird bewusst verzichtet worden sein, um die Freiheit des Präsidenten bei der Auswahl seiner Regierungsmitglieder nicht zu sehr einzuschränken.

Die Judikative ist nach der NCPE zweigliedrig unter offizieller Anerkennung der „kommunitären Justiz“ organisiert. Auf die genaue Ausgestaltung wird in einem gesonderten Kapitel eingegangen,³⁴³ so dass sich weitere Ausführungen zum dualen System an dieser Stelle erübrigen. Hingewiesen sei jedoch noch auf die spezielle Gerichtsbarkeit. Bei der Vorauswahl der Kandidaten, die anschließend zur Wahl stehen für die Richterstellen des *Tribunal Agroambiental*, ist eine plurinationale Zusammensetzung des späteren Gremiums zu garantieren (Art. 187 Satz 2 NCPE).

Auch innerhalb der vierten Gewalt³⁴⁴ ist eine plurale Zusammensetzung verfassungsrechtlich vorgesehen. Ihr höchstes Organ, der *Tribunal Supremo Electoral*, ist aus sieben Mitgliedern zusammengesetzt, die ihr Amt für jeweils sechs Jahre ohne Möglichkeit der Wiederwahl ausüben. Zwei der sieben Mitglieder sind Repräsentanten der indigenen Völker (Art. 206 Abs. 2 NCPE).

Bereits diese Kurzanalyse des Verfassungstextes zeigt, dass die Partizipation der indigenen Völker innerhalb aller vier Gewalten bereits verfassungsrechtlich sichergestellt ist. Dies heißt aber natürlich nicht, dass ihre Beteiligung an der politischen Machtausübung sich auf diese „reservierte Posten“ beschränkt. Auch über die üblichen Wege ist es selbstverständlich, wie in der Vergangenheit bereits auch, möglich, Indigene zu wählen. Der Unterschied besteht jedoch in der über diese generellen Wahlmöglichkeiten hinausgehenden verfassungsrechtlichen Ga-

³⁴³ Vgl. Die NCPE als Ergebnis des Reformprozesses, III. 2. b.

³⁴⁴ Zur vierten Gewalt vgl. Die NCPE als Ergebnis des Reformprozesses, III. 2. d.



rantie der Beteiligung. Dies ist umso erwähnenswerter als es sich bei der indigenen Bevölkerung in Bolivien, und das verdient an dieser Stelle noch einmal Erwähnung, nicht etwa um eine Minderheit handelt. Vor dem Hintergrund der bis heute andauernden faktischen Diskriminierung der Indigenen auch bei der Verteilung politischer Ämter ist diese Garantie dennoch von nicht zu unterschätzender Bedeutung.

c Der „Einheitsstaat“

Art. 1 Satz 1 NCPE beschreibt Bolivien als „Estado Unitario (...) descentralizado y con autonomías“, also als „dezentralisierten Einheitsstaat mit Autonomien“.

Diese zunächst widersprüchlich anmutende Formulierung ist einerseits vor dem Hintergrund der starken Polarisierung des Landes und den im Laufe des Reformprozesses immer deutlicher werdenden Abspaltungstendenzen insbesondere der wirtschaftlich reichen *Departamentos* des Tieflandes zu interpretieren. Andererseits beruhigte die Formulierung auch diejenigen, die in der geforderten Stärkung der indigenen Autonomie die Gefahr einer Parzellierung des bolivianischen Staates sehen wollten.

Die Verfassung erteilt durch die Bezeichnung als „Einheitsstaat“ jedweden secessionistischen Bestrebungen eine Absage. Dies zeigt sich auch in Art. 125 Abs. 1 Nr. 3 NCPE, in dem Aktionen der territorialen Desintegration oder gegen die Einheit des Staates als Landesverrat („delito de traición a la patria“) qualifiziert werden, mit der Folge, dass diese strafrechtlich unter hoher Strafordrohung sanktioniert werden können (Art. 125 Abs. 2 NCPE).³⁴⁵

Fraglich ist jedoch, ob die Bezeichnung als „Einheitsstaat“ gleichgesetzt werden kann mit der Organisation als Zentralstaat. Hierfür spricht zwar zunächst die Tatsache, dass die nunmehr gewählte Formulierung nicht von der im ursprünglich vom *MAS* vorgelegten Verfassungsentwurf abweicht und der *MAS*, der die Autonomiebestrebungen des Tieflandes als Gefahr für den Zusammenhalt des bolivianischen Staates ansieht, in seiner parteipolitischen Programmatik einer Stärkung der departamentalen Ebene skeptisch gegenüber steht. Die Einführung eines Zentralstaates wäre jedoch politisch einerseits nicht durchsetzbar gewesen, andererseits hätte sie den Festlegungen des Autonomiereferendums widersprochen. Insgesamt ist die Entscheidung der Verfassungsväter und –mütter für die Ausrichtung als „Einheitsstaat“ wohl als

³⁴⁵ Vgl. dazu *Zegada Claire, María Teresa*, Estado y gobierno en el proyecto de constitución, S. 15f., in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), *opiniones y análisis*, Bd. 92 (Análisis del proyecto de constitución de la Asamblea Constituyente, Tomo II), La Paz, Bolivien 2008, die sich in ihren Ausführungen jedoch noch auf den Verfassungsentwurf aus Oruro bezieht.



Kompromiss zwischen dem überwiegend im Hochland präferierten Zentralstaat und einem den Interessen des Tieflandes entsprechenden Föderalstaat zu verstehen. Konkretisiert wird dieser Kompromiss durch die Beschreibung der Staatsform in Art. 1 S. 1 NCPE, dergemäß eine Dezentralisierung und die Schaffung von Autonomien vorgeschrieben sind („decentralizado y con autonomías“), sowie durch die in Art. 270 bis 306 NCPE genauer ausgestaltete Schaffung von vier verschiedenen Autonomieformen, und zwar der departamentalen, der regionalen, der munizipalen und der indigenen Autonomie.³⁴⁶

2. Die Staatsgewalten

Während die vorherige Verfassung traditionell nach europäischem Vorbild in drei Gewalten (Legislative, Judikative und Exekutive) aufteilte, stützt die NCPE die Staatsorganisation auf vier Gewalten, neben den drei zuvor genannten Gewalten wird explizit die Wahlgewalt (*Órgano Electoral*) genannt (Art. 12 Abs. 1 S. 1 NCPE). Die Organisation des Staates gründet gemäß Art. 12 Abs. 1 S. 2 NCPE auf der Gewaltenteilung sowie der Koordination und Kooperation dieser Gewalten.

a Legislative

Das Hauptorgan der neuen Legislative, die *Asamblea Legislativa Plurinacional* (Plurinationale Versammlung) setzt sich gemäß Art. 145 ff. NCPE aus zwei Kammern zusammen: der *Cámara de Diputados* (Abgeordnetenversammlung) mit 130 Delegierten und der *Cámara de Senadores* (Kammer der Senatoren) mit 36 Senatoren (vier pro *Departamento*). Bezüglich dieser neuen Legislative wurden einige substantielle Änderungen im Vergleich zur Legislative der CPE vorgenommen, die für den in dieser Arbeit ins Auge gefassten Analysegegenstand von Bedeutung sind.

Zunächst ist die Bezeichnung geändert worden. Wurde das Hauptorgan der Legislative zuvor *Congreso de la República* oder *Congreso Nacional* genannt, so entschied man sich in der NCPE für den Begriff der *Asamblea Legislativa Plurinacional*. An dieser Stelle kommt die Neuausrichtung des Staates unter der NCPE besonders deutlich zum Vorschein. Bereits der Ankündigung aus der Präambel folgend, den „republikanisch, neoliberalen Kolonialstaat hin-

³⁴⁶ Zur Regelung der Autonomien siehe: Die NCPE als Ergebnis des Reformprozesses, III. 4.

ter sich zu lassen”, ist die Ersetzung des Begriffs der *República* nur konsequent. Zudem wird die Bezeichnung als *Congreso* ersetzt durch die *Asamblea*. Auch an dieser Stelle entschied sich der Verfassungsgeber für eine Terminologie, die der Tradition vieler indigener Völker näher steht, da im Rahmen der kommunitären Demokratie, wie bereits ausgeführt wurde, viele Entscheidungen in Versammlungen, sogenannten *Asambleas*, getroffen werden und sie dagegen den Begriff des *Congreso* mit der republikanischen Staatsorganisation in Verbindung bringen. Zudem wird bereits im Namen durch die Ersetzung des Adjektivs „nacional” durch „plurinacional” deutlich gemacht, dass die Legislative nunmehr als die Vertretung der verschiedenen Nationen³⁴⁷ Boliviens verstanden wird.

Auch die Größe des Parlaments hat sich verändert. Während die Abgeordnetenkammer an der vorherigen Obergrenze von 130 Abgeordneten festhält, wurde der Senat von 27 auf 36 Senatoren erweitert, jedes der neun *Departamentos* ist nunmehr durch einen Senator mehr als zuvor im Senat repräsentiert.

Die wichtigsten Änderungen betreffen jedoch die Wahl der Delegierten:

In den Senat werden aus jedem *Departamento* vier Senatoren im Wege der universellen, direkten und geheimen Wahl entsandt (Art. 148 Abs. 2 NCPE). Anders als zuvor werden die Sitze der Senatoren pro *Departamento* nun proportional verteilt. Zuvor gingen von den drei zu verteilenden Sitzen je zwei an den Wahlsieger und einer an den Wahlzweiten.³⁴⁸ Kritisiert wurde, dass die Anzahl der Senatoren pro *Departamento* auch nach der Neuregelung unabhängig von den jeweiligen Bevölkerungszahlen sei. Hierin wird ein Verstoß gegen das Prinzip der Stimmgleichheit gesehen, nach der die Stimmen der Bürger in den verschiedenen *Departamentos* grundsätzlich gleiches Gewicht zur Bestimmung der Repräsentanten haben sollten.³⁴⁹ Beispielhaft für die ungleiche Verteilung in Bolivien sind die Zahlen aus Pando und Santa Cruz nach der Volkszählung von 2001 genannt: Während in Pando gerade mal 52 525 Menschen leben, sind es im größten *Departamento* Santa Cruz 2 029 471 Menschen.

Bezüglich der *Cámara de Diputados* strebte der MAS ein Herunterbrechen der Interessenvertretung von der nationalen auf die lokale Ebene an, die sich auch in der Ausgestaltung des Wahlsystems für die Abgeordneten widerspiegeln sollte. Noch im Verfassungsentwurf aus

³⁴⁷ Vgl. dazu die Erläuterungen zum Plurinationalen Staat unter: Die NCPE als Ergebnis des Reformprozesses, III. 1. a.

³⁴⁸ Cordero Carraffa, Carlos Hugo, La Asamblea Legislativa Plurinacional – Estructura y Organización, S. 171, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Relexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado, La Paz, Bolivien 2009.

³⁴⁹ Cordero Carraffa, Carlos Hugo, La Asamblea Legislativa Plurinacional – Estructura y Organización, S. 162, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Relexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado, La Paz, Bolivien 2009.



Oruro fand sich daher eine Regelung, nach der die Wahl der nationalen Abgeordneten zur *Cámara de Diputados* ausschließlich über uninominale Wahlkreise und nach dem Mehrheitsprinzip zu organisieren war.³⁵⁰ Hätte sich diese Regelung durchgesetzt, hätte ein künftiger Wahlkampf voraussichtlich nicht mehr vorwiegend über national einheitliche Programme stattgefunden. Vielmehr wäre zu erwarten gewesen, dass lokal verankerte Organisationen, wie indigene Gemeinschaften, politische Parteien oder Bürgervereinigungen, ihre jeweiligen Repräsentanten lokal vorschlagen und umwerben, und diese sodann – nach erfolgreichem lokalem Wahlkampf – auf nationaler Ebene, voraussichtlich überwiegend die (partikulären) Interessen der jeweiligen Wahlkreise vertreten.³⁵¹ Die ausschließliche Wahl von Direktkandidaten konnte jedoch letztlich keine Mehrheit finden. Im Entwurf der NCPE, der dem Volk zur Annahme vorgelegt wurde, kehrte man für die Wahlen der *Cámara de Diputados* zur Wahl über uninominale sowie plurinominale Wahlkreise zurück, wobei je die Hälfte der Abgeordneten als Direktkandidat ins Parlament einzieht, die andere Hälfte nach Liste, vgl. Art. 146 Abs. 2 NCPE.³⁵²

Lange vehement gefordert wurde die Absicherung einer indigenen Präsenz in der Legislative durch eine bestimmte Anzahl an indigenen Abgeordneten, die direkt nach eigenen Bräuchen bestimmt werden sollten.³⁵³ Eine zahlenmäßig in der Verfassung verankerte Quote konnte zwar in den Verhandlungen nicht durchgesetzt werden, sichergestellt ist die Beteiligung der indigenen Völker aber durch die in Art. 147 Abs. 2 NCPE genannte proportionale Beteiligung der indigenen Völker bei der Wahl der Abgeordneten und durch die Möglichkeit der Bildung spezieller indigener Wahlkreise nach Art. 146 Abs. 7 NCPE. Die Schaffung der (zusätzlichen) indigenen Wahlkreise birgt in mehrfacher Hinsicht Konfliktpotenzial.³⁵⁴ Die erste Schwierigkeit ist wahlorganisationstechnischer Natur: Die Begründung der indigenen Wahlkreise ist unter Beibehaltung der Obergrenze von 130 Abgeordneten vorgesehen, was zu der schwierigen Situation führt, einige Sitze weniger als zuvor über die plurinominalen Wahlkreise zu verge-

³⁵⁰ Art. 147 II CPE-Entwurf aus Oruro.

³⁵¹ Wolff, Jonas, Bolivien nach der Constituyente: Auseinandersetzung in und um Demokratie, in: Lateinamerika Analysen 20 (2/2008), S. 175.

³⁵² In einem uninominalen Wahlkreis wird nur ein Mandat an den jeweils bestplatzierten Kandidaten vergeben. In einem plurinominalen Wahlkreis werden nach einem (proportionalen) Verteilungsschlüssel mehrere Sitze nach Listen zugeteilt.

³⁵³ ICG (*International Crisis Group*), Bolivia's New Constitution: Avoiding Violent Confrontation, Latin America Report N° 23, 31. August 2007, S. 11, http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/bolivia/23_bolivia_s_new_constitution___avoiding_violent_confrontation (abgerufen am 26.6.2012, 11.32 Uhr).

³⁵⁴ Vgl. zu den im Folgenden geschilderten Problemen: Cordero Carraffa, Carlos Hugo, La Asamblea Legislativa Plurinacional – Estructura y Organización, S. 171f., in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Relexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado, La Paz, Bolivien 2009.



ben. Die zweite Schwierigkeit ist politischer Natur: Vor dem Hintergrund des noch immer zu beobachtenden Rassismus im bolivianische Alltag erscheint die Differenzierung zwischen den Wahlkreisen nach ethnisch-kulturellen Kriterien insofern kritisch, als sich leicht eine „indigene Fraktion“ der über die indigenen Wahlkreise gebildeten Abgeordneten bilden könnte. Neben den Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Parteien, Bürgervereinigungen und indigenen Organisationen und der stark empfundenen Zugehörigkeit der Abgeordneten zu ihren Herkunftsregionen, tritt somit eine zusätzliche Abgrenzungsmöglichkeit auf, die Mehrheitsfindungen erschweren könnte. Gleichzeitig bietet die Wahl indigener Abgeordneter in die nationale Legislative den indigenen Völkern aber auch einen öffentlichen Raum zur gleichrangigen Artikulierung ihrer Interessen, was langfristig dazu beitragen könnte, den Rassismus zu schwächen und Vorurteile abzubauen.

Von großer Bedeutung für die plurinationale Ausrichtung der Legislative dürfte die Fortführung der bereits in der CPE normierten Auflösung des Parteienmonopols³⁵⁵ sein. Gleichberechtigt mit Kandidaten der politischen Parteien war es seit 2004 auch möglich als Kandidat einer indigenen Organisation oder einer *agrupación ciudadana*, einer Bürgervereinigung, für ein politisches Amt anzutreten. Diese Möglichkeit wurde nun auch in die NCPE übernommen.³⁵⁶ In Artikel 209 heißt es dazu: „Die Kandidatinnen und Kandidaten der Wahlämter, mit Ausnahme der zu wählenden Posten der Judikative und des Tribunal Constitucional Plurinacional werden aufgestellt durch die Organisationen der indigenen Völker, Bürgervereinigungen und politische Parteien, unter gleichen Bedingungen und in Übereinstimmung mit dem Gesetz“. Rein symbolische Bedeutung kommt der gewählten Reihenfolge zu, die die traditionellen politischen Parteien in der Aufzählung hinten anstellt.

b Judikative

Die Umgestaltung der Judikative galt als eine der schwierigsten Herausforderungen der jüngsten Reform. Auch in diesem Bereich stand eine Angleichung der Struktur an das Konzept der Plurinationalität und damit verbunden eine Aufwertung des indigenen Gewohnheitsrechts durch die Schaffung einer institutionalisierten Rechtspluralität an. Aufgrund der herausragenden Bedeutung zur Etablierung eines plurinationalen Staates und der Tatsache, dass Bolivien

³⁵⁵ Vgl. Art. 61 Nr. 4 CPE für die Abgeordnetenkammer und den Verweis auf selbige Norm in Art. 64 CPE für den Senat.

³⁵⁶ Vgl. Art. 209 ff. NCPE.



mit dem erreichten Kompromiss international eine Vorreiterposition hinsichtlich des Schutzes der Rechte der indigenen Völker einnimmt, soll hier auch im Rahmen dieser Analyse ein Schwerpunkt gesetzt werden.

Ausgehend von der Darstellung des in der bolivianischen Lebenswirklichkeit praktizierten Rechtspluralismus³⁵⁷ und einigen für das Verständnis der Neuregelung notwendigen Erläuterung zur indigenen Rechtsprechung, folgt schließlich eine die Judikative betreffende Analyse des neuen Verfassungstextes.

(1) Faktische Rechtspluralität

Wie viele ehemalige koloniale Gesellschaften ist Boliviens Gesellschaft gekennzeichnet durch faktischen Rechtspluralismus. Die Begrifflichkeit des Rechtspluralismus steht für die Existenz einer Heterogenität von mitunter gleichrangigen Rechtssystemen innerhalb eines räumlichen und zeitlichen Zusammenhangs.

Der bereits vor der jüngsten Reform in weiten Teilen des Landes praktizierte Rechtspluralismus ließ hinsichtlich des indigenen Gewohnheitsrechts zwar die verfassungsrechtliche Gleichrangigkeit noch vermissen, es zeigte sich jedoch in der bolivianischen Lebenswirklichkeit ein faktisches „Nebeneinander von mehreren Rechtssystemen in einem Staatsgebiet (...), wobei sich ein nationales, an bürgerlich-republikanischen Grundsätzen verpflichtetes Recht überlagert mit (...) lokalen Rechtssystemen ethnischer Gruppen“³⁵⁷. So finden sich innerhalb vieler indigener Dorfgemeinschaften im andinen Hochland, aber auch bei den im Tiefland lebenden Indígenas, bis heute parallel zum staatlichen Recht Normensysteme, die häufig mittels einer eigenen – bis zur jüngsten Reform verfassungsrechtlich nicht als gleichwertig anerkannten – indigenen Gerichtsbarkeit praktische Durchsetzung erfahren. Diese Rechtssysteme haben ihre Wurzeln in den vorkolonialen Gesellschaften, sind jedoch heute eigenständige „zeitgenössische Erscheinungen, die zwar in einer historischen Kontinuität zu vorkolonialen Rechtssystemen stehen, sich aber in einer langen Geschichte im Zuge einer – meist konfliktiven – Auseinandersetzung mit dem dominanten System verändert haben“³⁵⁸.

³⁵⁷ Für gesamt Lateinamerika formuliert dies *Ströbele-Gregor, Juliana*, Zukunft gestalten: Herausforderungen an die indigenen Bewegungen in Lateinamerika, in: Ibero-Amerikanisches Institut (Hrsg.), Indiana 17/18, Berlin 2000/2001, S. 19.

³⁵⁸ *Kuppe, René*, Die Anerkennung indigener Rechtsautonomie im interkulturellen Spannungsfeld, S. 63, in: Borsdorf, Axel / Krömer, Getrud / Parnreiter, Christof (Hrsg.), Lateinamerika im Umbruch – Geistige Strömungen im Globalisierungsstress, Innsbrucker Geographische Studien, 32 (2001), S. 61-76.



Die gleichberechtigte Anerkennung dieser rechtlichen Ordnungen und damit die Akzeptanz eines in der Praxis etablierten Normen- und Rechtspluralismus gehörten zu den Kernforderungen seitens der indigenen Vertreter während des Verfassungsreformprozesses.³⁵⁹

(2) *justicia comunitaria*

Umfassende systematisierende Analysen über die *justicia comunitaria*, also die indigene Gerichtsbarkeit in Bolivien liegen bislang in nicht ausreichender Form vor, um ein exaktes Bild der sehr vielfältigen Form dieser alternativen Jurisdiktion zeichnen zu können.³⁶⁰ Eine ausdifferenzierte Analyse dieser Thematik kann und soll jedoch auch im Rahmen dieser Arbeit nicht vorgenommen werden. Stattdessen ist für das Verständnis der nachfolgenden Analyse des Verfassungstextes eine umrisshafte Darstellung der indigenen Gerichtsbarkeit ausreichend. Einen ersten anschaulichen Eindruck vermittelt bereits die Beschreibung der bolivianischen Justizministerin Casimira Rodriguez Romero:

„Es ist eine Justiz »ohne Papiere«. Eine Justiz der Gemeinschaft, die nicht elitär ist, die alle Menschen gleich behandelt, die öffentlich stattfindet und uns wieder zur mündlichen Kultur der indigenen Gemeinschaften führt. Sie wird an Orten praktiziert, in denen kein formelles Justizwesen existiert. Bei den Prozessen werden die Beklagten, die Kläger und die Zeugen und deren Familien öffentlich befragt von den Mitgliedern der Gemeinschaft. Es gibt keine Anwälte oder Richter. Die Ermittlungen werden von der Gemeinschaft zusammen angestellt. Als Strafen werden meist gemeinnützige Arbeiten verhängt, im schlimmsten Fall der Ausschluß aus der Gemeinschaft. Die Justiz funktioniert, weil durch ihren öffentlichen und kollektiven Charakter nach den Urteilen eine starke soziale Kontrolle wirkt.“³⁶¹

³⁵⁹ Zwar sah die 1995 eingeleitete Justizreform in Bolivien bereits eine zukünftige Institutionalisierung der „*justicia comunitaria*“ vor, so dass zu diesem Zweck in den Folgejahren bereits Feldstudien über das lokale Recht bei zahlreichen ethnischen Gruppen durchgeführt und ein Gesetzesentwurf hierzu erarbeitet wurde. Eine gleichberechtigte verfassungsrechtliche Verankerung konnte bis zu dieser Verfassungsreform jedoch nicht erreicht werden.

³⁶⁰ Einen die Heterogenität verdeutlichenden Einblick in die unterschiedliche Praxis indigener Gerichtsbarkeiten in drei verschiedenen Völkern und *Departamentos*, der Laja im Departamento La Paz, der Tapacarí im Departamento Cochabamba und der Izozog im Departamento Santa Cruz, bietet *Cocarico Lucas, Edwin*, *El etnocentrismo político-jurídico y el estado multinacional: nuevos desafíos para la democracia en Bolivia*, *América Latina Hoy* N°43 (2006), S. 140-147.

³⁶¹ Zitiert aus einem Interview, das Timo Berger mit Justizministerin Casimira Rodriguez Romero führte: „Eine Justiz, die alle Menschen gleich behandelt“, Reform in Bolivien soll indigene Rechtsprechung anerkennen. Ein Gespräch mit Justizministerin Casimira Rodriguez, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Bolivien/romero.html> (abgerufen am 28.6.2012, 12.48 Uhr).



Eine Darstellung der wesentlichen Charakteristika der *justicia comunitaria* bietet zudem die Weltbank³⁶², die sich wiederum bei der Auflistung der grundlegenden Prinzipien der indigenen Gerichtsbarkeit an Barié orientiert. An diese Beschreibung lehnt sich die nachfolgende umrisshaft und daher notwendiger Weise generalisierende Darstellung der indigenen Gerichtsbarkeit an.

Bei der Aufarbeitung von Konflikten innerhalb der Gemeinschaft erfolgt eine ganzheitliche Betrachtung, wobei über den konkreten Tatbestand hinaus stets auch der Hintergrund des Konfliktes mit einbezogen wird. Dabei werden die Auswirkungen von und auf die betroffenen Familien ebenso berücksichtigt wie die persönliche Vorgeschichte der Parteien.

Die Gemeinde spielt eine entscheidende Rolle im Verfahren, da die konfliktiven Angelegenheiten in öffentlichen Versammlungen gemeinsam erörtert werden. Der der „Absolution“ und Kompensierung dienende Prozess findet vor der Gemeinde in aller Öffentlichkeit statt, was dem Urteil Nachdruck verleiht und die Durchsetzbarkeit erleichtert.

Hauptziel der Rechtsprechung ist nicht die Bestrafung eines Delinquenten, sondern die Schaffung eines Ausgleichs zwischen den Parteien und die Wiederherstellung der Harmonie in der Gemeinschaft. Besonderer Wert wird auf eine versöhnliche Streitbeilegung gelegt.

Das gesamte Verfahren einschließlich der abschließenden Verhandlung ist grundsätzlich mündlich, nur selten wird ein erzieltetes Urteil verbrieft, regelmäßig wird es lediglich durch ein öffentliches Ritual bestätigt. Im Vergleich zu staatlichen Gerichtsverfahren können Rechtssachen dadurch wesentlich schneller erledigt werden.

Für etwaige verursachte Schäden wird eine Entschädigung gezahlt. Dies erfolgt weit häufiger als in Fällen der staatlichen Jurisdiktion in nicht-monetärer Form. Die Bestrafungsformen sind vielfältig und können für ein und dasselbe Delikt an unterschiedlichen Orten oder bei unterschiedlicher Täterschaft variieren. Sie reichen von „moralischen Strafen, Arbeit für die Gemeinschaft, Geld- oder Sachleistungen, Auspeitschen, Verbannung bis zur Todesstrafe“³⁶³.

Die Tatsache, dass die indigene Rechtsprechung weitestgehend auf ungeschriebenem Gewohnheitsrecht basiert und sich auf traditionelle mündliche Überlieferungen stützt, ermöglicht ihm eine Anpassung an die jeweiligen Umstände und verleiht ihm eine große Dynamik.

³⁶² *World Bank* (Bolivia, Ecuador, Peru, Venezuela Country Management Unit, ESSD Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region), *Bolivia – Towards a New Social Contract, Options for the Constituent Assembly*, Dezember 2006, S. 6, http://siteresources.worldbank.org/BOLIVIA/Resources/Bolivia_CSA-Report.pdf (abgerufen am 21.6.2012, 11.18 Uhr).

³⁶³ *Lessmann, Robert*, *Das neue Bolivien. Evo Morales und seine demokratische Revolution*. Zürich, Schweiz 2010, S. 201.



Schwebezustände aufgrund mangelnder Gesetzgebung sind dem indigenen Recht wesensfremd.

(3) *Gründe für die Koexistenz indigener und staatlicher Rechtsprechung*

Für die Herausbildung einer durch die soeben genannten Charakteristika geprägten, vom staatlichen Rechtssystem abweichenden Jurisdiktion sind vorrangig die spezifischen geschichtlichen Traditionen und die Schwäche des Staates verantwortlich.

Die indigenen Sitten und Rechtsgebräuche, die daran anknüpfenden Formen der Selbstverwaltung, Selbstorganisation und der Herausbildung einer eigenen Gerichtsbarkeit, knüpfen bereits an vorkoloniale Strukturen an, so dass sie auf eine lange Tradition zurück blicken können. Dennoch erfuhren sie während der Kolonialzeit und in den nachfolgenden Jahrhunderten nachhaltige Modifikationen, so dass die Rechtspraktiken der indigenen Völker in ihrer heutigen Form als „Amalgam aus traditionellen Normbeständen und zu unterschiedlichen Zeiten inkorporierten, auf die jeweiligen lokalen Bedürfnisse zugeschnittenen Elementen“³⁶⁴ angesehen werden können. „Ordnungs-, Regelungs- und Schlichtungsinstanz auf lokaler Ebene sind die eigenen indigenen Autoritäten. Tief in ihrer Kultur verhaftet, sozial anerkannt und respektiert, üben sie ihr Amt aus.“³⁶⁵ Die Tradition und mündliche Überlieferung konnten zum Erhalt dieser traditionellen Rechtspraktiken beitragen.

Doch nicht allein die Tradition vermochte dem Rechtspluralismus den Rücken zu stärken. Die starke Tradition trifft in Bolivien auf ein defizitäres staatliches Rechtssystem, welches Räume bietet, in denen alternative Konfliktlösungswege attraktiv bleiben. So verfügt der bolivianische Staat über kein akzeptiertes, alleiniges Gewaltmonopol. Dies liegt nicht zuletzt darin begründet, dass der vom Staat geschaffene Verwaltungs- und Justizapparat von großen Bevölkerungsteilen als „unbrauchbar, wenig vertrauenserweckend und zudem ineffizient [empfunden wird,] angefangen von den Gesetzgebungsorganen über die allgemein als korrupt eingeschätzte Justiz bis hin zu den als brutal und bestechlich geltenden Vollzugskräften“³⁶⁶. Hinzukommt die schwere Zugänglichkeit der Justiz, insbesondere für die unteren sozialen Schichten. Auch bezüglich der Ahndung von Rechts- oder gar Menschenrechtsverletzungen an Indigenen er-

³⁶⁴ Waldmann, Peter, Alternative Normensysteme in Lateinamerika, S. 119, in: Becker, Michael/ Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert (Hrsg.), Rechtsstaat und Demokratie, Wiesbaden 2001.

³⁶⁵ Ströbele-Gregor, Juliana, Zukunft gestalten: Herausforderungen an die indigenen Bewegungen in Lateinamerika, in: Ibero-Amerikanisches Institut (Hrsg.), Indiana 17/18 (Berlin, 2000/2001), S. 21.

³⁶⁶ Für Lateinamerika insgesamt stellt dies fest: Waldmann, Peter, Alternative Normensysteme in Lateinamerika, S. 120, in: Becker, Michael/ Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert (Hrsg.), Rechtsstaat und Demokratie, Wiesbaden 2001.



wiesen sich staatliche Instanzen in der Regel nicht als verlässliche Durchführungsorgane des Rechtsstaates, wie Klagen vor der UN-Arbeitsgruppe über Indigene Bevölkerungen (*Working Group on Indigenous Populations*) zeigen³⁶⁷. Die Regierung fasste die Defizite des „alten“, rein staatlichen Rechtssystems folgendermaßen zusammen: „Die Menschen vertrauten dem alten Justizwesen nicht mehr, zu viele Richter und Staatsanwälte hatten sich als korrupt erwiesen. Prozesse wurden verschleppt, und die Justiz war parteiisch: Kleine Leute wurden verfolgt, bei Mitgliedern der Elite hat man oft ein Auge zugeedrückt. Arme Leute konnten es sich rein finanziell nicht leisten, ein Gerichtsverfahren anzustrengen.“³⁶⁸

Das Zusammentreffen von Tradition und Schwäche des Staates führte somit über einen langen Zeitraum zur Entstehung eines Normen- und Rechtspluralismus³⁶⁹, der bis heute praktiziert wird.

(4) *Institutionalisierungsbestrebungen*

Im lateinamerikanischen Raum war die staatliche Anerkennung des indigenen Gewohnheitsrechts und damit verbunden die verfassungsrechtliche Einführung einer offiziellen Rechtspluralität Gegenstand vieler Verfassungsreformen der 1990er Jahre. Ziel dieser Reformen war die Aufwertung des indigenen Gewohnheitsrechts und die Integrierung der *justicia comunitaria* in die rechtsprechende Gewalt, um die bis dahin praktizierte „Autonomie im Schatten des Leviathan“³⁶⁹, die die Prädominanz des formell einzig verbindlichen staatlichen Rechts durch ein alternatives Regelungssystem in Frage stellte, zu beenden. So sind in den Verfassungen des Andenraums die Regelungen bezüglich dieser Materie durchaus vergleichbar. Folgende Gemeinsamkeiten lassen sich feststellen³⁷⁰, an denen sich auch die Bolivianer bei der erstmaligen verfassungsrechtlichen Anerkennung der indigenen Gerichtsbarkeit im Jahre 1994 orientiert haben³⁷¹:

³⁶⁷ Vgl. dazu Siebert, Ute, Die Bedeutung des Indigenen-Begriffs im Uno-System, in: Tsantsa – Zeitschrift der Schweizerischen Ethnologischen Gesellschaft Nr. 2/1997, S. 76-91.

³⁶⁸ Zitiert aus einem Interview, das Timo Berger mit Justizministerin Casimira Rodriguez Romero führte: „Eine Justiz, die alle Menschen gleich behandelt“, Reform in Bolivien soll indigene Rechtsprechung anerkennen. Ein Gespräch mit Justizministerin Casimira Rodriguez, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Bolivien/romero.html> (abgerufen am 28.6.2012, 12.48Uhr).

³⁶⁹ Waldmann, Peter, Alternative Normensysteme in Lateinamerika, S. 116, in: Becker, Michael/ Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert (Hrsg.), Rechtsstaat und Demokratie, Wiesbaden 2001.

³⁷⁰ Hierzu und weiteres zu einem Vergleich der Verfassungen des andinen Raums bei: *Apostamos por Bolivia* (Hrsg.), Derechos Humanos de Pueblos Indígenas en la nueva Constitución, Cuaderno 4, La Paz, Bolivien 2006, S. 24.

³⁷¹ In der vorherigen bolivianischen Verfassung war die indigene Gerichtsbarkeit in Art. 171 S.2 CPE geregelt: Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer función de administración y



Es hat eine Institutionalisierung der indigenen Rechtsprechungsorgane stattgefunden. Die indigenen Völker waren ermächtigt eigene Schlichtungsinstanzen (besetzt durch ihre jeweiligen Autoritäten) zu bilden, die für interne Konfliktlösungen bereitstehen und eine Alternative zu staatlichen Rechtsprechungsinstanzen darstellen. Die indigenen Völker ziehen zur Lösung ihrer Konflikte ihre eigenen materiellen und prozeduralen Normen heran. Mit Ausnahme der peruanischen Verfassung³⁷² findet das indigene Recht seine Schranken in der Verfassung sowie den staatlichen Gesetzen. Die Angleichung von indigenem und staatlichem Recht ist jeweils der Legislative vorbehalten.

Mit der bolivianischen Verfassungsreform aus dem Jahr 1994 wurde die zuvor im Schatten des Gesetzes praktizierte indigene Gerichtsbarkeit zwar formell anerkannt, jedoch diente die ordentliche Gerichtsbarkeit immer auch als Berufungs- oder Revisionsinstanz der indigenen Gerichtsbarkeit. Die *justicia comunitaria* stellte lediglich eine freiwillige, dem staatlichen System auf Wunsch der Parteien vorgeschaltete Schlichtungsinstanz dar, die zudem ihre Schranke in der Verfassung und den Gesetzen fand (vgl. Art. 171 Abs. 3 CPE³⁷³).

(5) *Verfassungsrechtliche Rechtspluralität nach der NCPE*

Im Rahmen der jüngsten Verfassungsreform wurde von Seiten der Indigenen ein gleichrangiges Nebeneinander von staatlicher und indigener Justiz gefordert. In seinem Vorschlag für die Formulierung in der neuen Verfassung verdeutlichte der *Pacto de Unidad*, der neun der größten und wichtigsten indigenen Organisationen des Landes vereinte,³⁷⁴ welche Weiterentwicklung hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Regelung erwartet wurde: Der Gemeinschaftsrechtsprechung sollte explizit auf eine Hierarchieebene mit der ordentlichen Gerichtsbarkeit angehoben werden, sie sprachen der ordentlichen Gerichtsbarkeit das Recht auf Annullierung oder Modifizierung der Entscheidungen der indigenen Autoritäten ab und stellten klar, dass die Gewohnheiten und Gebräuche rechtliche Gültigkeit in allen Instanzen beanspruchen.³⁷⁵

aplicación de normas propias como solución alternativa de los conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes.”

³⁷² In Peru muss das indigene Recht lediglich mit den dortigen Grundrechten im Einklang stehen.

³⁷³ Art. 171 Abs. 3 CPE. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los Poderes del Estado.

³⁷⁴ Der *Pacto de Unidad* ist dabei selbstverständlich nicht die einzige Stimme der indigenen Völker; vorliegend steht er daher nur exemplarisch für die im Detail durchaus unterschiedlichen Forderungen der Indigenen.

³⁷⁵ “Los sistemas jurídicos y formas de administración de la justicia indígena originaria, tienen la misma jerarquía de la justicia positiva, con base en la autonomía territorial indígena, para juzgar y sancionar delitos y



Grundsätzlich zeigten sich auch der *MAS*³⁷⁶ und *PODEMOS*³⁷⁷ zu einer Weiterentwicklung der verfassungsrechtlichen Anerkennung bereit. Unterschiede zeigten sich allerdings hinsichtlich der Frage der Schranken der indigenen Gerichtsbarkeit. Zwar stimmten die Vorschläge aller darin überein, dass die Verfassung und damit auch die Grundrechte als Schranke dienen sollten. Im Kollisionsfall wollte *PODEMOS* allerdings auch dem einfachen Gesetz den Vorrang einräumen, während der *MAS* und insbesondere auch der *Pacto de Unidad* allein die Menschenrechte oder allenfalls die Verfassung als Schranke anerkennen wollten und darauf Wert legten, dass die Entscheidungen durch die indigenen Autoritäten rechtliche Gültigkeit auch vor den ordentlichen Gerichten beanspruchen.

Die Judikative wird in der NCPE in einem Titel mit sechs Kapiteln geregelt (Art. 178-204), die die grundlegende Struktur der ordentlichen Gerichtsbarkeit (*Jurisdicción Ordinaria*), der Agrar- und Umweltgerichtsbarkeit (*Jurisdicción Agroambiental*), der indigenen Gerichtsbarkeit (*Jurisdicción Indígena Originaria Campesina*), des Magistraturrates³⁷⁸ (*Consejo de Magistratura*) und des Plurinationalen Verfassungsgerichtshofs (*Tribunal Constitucional Plurinacional*) festlegt. Der in der neuen Verfassung zu findende Aufbau der Judikative zeigt insgesamt Ähnlichkeit mit dem der vorherigen CPE,³⁷⁹ wobei die Bezeichnung einiger der bereits vorher existierenden Institutionen geändert wurde. So hieß der höchste Gerichtshof der

contravenciones de acuerdo a usos y costumbres, respetando los derechos humanos y la no intervención de la justicia positiva. No corresponde a la justicia positiva anular o modificar las decisiones de las autoridades de la justicia comunitaria de las naciones y pueblos indígenas, originarios y campesinos. Los usos y costumbres tienen validez legal en todas las instancias judiciales. El nombramiento de sus autoridades se hace de acuerdo con las normas internas de cada comunidad.“ Asamblea Nacional de Organizaciones Indígenas, Originarias, campesinas y de Colonizadores de Bolivia, Propuesta para la Nueva Constitución Política del Estado: Por un Estado Plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas, Sucre 5.8.2006, zitiert nach *Orias Arredondo, Ramiro*, Agenda de justicia para la reforma constitucional: algunos elementos de discusión, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.) opiniones y análisis, Bd. 81 (Análisis del proyecto de constitución de la Asamblea Constituyente), La Paz, Bolivien 2006.

³⁷⁶ “Las estructuras jurídicas nacionales incorporarán las formas de justicia de los pueblos indígenas. La decisión impuesta por la autoridad originaria en el ámbito de su competencia será efectiva y válida ante la justicia ordinaria, policía o cualquier otra instancia estatal. La justicia comunitaria respetará los derechos humanos consignados en esta Constitución.”, Movimiento Al Socialismo, Refundar Bolivia para vivir bien. Propuesta oficial del MAS para la Asamblea Constituyente, La Paz, Bolivien 2006, <http://constituyentesoberana.org/info/files/REFUNDAR%20BOLIVIA%20PARA%20VIVIR%20BIEN.pdf> (abgerufen am 28.6.2012, 13.44 Uhr).

³⁷⁷ “Resolver sus conflictos internos aplicando sus propios sistemas jurídicos, conforme a sus normas, usos y costumbres, en todo cuanto no entre en contradicción con la Constitución y los derechos fundamentales de las personas. En caso de colisión de ambos sistemas se aplicarán la Constitución y las leyes de la República.”, *PODEMOS*, Constituyente para la Gente: propuesta para el debate, La Paz, 2006, <http://www.constituyenteyautonomias.fam.bo/Archivo/Docs/PropuestaPODEMOSPrimeraParte.pdf> (abgerufen am 28.6.2012, 13.47 Uhr).

³⁷⁸ Hierbei handelt es sich um ein eigenes Verwaltungs- und Disziplinarorgan der Judikative.

³⁷⁹ Ein differenzierter Vergleich findet sich bei: *Rodríguez Veltzé, Eduardo*, El Órgano Judicial en la Nueva Constitución, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Relexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado, La Paz, Bolivien 2009.



ordentlichen Gerichtsbarkeit, der heutige *Tribunal Supremo de Justicia* vormals *Corte Suprema de Justicia*, der *Tribunal Agroambiental* hieß *Tribunal Agrario Nacional*, der *Tribunal Constitucional Plurinacional* hieß *Tribunal Constitucional* und der *Consejo de la Magistratura* hieß *Consejo de la Judicatura*. Die vorgenommenen Umbenennungen waren im Rahmen der Öffnung für die plurale Gestaltung der Judikative einerseits erforderlich, andererseits nutzte man die Gelegenheit um auch sprachlich den Neuanfang zu dokumentieren.

Einschneidende Veränderungen erfuhr der Aufbau des Justizsystems bereits durch die Verfassungsreform aus dem Jahre 1994. Damals wurden der *Tribunal Constitucional* und der *Consejo de la Judicatura* ins Leben gerufen. Durch das Gesetz N° 1715 (Ley INRA) vom 18. Oktober 1996 wurde bereits eine eigene Agrargerichtsbarkeit (*Judicatura Agraria*) gegründet mit einem Nationalen Agrargerichtshof (*Tribunal Agrario Nacional*) und einzelnen Agrargerichten (*juzgados agrarios*).

Mit der jüngsten Verfassungsreform wurden nun insbesondere Anpassungen des Systems an die Konzepte der Interkulturalität und des Rechtspluralismus³⁸⁰ vorgenommen und die Bürgerbeteiligung sowie die Anerkennung der Sitten und Gebräuche der indigenen Völker bei der Besetzung der Posten in den höchsten Gerichten sowie innerhalb der indigenen Gerichtsbarkeit gestärkt.³⁸⁰

Das Konzept des Rechtspluralismus in der NCPE geht von einem gleichrangigen Nebeneinander ordentlicher und indigener Rechtsprechung aus, nicht etwa von einer ordentlichen Gerichtsbarkeit als Berufungs- oder Revisionsinstanz einer (lediglich freiwillig vorgeschalteten) indigenen Gerichtsbarkeit. Dabei blieb die ordentliche Gerichtsbarkeit in ihrer Grundstruktur erhalten.³⁸¹ Daneben tritt nunmehr aber die *jurisdicción indígena originaria campesina*, die in der NCPE in Art. 190 bis 192 NCPE geregelt ist. Gemäß Art. 190 Abs. 1 NCPE wird die Rechtsprechungskompetenz von den Autoritäten der indigenen Völker ausgeübt, die ihre eigenen Prinzipien, kulturellen Werte, Normen und Verfahren anwenden. Die Schranken finden sich in Art. 190 Abs. 2 NCPE, der die Wahrung des Rechts auf Leben, auf Verteidigung und der weiteren Rechte und Garantien aus der Verfassung vorschreibt. Die weitergehende Forderung von *PODEMOS* nach einer Schranke durch das einfache Gesetz konnte sich insofern nicht durchsetzen. Alleinige Schranke sind die in der Verfassung verbürgten Rechte und das Recht auf Leben, wobei der expliziten Schranke des Rechts auf Leben neben der Unterord-

³⁸⁰ Eduardo Rodríguez Veltzé, *El Órgano Judicial en la Nueva Constitución*, S. 238, in: Konrad-Adenauer-Siftung (Hrsg.), *Relexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado*, La Paz, Bolivien 2009.

³⁸¹ Eine Analyse dieser Säule des nunmehr dual aufgebauten Rechtssystems soll jedoch vor dem Hintergrund des in dieser Arbeit gesetzten Schwerpunktes unterbleiben.



nung unter die Verfassung wohl keine eigene rechtliche Bedeutung zuzumessen ist, da das Recht auf Leben bereits in Art. 15 NCPE enthalten ist. Gleichwohl ist die Formulierung als Klarstellung zu verstehen, die jene beruhigen soll, die der indigenen Gerichtsbarkeit aufgrund der – zu Recht oder zu Unrecht in ihrem Namen – verübten Lynchjustiz grundsätzlich ablehnend gegenüberstanden.

Mit Hilfe dieser „eigenen Justiz“ können die indigenen Völker in staatlich anerkannter Form ihre Angelegenheiten über ihre Autoritäten und gemäß ihren tradierten Normen, Werten und Verfahren regeln. In der rechtlichen Hierarchie tritt damit die zuvor freiwillige, der ordentlichen Gerichtsbarkeit vorgelagerte Form der Rechtsprechung nun neben die ordentliche Gerichtsbarkeit.

Über der ordentlichen und der indigenen Rechtsprechung, folglich an der Spitze des neuen dualen Rechtssystems, steht ein paritätisch mit Vertretern beider Rechtssysteme zusammengesetzter und direkt gewählter Verfassungsgerichtshof, der sogenannte *Tribunal Constitucional Plurinacional*. Eine seiner Hauptaufgaben wird die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Rechtsprechung in beiden Teilen der Judikative sein, wobei der Gerichtshof explizit gehalten ist, die indigenen Autoritäten über die von ihnen angewandten Normen im konkreten Fall zu befragen (Art. 202 Nr. 8 NCPE). Für die Rechtspraxis im plurinationalen Staat von besonderem Interesse wird die Rechtsprechung des Gerichtshofs in Fällen der Kompetenzstreitigkeiten zwischen der indigenen, der ordentlichen und der Agrar- und Umweltgerichtsbarkeit gemäß Art. 202 Nr. 11 NCPE sein. Weitere Kompetenzen lassen sich der Auflistung in Art. 202 NCPE entnehmen.

(6) Direktwahl

Eine weitere Neuerung, die im Rahmen dieses Abschnitts allerdings nur am Rande Erwähnung finden soll, ist die Entscheidung der Verfassungegeber zahlreiche Vertreter der Justiz direkt vom Volk wählen zu lassen. Wurden die Stellen nach der CPE allesamt von der Legislative besetzt, so soll diese nunmehr lediglich eine Vorauswahl der Kandidaten für die Besetzung des *Tribunal Constitucional Plurinacional*, des *Tribunal Supremo de Justicia*, des *Tribunal Agroambiental* und des *Consejo de la Magistratura* treffen (Art. 158 Abs. 1 Nr. 5 NCPE).³⁸² Die abschließende Wahl wird im Wege des universellen Wahlrechts durch das

³⁸² Vgl. dazu bereits die Stärkung der direktdemokratischen Elemente unter: Die NCPE als Ergebnis des Reformprozesses, III. 1. b (2).



Volk getroffen. Dies kann als Versuch gedeutet werden, dem bei der Benennung der Richter traditionell in Erscheinung tretenden Klientelismus entgegenzuwirken.³⁸³

(7) *Bedenken*

In der bolivianischen Diskussion wurde die verfassungsrechtliche Anerkennung des indigenen Rechtssystems teilweise sehr skeptisch gesehen.

So sorgte man sich vor allem um die Einhaltung der Menschenrechte innerhalb dieser Subsysteme. Ohne auf die lokalen Unterschiede der jeweiligen Rechtssysteme an dieser Stelle eingehen zu können, sei verallgemeinernd und damit natürlich nicht in jedem Falle des indigenen Gewohnheitsrechts zutreffend, erwähnt, dass es in einigen indigenen Rechtssystemen Straftatbestände und Rechtsfolgen gibt, die zu den Menschenrechten im Widerspruch stehen. So kennen einige indigene Rechtssysteme beispielsweise die Bestrafung durch körperliche Strafen und der Gemeinschaftsrechtsprechung haftet zudem das Vorurteil an, sie dulde Lynchjustiz. Dieser Vorwurf wurde insbesondere durch zwei Vorfälle verstärkt, die durch ihre enorme Brutalität die Aufmerksamkeit der Bolivianer erregte.³⁸⁴ Am 13. Juli 2003 wurden in der Gemeinde Cota Cota ein ehemaliger Generalsekretär und weitere kommunale Bedienstete des Viehdiebstahls beschuldigt. Nach Genehmigung der Anwendung der Gemeinschaftsrechtsprechung wurden die Beschuldigten von Angehörigen der Gemeinschaft festgenommen, mit Stichwaffen und Peitschen gefoltert und schließlich gelyncht. Der andere Vorfall ereignete sich am 15. Juni 2004 in Ayo Ayo, wo der Bürgermeister, dem Veruntreuung des Fonds für Bürgerbeteiligung vorgeworfen wurde, entführt, gefoltert, getötet und schließlich verbrannt wurde.

Beide Ereignisse dürfen jedoch nicht als typische Bestrafungen nach den gültigen Systemen der Gemeinschaftsrechtsprechung angesehen werden. Sie sind vielmehr Ausdruck einer immer häufiger zu beobachtenden Radikalisierung und Kriminalisierung der Ärmsten in der Gesellschaft, die weder im staatlichen noch im indigenen Rechtssystem Genugtuung erfahren und somit zur weder im einen noch im anderen System akzeptierten Lynchjustiz greifen. Die Klarstellung in Art. 190 Abs. 2 NCPE, dass auch die Gemeinschaftsrechtsprechung das Recht auf Leben zu respektieren habe, ist somit auch als Reaktion auf solche Ereignisse und die dadurch in der Bevölkerung geschürten Ängste zu verstehen.

³⁸³ Kritisiert wurde hieran insbesondere, dass die Direktwahl eine Gefahr für die Unabhängigkeit der Justiz darstelle und eine weitere Politisierung der Justiz mit sich bringen könnte.

³⁸⁴ Eine Beschreibung der Ereignisse findet sich bei *Cocarico Lucas, Edwin*, El etnocentrismo político-jurídico y el estado multinacional: nuevos desafíos para la democracia en Bolivia, *América Latina Hoy* N°43 (2006), S. 148.



Ferner begegnet man rechtssystematischen Schwierigkeiten, wenn einerseits die verfassungsrechtliche Rechtsautonomie der indigenen Gerichtsbarkeit zum Schutz der kulturellen und ethnischen Vielfalt angestrebt werden soll, zum anderen aber internationale Verpflichtungen zur Wahrung der Menschenrechte bestehen. Denn sollen die indigenen Autoritäten auch ihr materielles und Verfahrensrecht anwenden, so bilden die international bindenden Menschenrechte gleichzeitig die äußere Schranke für die indigene Rechtsanwendung. Explizit drückt dies Art. 13 IV NCPE aus, nach dem die durch die Verfassung gewährten Rechte und die durch sie auferlegten Pflichten in Übereinstimmung mit den internationalen Menschenrechtsverträgen, die Bolivien ratifiziert hat, zu interpretieren sind.³⁸⁵ Kuppe bringt die dahinter liegende Problematik auf den Punkt, in dem er fragt, ob „diese Schranken den indigenen Gesellschaften einen westlichen und ihnen somit kulturfremden Standard auferlegen, was dem Wesen einer plurikulturellen Gesamtgesellschaft nicht entsprechen würde, da auf diese Weise ein „westlicher“ Kulturhorizont zum vorherrschenden gemacht würde“³⁸⁶.

Diese Bedenken sind ernst zuzunehmen. Gleichzeitig sahen sich die Verfassungsgeber jedoch in der politischen Pflicht parallel zur Einführung des offiziellen Rechtspluralismus' für eine Vereinbarkeit von indigenem Recht mit höherrangigem staatlichem und internationalem Recht zu sorgen.

Schwierig gestaltet sich die Abgrenzung und Kompatibilisierung zwischen staatlicher und indigener Gerichtsbarkeit. Ohne Frage ist es in einem Rechtsstaat notwendig, dass bei einem Nebeneinander von Gerichtsbarkeiten ersichtlich ist, wann welche Gerichtsbarkeit zuständig ist. Hier deutet sich die schwierige Frage der Kompetenzregelung an. Grundsätzlich denkbar ist eine Beschränkung der Zuständigkeit nach örtlichen, sachlichen und personellen Kriterien, d.h. die indigenen Autoritäten wären beispielsweise für ein bestimmtes Territorium, für die Schlichtung bestimmter materiell-rechtlicher Fragen (etwa des Familienrechts) oder für eine bestimmte Personengruppe (z.B. innerhalb ihrer eigenen indigenen Gemeinschaft) zuständig. Die NCPE setzt in Art. 191 NCPE einen Anwendungsrahmen, der die indigene Rechtssprechung auf Fälle beschränkt, die innerhalb des indigenen Rechtsprechungsbereichs vorgefallen sind (Art. 191 Abs. 2 Nr. 3 NCPE) und erklärt ausschließlich Angehörige der indigenen Völker zum Subjekt der Rechtssprechung (Art. 191 Abs. 2 Nr. 1 NCPE). Die Konkretisierung dieser Vorgaben und insbesondere auch die Festlegung der Zuständigkeitsbereiche

³⁸⁵ Siehe hierzu auch: El Órgano Judicial en la Nueva Constitución, S. 243, in: Konrad-Adenauer-Siftung (Hrsg.), *Reflexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado*, La Paz, Bolivien 2009.

³⁸⁶ Kuppe, René, *Indianische Rechte und Partizipation im Rahmen der Verwirklichung eines plurikulturellen und multiethnischen Staates*, in: Ibero-Amerikanisches Institut (Hrsg.), *Indiana 17/18* (Berlin, 2000/2001), S. 116.



und somit die Umsetzung dieser Rechtspluralität in die Praxis ist dem einfachen Gesetzgeber vorbehalten.

Wie schwierig die Lösung dieser rechtlichen Vereinbarkeit von staatlicher und indigener Justiz ist, lässt sich an den Schwierigkeiten ablesen, die der bolivianische Gesetzgeber bereits nach der alten Verfassungslage hatte, ein Kompatibilisierungsgesetz zu verabschieden. Nach über zehn Jahren verfassungsrechtlicher Anerkennung der Gemeinschaftsjustiz musste die Praxis noch immer ohne ein solches Gesetz auskommen. In Kraft getreten ist mittlerweile das lang erwartete Kompartibilisierungsgesetz, das Gesetz N° 073, Ley de Deslinde Jurisdiccional vom 29. Dezember 2010, welches als erster Anlauf zur gesetzlichen Regelung der Koordination und Kooperation von indigener und ordentlicher Gerichtsbarkeit zu verstehen ist.

Die Lösung der Kompetenzstreitigkeit zwischen „staatlichem“ und indigenem Richter, die über die gesetzliche Regelung hinausgehen oder hieran anknüpfen, obliegt grundsätzlich dem *Tribunal Constitucional Plurinacional*. Sein Vorgänger, der *Tribunal Constitucional* hat bereits in der Vergangenheit in seinem ersten Urteil, in dem er sich mit der Verfassungsgemäßheit einer Entscheidung durch indigene Autoritäten auseinander zu setzen hatte,³⁸⁷ Feingefühl für das Nebeneinander von staatlichem und indigenem Recht gezeigt. Eine Familie, die der indigenen Gemeinschaft verwiesen wurde, klagte ihr Grundrecht auf freie Wahl des Arbeits- und Aufenthaltsortes in Bolivien ein. Nachdem sich das Gericht intensiv mit dem Sachverhalt und dem kulturellen Hintergrund der Entscheidung auseinandergesetzt hatte, ermahnte das Gericht zwar die indigenen Autoritäten die durch die Verfassung gewährten Grundrechte zu wahren und gab der Beschwerde der Familie insofern statt, gleichzeitig verlangten sie von der klagenden Familie jedoch die sofortige Befolgung der in ihrer Gemeinschaft geltenden Gemeinschaftsnormen. Ähnlich argumentierte der *Tribunal Constitucional* auch in weiteren Verfahren, wie sich an den Urteilen SC 313/2004-R vom 10. März 2004, SC 1103/2004 vom 16. Juli 2004 und SC 1472/2004 vom 13. September 2004 ablesen lässt. Diese Urteile könnten in der Zukunft richtungweisend für Entscheidungen des sodann paritätisch zusammengesetzten *Tribunal Constitucional Plurinacional* sein.

³⁸⁷ Tribunal Constitucional Sentencia 295/2003–R vom 11. März 2003: „(...) No obstante la importancia de las costumbres socioculturales y el respeto que la sociedad debe demostrarles, no se debe olvidar que las instituciones sociales de las comunidades campesinas y pueblos indígenas no existen aisladas, forman parte de un contexto social mucho más amplio y complejo. (...) Para no incurrir en el peligro de desconocer el valor y fundamento de las costumbres y culturas ancestrales, o, de vulnerar el orden legal establecido, se debe llegar a un punto de convergencia tal, en el que ambos encuentren convivencia armónica, sin que ninguno avasalle al otro, resguardando en ambos, los derechos colectivos de las comunidades y los derechos fundamentales de las personas (...)”.



c Exekutive

Die Exekutive setzt sich nach der NCPE, wie zuvor bereits, aus Präsident, Vizepräsident und Staatsministern zusammen. Bezüglich der Ernennung der Staatsminister schreibt Art. 172 Nr. 22 NCPE die Beachtung der plurinationalen Zusammensetzung sowie der Ausgewogenheit der Geschlechter innerhalb des Kabinetts vor. Auf diese Regelung wurde bereits in den Ausführungen zur Stärkung der politischen Partizipation der indigenen Völker näher eingegangen.³⁸⁸ Weitere verfassungsrechtliche Neuerungen, beispielsweise zur Wahl oder zur Möglichkeit der Wiederwahl des Präsidenten,³⁸⁹ stellen keine Stärkungen spezifisch indigener Rechte dar, so dass auf eine weitergehende Darstellung dieser Gewalt vor dem Hintergrund des gesetzten Analyseschwerpunktes abgesehen werden kann.

d Electoral

In diesem Kapitel soll die durch die NCPE neu geschaffene vierte Staatsgewalt, das *Órgano Electoral Plurinacional*, in den Blick genommen werden.

Anders als man unvoreingenommen vermuten könnte, bezieht sich die in Art. 205 bis 208 NCPE ausgestaltete Gewalt nicht etwa auf den Wähler oder die Wähler in ihrer Gesamtheit, sondern es handelt sich um eine „Wahlbehörde“, die diese Gewalt innehat. Diese „Wahlbehörde“ umfasst den *Tribunal Supremo Electoral* (Obersten Wahlgerichtshof) und alle nachgeordneten Behörden, die, verallgemeinernd gesprochen, für Wahlen verantwortlich sind (vgl. Art. 205 Abs. 1 NCPE).

Die Kompetenz dieses Organs³⁹⁰ umfasst die Organisation, Verwaltung und Durchführung der Wahlprozesse und die offizielle Verkündung der Wahlergebnisse (Art. 208 Abs. 1 NCPE). Darüber hinaus obliegt ihm die Organisation und die Verwaltung des Wahl- sowie des Zivilregisters (Art. 208 Abs. 3 NCPE).

Ob die Aufgabenzuschreibung durch die Verfassung die Qualifizierung als Staatsgewalt erfordert, ist zweifelhaft. Es steht zu vermuten, dass die Entscheidung eine vierte Staatsgewalt

³⁸⁸ Die NCPE als Ergebnis des Reformprozesses, III. 1. b (3).

³⁸⁹ Auf die hieran anknüpfende Frage der Mandatsverlängerung für Evo Morales wird im Rahmen der Erläuterungen zur machtpolitischen Komponente der Verfassungsreform unter: Die NCPE als Ergebnis des Reformprozesses, V. eingegangen.

³⁹⁰ Eine ausführliche Analyse der Kompetenzen bietet: *Exeni Rodríguez, José Luis*, El Órgano Electoral Plurinacional, S. 301 ff., in: Konrad-Adenauer-Siftung (Hrsg.), *Relexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado*, La Paz, Bolivien 2009.



einzuführen, weniger auf eine staatsorganisationsrechtliche Notwendigkeit, als vielmehr auf eine taktische Überlegung des MAS zur Lösung des Streits um die Hauptstadtfrage zurückzuführen ist.³⁹¹ Erst die Schaffung dieser vierten Gewalt ermöglichte eine zumindest zahlenmäßig ebenbürtige Aufteilung der Staatsgewalten zwischen der verfassungsmäßigen Hauptstadt Sucre (Judikative und Wahlgewalt) und dem Regierungssitz und der „de facto-Hauptstadt“ La Paz (Legislative und Exekutive). Zudem kann die Umstrukturierung als Reaktion auf die immer wiederkehrenden Vorwürfe der Einflussnahme durch die Exekutive auf die Wahlen und damit verbunden des Wahlbetrugs und der Korruption verstanden werden. Eine durch die Verfassung vorgegebene Gewaltenteilung zwischen der Wahlorganisation und der Exekutive soll insofern Vertrauen in einen ordnungsgemäßen Ablauf der zukünftigen Wahlen wecken.

Mit der Schaffung dieser vierten Gewalt geht die NCPE über die klassische Gliederung der Staatsgewalt in Legislative, Exekutive und Judikative hinaus und fügt der Staatsgewalt eine weitere Säule hinzu. Die Gliederung in vier Staatsgewalten entspricht interessanter Weise der Gewaltenstruktur der ersten bolivianischen Verfassung, die im November 1826 verabschiedet wurde, wobei die vierte Gewalt damals nicht die Wahlgewalt erfasste.³⁹² Bereits mit der ersten Verfassungsreform kehrte man jedoch damals zur klassischen Aufteilung in Legislative, Exekutive und Judikative zurück; erst mit der jüngsten Verfassungsreform wurde wieder eine vierte Gewalt eingeführt.³⁹³

In der CPE unterfielen die für die Wahlen zuständigen Institutionen noch einem *Régimen Especial*. Diese Klassifizierung teilten sie mit den Bereichen Wirtschaft und Finanzen, Soziales, Landwirtschaft, Kultur, Familie, Gemeinden, Truppen und Polizei.³⁹⁴ Mit der Neuregelung ist somit eine Aufwertung verbunden, die die Wahlorganisation auf der Ebene der Staatsgewalten ansiedelt.

Gemäß Art. 12 NCPE organisiert und strukturiert der Staat seine öffentliche Gewalt über die Organe der Legislative, der Exekutive, der Judikative und der Wahlgewalt. Die Prinzipien ei-

³⁹¹ Zegada Claure, María Teresa, Estado y gobierno en el proyecto de constitución, S. 28, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), opiniones y análisis, Bd. 92 (Análisis del proyecto de constitución de la Asamblea Constituyente, Tomo II), La Paz, Bolivien 2008.

³⁹² Hierauf weist auch Zegada Claure, María Teresa, Estado y gobierno en el proyecto de constitución, S. 27, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), opiniones y análisis, Bd. 92 (Análisis del proyecto de constitución de la Asamblea Constituyente, Tomo II), La Paz, Bolivien 2008 hin.

³⁹³ Zur Geschichte des Órgano Electoral seit seiner Gründung 1956 vgl. Balliván, Salvador Romero, El Organismo Electoral en el Proyecto de Constitución de la Asamblea Constituyente, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), opiniones y análisis, Bd. 92 (Análisis del proyecto de constitución de la Asamblea Constituyente, Tomo II), La Paz, Bolivien 2008.

³⁹⁴ Exeni Rodríguez, José Luis, El Órgano Electoral Plurinacional, S. 299 Fn 3, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Relexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado, La Paz, Bolivien 2009.



nes Rechtsstaates bezüglich der Staatsgewalten, wie die Gewaltenteilung, die Unabhängigkeit, die Koordination und Kooperation gelten folglich auch für die Wahlgewalt, die nun unabhängig von der Exekutive ausgestaltet ist.³⁹⁵ Um diese Voraussetzungen zu erfüllen sind jedoch noch weitreichende Anpassungen des einfachen Gesetzes erforderlich, sodass die Verfassungsvorgabe auch als Auftrag an die Legislative zur Umgestaltung verstanden werden kann. Mit der offiziellen Erhebung in den Rang einer Staatsgewalt gingen weitere Modifikationen einher. So wurde die Anzahl der Mitglieder des *Tribunal Supremo Electoral* von fünf auf sieben erhöht, die nunmehr nach folgenden Wahlmodalitäten bestimmt werden: sechs der Mitglieder werden mit Zweidritteln der Stimmen der *Asamblea Legislativa Plurinacional* gewählt, einer wird vom Staatspräsidenten ernannt. Vor dem Hintergrund des hier gesetzten Analyseschwerpunktes und der angestrebten Berücksichtigung der Plurinationalität der neuen Verfassung ist zudem bemerkenswert, dass an die Stelle der in der CPE vorgesehenen Mindestbeteiligung von zwei Anwälten³⁹⁶, die Mindestbeteiligung zweier Mitglieder indigenen Ursprungs gerückt ist.³⁹⁷ Auch bei der Besetzung der entsprechenden Institutionen auf departamentaler Ebene, den *Tribunales Departamentales Electorales*, ist vorgeschrieben, dass wenigstens ein Mitglied indigenen Ursprungs ist.³⁹⁸

Die Verfassung lässt an dieser Stelle offen, wie bestimmt wird, wer als Repräsentant der indigenen Völker angesehen werden kann. Denkbar wäre eine Anknüpfung an die Selbstidentifikation oder aber die Verortung des Wohnsitzes innerhalb eines *Territorio Indígena Originario Campesino*. Auch wäre es möglich die Zugehörigkeit zu einem indigenen Volk als Kategorie in den Ausweis aufzunehmen.³⁹⁹ Die Beantwortung dieser Frage ist der Implementierung dieser Regelungen durch das einfache Gesetz vorbehalten.

³⁹⁵ Vgl. dazu *Exeni Rodríguez, José Luis*, El Órgano Electoral Plurinacional, S. 300, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), *Relexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado*, La Paz, Bolivien 2009.

³⁹⁶ Vgl. Art. 26 des Código Electoral.

³⁹⁷ Art. 206 Abs. 2 NCPE.

³⁹⁸ Art. 206 Abs. 5 NCPE. Genauerer dazu: *Exeni Rodríguez, José Luis*, El Órgano Electoral Plurinacional, S. 301f., in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), *Relexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado*, La Paz, Bolivien 2009.

³⁹⁹ Vgl. *Zegada, Claire, María Teresa*, Una respuesta a la exclusión social de difícil aplicación, S. 12, in: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Hrsg.), *Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente boliviana*, La Paz, Bolivien, 2008.



3. Das Prinzip der „sozialen Kontrolle“

Während des Reformprozesses wurde insbesondere innerhalb der Verfassungsgebenden Versammlung, aber auch über die Vorlage ihres Entwurfs hinaus, immer wieder die (Wieder-)Einführung einer anderen „Vierten Gewalt“ diskutiert.

In der bolivianischen Diskussion zur neuen Staatsorganisation wurde mit der Bezeichnung der „Vierten Gewalt“ Bezug genommen, auf das der andinen Kultur zuzuordnende *órgano amáwtico*, ein Organ, das sich aus spirituellen Führern der andinischen Kosmvision zusammensetzte und dessen Aufgabe es war, andere Organe der Gemeinschaft zu leiten und zu kontrollieren.⁴⁰⁰ Die Wurzeln dieser traditionellen Form der Kontrolle der Machtausübung, sowie die Tatsache, dass es sich im Rahmen des Verfassungsreformprozesses um eine Forderung der Vertreter der indigenen Völker zur staatlichen Berücksichtigung ihrer traditionellen Politikformen handelte, rechtfertigt die Analyse dieser Verfassungsregelungen.

Konkret gefordert wurde die Bildung einer solchen vierten Gewalt vom MAS⁴⁰¹ und dem *Pacto de Unidad*⁴⁰². Die Vertreter dieser Gewalt sollten jedoch im jüngsten bolivianischen Reformprozess nicht etwa Geistliche sein, sondern abweichend vom historischen Vorbild aus der Zivilgesellschaft stammen. Unter dem Namen *Poder Social Plurinacional* sollte gewerkschaftlichen und anderen sozialen Organisationen und Gruppierungen eine Art Kontrollfunktion im Staat in institutionalisierter Form zugeschrieben werden.⁴⁰³

Eine „soziale Kontrolle“ wurde letztlich zwar in die Verfassung aufgenommen; man verlieh ihr jedoch nicht den Rang einer Staatsgewalt⁴⁰⁴ und wich auch inhaltlich von den ursprünglichen Vorstellungen des MAS und des *Pacto de Unidad* ab.

⁴⁰⁰ Schilling-Vacaflor, Almut, Identidades indígenas y demandas político-jurídicas de la CSUTCB y el CONAMAQ en la Constituyente boliviana, S. 154 f., in: Fundación PIEB (Hrsg.), T'inkazos N°23-24 (März 2008).

⁴⁰¹ *Movimiento Al Socialismo*, Refundar Bolivia para vivir bien. Propuesta oficial del MAS para la Asamblea Constituyente, La Paz, Bolivien 2006, <http://constituyentesoberana.org/info/files/REFUNDAR%20BOLIVIA%20PARA%20VIVIR%20BIEN.pdf> (abgerufen am 28.6.2012, 13.44 Uhr).

⁴⁰² *Pacto de Unidad*, Propuesta consensuada del Pacto de Unidad. Constitución Política del Estado, Bolivien, 2007, <http://archivos.bolivia.indymedia.org/es/2007/06/45085.shtml> (abgerufen am 28.6.2012, 14.40 Uhr).

⁴⁰³ Hartmut Draeger weist hier auf eine Ähnlichkeit dieser institutionalisierten Sozialkontrolle mit der „alten Idee“ des cogobierno hin, nach der ein automatisches Beteiligungsrecht der Gewerkschaften an Regierungen vorgesehen war, vgl. Draeger, Hartmut, Dezentralisierung Boliviens und „soziale Kontrolle“, Bolivia Nr. 152 (November 2007/Januar 2008), S. 18.

⁴⁰⁴ Die Einführung der zuvor besprochenen Wahlgewalt als Vierter Gewalt erlaubte es den Verhandelnden zumindest hinsichtlich der Erweiterung der klassischen drei Gewalten Gesicht zu wahren, was als weiteres – zugegebenermaßen der reinen Praxis entstammendes und durchaus angreifbares – Argument für die Qualifizierung der Wahlaufgaben als Staatsgewalt gesehen werden kann.



Im Verfassungsentwurf des *MAS* hieß es in den dortigen Artikeln 206 bis 209: Die Artikulation der sozialen Kontrolle ist auf der Staatsebene der „Plurinationaler Sozialer Kongress“ mit der „Ständigen (sozialen) Kommission des Kongresses“, auf der Ebene der territorialen Autonomien „Soziale Autonome Kongresse“ mit den entsprechenden „Permanenten Kommissionen der Kongresse“; die hier genannten Kongresse sollten durch „repräsentative und anerkannte Organisationen und Institutionen“ gebildet werden.⁴⁰⁵ Kompetenz dieses ursprünglich vorgesehenen „Plurinationalen Sozialen Kongresses“ sollte die Ausübung der „sozialen Kontrolle“ in allen autonomen Instanzen auf allen Staatsebenen sowie die Kenntnisnahme und Billigung der Rechenschaftsberichte der Staatsorgane sein. Dieser „Plurinationaler Sozialer Kongress“ und seine Kommission haben jedoch letztlich schon keinen Eingang mehr in den von der Verfassungsgebenden Versammlung verabschiedeten Verfassungsentwurf finden können und auch die Überarbeitung der Verfassung durch den *Congreso* half ihnen nicht. Die Gründe hierfür waren zahlreich; die Schwierigkeit der Abgrenzung der Funktionen eines solchen zusätzlichen sozialen Gremiums mitsamt seiner ständig tagenden Kommissionen zu denen der weiterhin vorgesehenen Parlaments- und Untersuchungsausschüsse ist nur einer davon.

Konsensfähig im Rahmen der schlussendlichen Ausarbeitung der NCPE waren die Regelungen der Artikel 241 und 242 der NCPE unter *Título VI* „Partizipation und soziale Kontrolle“, die die ursprüngliche Intention des *MAS* zwar erkennen lassen, aber Abstand von der Institutionalisierung genommen haben.

Gemäß Art. 241 NCPE beteiligt sich das souveräne Volk mittels der organisierten Zivilgesellschaft an der Gestaltung der öffentlichen Politik und übt die soziale Kontrolle im Rahmen der öffentlichen (Amts-, Betriebs-) Führung auf allen Staatsebenen in den (gemischten und privaten) Betrieben und öffentlichen Einrichtungen aus, die Staatsmittel verwalten oder öffentliche Leistungen gewähren. Kontrolliert werden soll auch die Qualität der öffentlichen Leistungen. Gesetzlich geregelt werden soll der generelle Rahmen zur Ausübung dieser sozialen Kontrolle. Der organisierten Zivilgesellschaft selbst ist es überlassen, sich zu organisieren und sich eine Struktur und Zusammensetzung zu geben, die es ihr ermöglicht, die Aufgaben der Partizipation und der sozialen Kontrolle wahrzunehmen. Die staatlichen Einrichtungen sind jedoch gehalten der Partizipation und sozialen Kontrolle Räume zu bieten.

⁴⁰⁵ *Draeger, Hartmut*, Dezentralisierung Boliviens und „soziale Kontrolle“, *Bolivia* Nr. 152 (November 2007/Januar 2008), S. 18.



Dank einer detaillierten Konkretisierung im Rahmen des Art. 242 NCPE wird die Regelung greifbarer und es wird ein Rahmen abgesteckt, in welchen Bereichen eine solche Kontrolle vom Verfassungsgeber gewünscht ist. Letztlich offen bleibt nichtsdestotrotz die Frage durch welches Subjekt sie ausgeübt werden soll. Morales schwebte zur konkreten Umsetzung in der Implementierungsphase die Bildung eines Nationalrats der sozialen Bewegungen vor, der eine Supervisionsfunktion übernehmen sollte.⁴⁰⁶

Jedenfalls wurde von der verfassungsrechtlichen Institutionalisierung und damit von der Übertragung dieser Aufgabe auf ein konkretes Organ oder eine neu zu gründende Institution im Verfassungstext selbst abgesehen. Insgesamt erscheint die „soziale Kontrolle“ mithin eher als Prinzip, das sich durch die politischen Handlungen zieht⁴⁰⁷, denn als konkretes Handlungssubjekt.

Wenig verwundern sollte es, wenn die Praxis zunächst dem bewährten bolivianischen Modell der Vergangenheit folgt und die sozial-plebiszitäre Kontrolle überwiegend über eine Mobilisierung der Zivilgesellschaft, über Straßenproteste und Blockaden gestaltet.⁴⁰⁸

Zudem sind Überschneidungen der neuen sozialen Kontrolle zu den traditionellen Aufgaben der kritischen Medien, der Parlamentarier, der Untersuchungsausschüsse und der direkten Demokratieelemente erkennbar. Inwiefern die Kontrollaufgaben besser (oder zumindest gleich erfolgreich) von dieser neuen kritischen Sozial-„Instanz“ ausgeübt werden sollen, erscheint fraglich. Ohne Institutionalisierung oder körperschaftliche Organisation ist ein konkretes Agieren der Zivilbevölkerung schwer vorstellbar. Ein bloßer Appell an die Zivilgesellschaft wachsam zu sein, hätte wohl nicht dieser Konkretisierung bedurft, aber eine konkrete Ermächtigung gegenüber den zu kontrollierenden Stellen dürfte aus diesen Verfassungsnormen auch nicht abzulesen sein. Insofern bleibt abzuwarten, wie sich die konzipierte „soziale Kontrolle“ in der neuen Staatspraxis etablieren wird.

⁴⁰⁶ So *Jost, Stefan*, Bolivien: Politische Neugründung in der Sackgasse, in: GIGA Focus Lateinamerika, Nr.7/2008, S. 5.

⁴⁰⁷ So *Draeger, Hartmut*, Dezentralisierung Boliviens und „soziale Kontrolle“, Bolivia Nr. 152 (November 2007/Januar 2008), S. 19.

⁴⁰⁸ Jonas Wolff weist darauf hin, dass die Alternative der horizontalen institutionell-technokratischen Gewaltenkontrolle in Bolivien bislang ebenfalls hochgradig politisiert und informalisiert war (vgl. *Wolff, Jonas*, Bolivien nach der Constituyente: Auseinandersetzung in und um Demokratie, in: Lateinamerika Analysen 20 (2/2008), S. 176, so dass hier keine etwa den deutschen Verhältnissen vergleichbare Messlatte angelegt werden sollte.



4. Dezentralisierung und „indigene Autonomien“

Der Ruf nach stärkerer Dezentralisierung ist in der bolivianischen Geschichte nicht neu und bis heute spaltet die Frage nach der Notwendigkeit und gegebenenfalls der konkreten Umsetzung der Verlagerung von Kompetenzen von der nationalen auf andere Ebenen das Land. Da die Machtverteilung innerhalb des staatlichen Gefüges in Bolivien durch die Verfassung festgelegt wird, war die Dezentralisierung auch Gegenstand der jüngsten Verfassungsreform.

Hinsichtlich der Fragen, welche unterstaatlichen Ebenen inwiefern durch eine Dezentralisierung gestärkt werden sollten, drifteten die Ansichten von Beginn an weit auseinander. Sowohl die Unterstützer der Forderung nach „Autonomie der *Departamentos*“ im Sinne einer föderalen Gliederung des Staates schrieben sich die Dezentralisierung auf ihre Fahnen als auch die Sympathisanten einer Selbstbestimmung („*autogobierno*“) der indigenen Völker.

Im Hinblick auf die in der Arbeit aufgeworfene Frage nach einer geglückten Stärkung der Rechte der indigenen Völker und einer „Neugründung“ Boliviens aufbauend auf seiner eigenen Geschichte und angepasst an die Realitäten der Gegenwart, soll das folgende Kapitel insbesondere die Regelungen zur indigenen Autonomie in den Blick nehmen und einer Analyse zuführen. Da die politische Debatte jedoch in Abgrenzung zur „Autonomie der *Departamentos*“ geführt wurde, wird hierauf Bezug genommen, soweit dies für das Verständnis oder die Analyse notwendig erscheint.

a Indigene Autonomie ohne sezeessionistische Bestrebung

Im bolivianischen Verfassungsreformprozess⁴⁰⁹ wie auch auf internationaler Ebene⁴¹⁰ begegnet die Forderung nach Stärkung der indigenen Autonomie oder des Selbstbestimmungsrechts indigener Völker größten Bedenken, da befürchtet wird, die Völker könnten die Abspaltung von ihren Staaten anstreben. Aufgrund der Konnotation dieser Begriffe soll daher zunächst

⁴⁰⁹ Der Minderheitsabschlussbericht der Kommission für Rechte, Pflichten und Garantien zeigt dies ganz deutlich: „Schließlich, wenn wir von der nationalen Einheit sprechen, von der Anerkennung der Plurinationalität, bedeutet das faktisch und objektiv betrachtet, die Anerkennung des Rechts auf ein Territorium, auf die Selbstbestimmung und auf die Selbstregierung und in Konsequenz daraus das Recht, sich als eigener Staat zu konstituieren, sich unabhängig zu machen, auf Sezession. Das beinhaltet die Möglichkeit des Zerfalls oder der Zerstörung des bolivianischen Staates“, zitiert nach: *Schilling-Vacaflor, Almut*, Recht als umkämpftes Terrain. Die neue Verfassung und indigene Völker in Bolivien, Baden-Baden, 2010, S. 180 Fn 216.

⁴¹⁰ Die Ausgestaltung des Selbstbestimmungsrechtes war eine der umstrittensten Fragen vor der Annahme der UN-Deklaration über Rechte indigener Völker, vgl. *Aparicio Wilhelmi, Marco*, Los derechos políticos de los pueblos indígenas en la declaración de Naciones Unidas, S. 43ff, in: Berraondo, Mikel (Hrsg.), La declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Punto y seguido, Barcelona, Spanien 2008.



klargestellt werden, was hierunter nicht zu verstehen ist. Indigenen Völkern sind secessionistische Bestrebungen in aller Regel fremd, sie verfolgen unter Verwendung dieser Termini nicht etwa das Ziel einer eigenen Staatsgründung, sondern wollen das kulturelle Überleben ihrer Völker innerhalb der Staatsgrenzen erreichen.⁴¹¹ Studien belegen zudem, dass sich indigene Völker, deren Rechte und Lebensweisen anerkannt werden, stärker mit ihren Staaten identifizieren, wohingegen die Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts die Wahrscheinlichkeit von Abspaltungstendenzen aufgrund der empfundenen staatlichen Unterdrückung erhöht.⁴¹²

b Indigene Autonomie als eine neue Form der Dezentralisierung

Während die vorherige bolivianische Verfassung explizite Autonomiebestimmungen nur für die kommunale Ebene oder die Hochschulen kannte, differenziert der die territoriale Gliederung des Staates betreffende Teil der NCPE (Tercera Parte – Estructura y organización territorial del Estado) zwischen vier verschiedenen Autonomien: der departamentalen Autonomie (Art. 227-279 NCPE), der regionalen Autonomie (Art. 280-282 NCPE), der munizipalen Autonomie (Art. 283, 284 NCPE) und der indigenen Autonomie (Art. 289-296 NCPE).

Einerseits erfolgt hier also eine klassische Untergliederung entlang räumlicher Grenzen auf *Municipios*, *Regiones* und *Departamentos*. Eine solche territoriale Untergliederung ist in Gesellschaften üblich, die weitreichende Phasen der kulturellen Homogenisierung durchschritten haben.⁴¹³ In komplexeren Gesellschaften, die durch ein Nebeneinander verschiedener Kulturen oder Nationalitäten geprägt sind, sogenannten multikulturellen oder multinationalen Gesellschaften – und als solche versteht sich auch die moderne bolivianische Gesellschaft – sind auch andere Dekonzentrationen der staatlichen Macht denkbar. Gemeinsamer Bezugspunkt kann statt eines räumlichen Zusammenhangs auch die Anerkennung einer „base comunitaria

⁴¹¹ *Holder, Cindy*, Self-Determination as a basic human-right: the Draft UN-Declaration on the rights of indigenous peoples, in: Eisenberg, Avigail/Spinner-Haley, Jeff (Hrsg.). *Minorities within Minorities. Equality, Rights and Diversity*, Cambridge, Vereinigtes Königreich 2005, S. 309; weitergehend hierzu vgl. *Niezen, Ronald*, *The Origins of Indigenism. Human Rights and the Politics of Identity*. Berkeley/Los Angeles, USA/ London, Vereinigtes Königreich 2003, S. 202ff.

⁴¹² *Schilling-Vacaflor, Almut*, *Recht als umkämpftes Terrain. Die neue Verfassung und indigene Völker in Bolivien*, Baden-Baden, 2010, S. 182 m.w.N.

⁴¹³ Vgl. *García Linera, Álvaro*, Los retos de la democracia en Bolivia, S. 59, in: *Democracia en Bolivia, Cinco análisis temáticos del Segundo Estudio Nacional sobre Democracia y Valores Democráticos*, Corte Nacional Electoral (Hrsg.), La Paz, Bolivia 2005.



cultural”, einer gemeinschaftlichen kulturellen Basis, sein.⁴¹⁴ An eine solche nicht primär räumlich definierte Basis knüpft auch die indigene Autonomie an. In diesen Fällen stellt die kulturelle Identität den Ausgangspunkt für die Konstituierung der öffentlichen Gliederungs-subjekte dar und die politische Dezentralisierung geht mit einer mehr oder weniger starken kulturellen Autonomie einher. Die territoriale Dimension dieser Aufteilung ist in diesen Fällen wiederum abhängig von der geografischen Verteilung des kulturellen Subjekts. Eine solche Form der politischen Dezentralisierung erscheint zunächst einmal ungewohnt und entspricht auch nicht der Tradition des bolivianischen „Kolonialstaates“. Sie erfordert mithin ein Umdenken aller Beteiligten. Die Herausforderung, die eine solche Gliederung mit sich bringt, verschweigt auch der amtierende bolivianische Vizepräsident Álvaro García Linera nicht, wenn er eingesteht, dass „die politische Dezentralisierung auf kultureller oder gemischt kulturell-territorialer Basis einen sehr komplexen Weg darstellt, der auf staatlicher und unterstaatlicher Ebene einen weit entwickelten Staatsaufbau fordert“⁴¹⁵. Zugleich weist er jedoch auch darauf hin, dass er diesen Weg für unumgänglich hält.⁴¹⁶

c Kompetenzen der indigenen Autonomie

Im Hinblick auf alle vier Autonomieformen bestimmt Art. 272 NCPE die vom in der Verfassung gewählten Begriff der Autonomie umfassten Rechte. Dies sind die Direktwahl der Autoritäten durch die Bürger, die Verwaltung der eigenen finanziellen Mittel und die Ausübung der Befugnisse der Gesetzgebung, Ordnung, Besteuerung und Regierung durch eigene Organe der Autonomieregierung im Rahmen ihrer Rechtsprechung, ihrer Kompetenzen und Zuständigkeiten.

⁴¹⁴ *García Linera, Álvaro*, Los retos de la democracia en Bolivia, S. 59 Fn 111 m.w.N, in: *Democracia en Bolivia, Cinco análisis temáticos del Segundo Estudio Nacional sobre Democracia y Valores Democráticos*, Corte Nacional Electoral (Hrsg.), La Paz, Bolivia 2005.

⁴¹⁵ *García Linera, Álvaro*, Los retos de la democracia en Bolivia, S. 60, in: *Democracia en Bolivia, Cinco análisis temáticos del Segundo Estudio Nacional sobre Democracia y Valores Democráticos*, Corte Nacional Electoral (Hrsg.), La Paz, Bolivia 2005, Übersetzung durch die Verfasserin.

⁴¹⁶ *García Linera, Álvaro*, Los retos de la democracia en Bolivia, S. 60, in: *Democracia en Bolivia, Cinco análisis temáticos del Segundo Estudio Nacional sobre Democracia y Valores Democráticos*, Corte Nacional Electoral (Hrsg.), La Paz, Bolivia 2005.



Über diese allgemeine Regelung hinaus enthält die NCPE auch eine genauere Beschreibung der indigenen Autonomie. Gemäß Art. 289 NCPE besteht die indigene Autonomie in der Selbstverwaltung als Ausübung der Selbstbestimmung der indigenen Völker.⁴¹⁷

Fragt man genauer nach den Kompetenzen der indigenen Autonomien, so ist zunächst eine kurze Erläuterung zur Abgrenzung zwischen den verschiedenen Kompetenzarten der NCPE erforderlich.

(1) Kompetenzarten nach Art. 297 I NCPE

Die Verfassung unterscheidet in Art. 297 I NCPE vier Kompetenzarten.

Die Materien der *Competencias Privativas* (ausschließliche Kompetenzen) erlauben den Erlass und die Ausführung von Gesetzen und Reglamentos allein auf der nationalen Ebene.

Im Rahmen der *Competencias Exclusivas* (exklusive Kompetenz) ist eine bestimmte Ebene ausschließlich für die Gesetzgebung und die Ausführung zuständig. Im Unterschied zur ausschließlichen Kompetenz kann dies neben der staatlichen Ebene auch ein *Departamento*, ein *Municipio* oder eine *indigene Autonomie* sein. Zudem ist es möglich den Erlass von Reglamentos sowie die Ausführung zu delegieren.

Die dritte Kompetenzart stellen die *Competencias Concurrentes* (konkurrierenden Kompetenzen) dar. Hierbei obliegt die Gesetzgebung der nationalen Ebene, während den Autonomieebenen der Erlass von Reglamentos und die Ausführung vorbehalten bleibt.

Die *Competencias Compartidas* (gemeinsame oder geteilte Kompetenzen) entsprechen einer Rahmengesetzgebung, bei der die nationale Ebene nur die allgemeinen Regelungen (Rahmenvorschriften) erlässt, während es der Gesetzgebung der einzelnen Bundesländer überlassen ist, die näheren Einzelheiten per Gesetz oder *Reglamento* zu regeln sowie die Gesetze auszuführen. Alle nicht explizit in der Verfassung aufgeführten Materien fallen in die Kompetenz der nationalen Ebene.

(2) Kompetenzen der indigenen Autonomien

Hinzu kommen die Kompetenzen, die an die indigenen Autonomien anknüpfen. Gemäß Art. 303 I NCPE üben die indigenen Autonomien alle Kompetenzen der kommunalen Ebene (vgl. Art. 302 I NCPE, der 43 exklusive Kompetenzen aufführt) aus, sowie einige speziell ihnen

⁴¹⁷ Fernando Asturizada Mendoza sieht durch die Schaffung der indigenen Autonomie die Gefahr der Zersplitterung des bolivianischen Staates in eine „confederacion de las naciones indígenas“, vgl. *Asturizada Mendoza, Fernando*, Medio ambiente, recursos naturales, tierra y territorio en el proyecto de constitución, S. 140-142, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), *opiniones y análisis*, Bd. 92 (Análisis del proyecto de constitución de la Asamblea Constituyente, Tomo II), La Paz, Bolivien 2008.



zugestandene. In Art. 304 I NCPE werden die Materien der exklusiven Kompetenz der indigenen Autonomie aufgelistet, in Art. 304 II NCPE die der gemeinsamen Kompetenz und in Art. 304 III NCPE die Materien der konkurrierenden Kompetenz.

Um ein ungefähres Bild von der Reichweite dieser neu geschaffenen Autonomieform zu vermitteln, werden exemplarisch einige exklusive Kompetenzen der indigenen Autonomie herausgegriffen, die nicht auch von der kommunalen und departamentalen Autonomie umfasst sind:

Für die indigenen Völker besteht, zunächst allgemein gesprochen, die Möglichkeit eine eigene verfassungsrechtlich anerkannte und geschützte indigene Institutionalität aufzubauen, soweit sie nicht im Widerspruch zur Verfassung und den Gesetzen steht. Fundament hierfür ist die verfassungsrechtliche Anerkennung der Existenz der Selbstverwaltung der indigenen Völker in Übereinstimmung mit ihren Normen, Institutionen, Autoritäten, Sitten und Gebräuchen, vgl. Art. 290 Abs.2 NCPE.⁴¹⁸

Desweiteren ist von der indigenen Autonomie das Recht und die Pflicht umfasst die Abläufe im Inneren durch ein Statut zu regeln, welches die indigenen Völker zu diesem Zweck gemäß ihrer Sitten und Gebräuche selbst erlassen, vgl. Art. 292 NCPE. In diesen Statuten werden die Normen, Institutionen, Autoritäten und Prozedere (entsprechend ihrer Sitten und Gebräuche) festgelegt, mit deren Hilfe ihre Kompetenzen und zugewiesenen Aufgaben ausgeübt werden sollen, vgl. Art. 296 NCPE.⁴¹⁹

Von großer Bedeutung ist auch die neugeschaffene Möglichkeit der Wahl der eigenen Autoritäten gemäß der eigenen Sitten und Gebräuche. Dies bedeutet, dass die indigene Autonomie das Recht umfasst ein eigenes Wahl- und Gesetzgebungsorgan entsprechen den Vorgaben des eigenen Autonomiestatuts zu bilden.⁴²⁰

Bezüglich der Regelungen, die die natürlichen Ressourcen betreffen, ist die exklusive Kompetenz der indigenen Völker zur autonomen Verwaltung und zur alleinigen Verwendung und Nutzung der erneuerbaren natürlichen Ressourcen, die sich innerhalb ihres Territoriums be-

⁴¹⁸ Art. 290 Abs. 2 NCPE. El autogobierno de la Autonomía Indígenas Originario Campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la Ley.

⁴¹⁹ Art. 296 NCPE. El gobierno de las Autonomías Indígena Originario Campesinas se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la Ley.

⁴²⁰ Neben Art. 296 NCPE ist Art. 26 Abs. 2 Nr. 4 NCPE einschlägig: El derecho a la participación comprende (...) La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.



finden, bemerkenswert, vgl. Art. 304 Abs. 1 Nr. 3 NCPE⁴²¹ und Art. 30, Abs. 2 Nr. 17 NCPE⁴²². Hinsichtlich der nicht erneuerbaren Ressourcen in ihrem Territorium ist zumindest eine obligatorische vorherige Anhörung seitens des Staates erforderlich, Art. 30 Abs. 2 Nr. 15 S. 2 NCPE⁴²³.

Eine weitere herausragende Kompetenz soll hier nur kurz Erwähnung finden, da sie an anderer Stelle innerhalb dieser Arbeit ausführlich analysiert wird. Hierbei handelt es sich um die Kompetenz zur Streitschlichtung im Wege der *justicia comunitaria*, der komunitären, indigenen Justiz, die damit als weitere Säule neben die staatliche Justiz gestellt wird, vgl. Art. 304 Abs. 1 Nr. 8 NCPE⁴²⁴.

Diese umrisshafte Skizzierung der Autonomierechte zeigt deutlich, dass es sich hierbei um sehr weitreichende Kompetenzen handelt. Die besondere Ausgestaltung dieser zusätzlichen „Sonderrechte“ wiederum erfordert klare Regelungen, wann und vor allem an wen diese Rechte verliehen werden können.

d Träger der Autonomierechte

Das Recht zur Autonomieerklärung gesteht die NCPE indigenen Völkern zu, die Gemeinsamkeiten hinsichtlich des Territoriums, der Kultur, der Sprache, der Geschichte, der Lebensform und der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Organisation aufweisen, Art. 289 NCPE. Neben dem Erfordernis der Erfüllung dieser objektiven Kriterien, ist die Zuteilung der Autonomierechte zudem stets vom Willen der indigenen Völker abhängig, Art. 290 Abs. 1 NCPE. Auch zwei oder mehr indigene Völker können sich zu einem Träger der indigenen Autonomie zusammenschließen, vgl. Art. 291 Abs. 2 NCPE.

⁴²¹ Art. 304 Abs. 1 Nr. 3 NCPE. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.

⁴²² Art. 30, Abs. 2 Nr. 17 NCPE. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.

⁴²³ Art. 30 Abs. 2 Nr. 15 S. 2 NCPE. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizado por el Estado, de buena fe y concertada, respect a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.

⁴²⁴ Art. 304 Abs. 1 Nr. 8 NCPE. Las Autonomías Indígena Originario Campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas: (...) Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la Ley.



e Territoriale Basis

Als territoriale Basis der indigenen Autonomie dient das sogenannte *Territorio Indígena Originario Campesino* (TIOC). Die Verfassung unterscheidet hinsichtlich der Bildung von indigenen Autonomien zwischen der Gründung auf einem TIOC, welches vom Gebiet her einem *Municipio* entspricht, und solchen die nicht mit der bereits bestehenden territorialen Gliederung in *Municipios* übereinstimmen. Eine besondere Überleitungsregelung besteht zudem für die Überleitung von bereits bestehenden Titeln für ein *Tierra Comunitaria de Origen* in die neuen *Territorio Indígena Originario Campesino*.

(1) *Umwandlung einzelner Municipios in indigene Autonomien*

Soll ein gesamtes bereits bestehendes *Municipio* in eine indigene Autonomie überführt werden, so richtet sich das Verfahren nach Disposición Final Tercera des Gesetzes Gesetz N° 4021, Ley del Régimen Transitorio Electoral vom 14. April 2009⁴²⁵. Danach ist neben der Ausarbeitung eines Autonomiestatuts lediglich ein Autonomiereferendum innerhalb des *Municipios* erforderlich, das innerhalb einer bestimmten Frist und unter Leitung des *Corte Departamental Electoral* durchzuführen ist. Im Ergebnis des Referendums muss der von Art. 293 NCPE geforderte ausdrückliche Wille der Bevölkerung des *Municipios* zur Umwandlung in ein Gebiet der indigenen Autonomie zum Ausdruck kommen.

(2) *Fehlende Übereinstimmung mit kommunalen Grenzen*

Bei fehlender Übereinstimmung mit bereits bestehenden kommunalen Grenzen, wenn also die zukünftigen indigenen Autonomien entweder nur Teil eines größeren *Municipios* sind oder aber Teile mehrerer *Municipios* umfassen oder sich als Zusammenschluss mehrerer *Municipios* darstellten, ist das Prozedere komplizierter. In diesen Fällen ist eine neue Grenzziehung erforderlich. Diese wiederum kann erst nach Verabschiedung eines diesbezüglichen Rahmengesetzes (Ley Marco de Autonomías y Decentralización) und nach dem von der *Asamblea Legislativa Plurinacional* aufzustellenden Verfahren durchgeführt werden.

⁴²⁵ Disposición Final Tercera. (Autonomía Indígena Originario Campesina) En aplicación de los Artículos 294, párrafo II y 302, numeral 3 de la Constitución Política del Estado, los pueblos y naciones indígena originario campesinas, comprendidos en el alcance de lo establecido en el Artículo 30 de la Constitución Política del Estado, que deseen convertir un municipio en Autonomía Indígena Originario Campesina, podrán elaborar su Estatuto y realizar su referéndum autonómico en la fecha prevista en el Artículo 72 de la presente Ley, proceso que será administrado por la Corte Departamental Electoral en cumplimiento de disposiciones legales.

(3) *Bestehende TCO-Titel*

Die indigenen Völker, die bereits über einen Titel eines *Tierra Comunitaria de Origen (TCO)*⁴²⁶ verfügen, können diesen gemäß Disposición Transitoria Septima NCPE umwandeln in ein *Territorio Indígena Originario Campesino (TICO)* mittels einer Resolution nach den Sitten und Gebräuchen des jeweiligen Volkes und einer in der Verfassung nicht näher bezeichneten Mitteilung an die Verwaltung. Allerdings ist anzumerken, dass die meisten *TCOs* nicht mit bestehenden Gemeindegrenzen übereinstimmen, sondern über die Grenzen verschiedener *Municipios*, *Provincias* und selbst *Departamentos* hinausgehen, so dass auch in diesen Fällen in aller Regel das Rahmengesetz abzuwarten war.⁴²⁷

IV. Einzelne Rechtsgebiete mit besonderer Bedeutung für indigene Völker

1. Anerkennung der Idiome der indigenen Völker als Amtssprachen

Über lange Zeit war das von den Spaniern in der Kolonialzeit oktroyierte Castellano einzige offizielle Amtssprache in Bolivien. Dabei ist Bolivien ein sprachlich sehr vielfältiges Land, in dem neben dem Castellano 36 verschiedene indigene Sprachen gesprochen werden. Bei der Volkszählung 2001⁴²⁸ gaben 47 % der Bevölkerung an, eine indigene Sprache zu sprechen, 36 % sogar als ihre Muttersprache. Während 33,2 % der Bevölkerung bilingual sind, stehen 11,6 % monolingualen Indigenen immerhin 49,8 % spanischsprachige Monolinguale entgegen.

Unter Präsident Hugo Banzer Suárez wurden im Jahr 2000 bereits die aktuell gesprochenen indigenen Sprachen mittels Präsidialdekret⁴²⁹ zu Amtssprachen erklärt.

Die NCPE geht einen Schritt weiter, in dem sie in Artikel 5 NCPE alle Sprachen der indigenen Völker nunmehr verfassungsrechtlich als offizielle Amtssprachen des bolivianischen Staates anerkennt, wobei sich in Artikel 5 eine abschließende Auflistung der 36 erfassten Sprachen⁴³⁰ anschließt.

⁴²⁶ Vgl. hierzu auch die Erläuterungen bezüglich der Landrechte unter: Die NCPE als Ergebnis des Reformprozesses, IV. 4.

⁴²⁷ *Fundación Tierra (Hrsg.)*, ¿Que es la Autonomía Indígena Originario Campesina?, La Paz, Bolivien 2009, S. 20.

⁴²⁸ *Instituto Nacional de Estadística (Hrsg.)*, Bolivia: Características Sociodemográficas de la Población Indígena, 2. Auflage, La Paz, Bolivien 2005.

⁴²⁹ Decreto Supremo No. 25894 vom 11. September 2000.

⁴³⁰ Hierbei handelt es sich um: aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario,



Ferner wird der neuen plurinationalen Regierung sowie den Regierungen der *Departamentos* die Verwendung mindestens zweier Amtssprachen, wovon eine Castellano sein muss, vorgeschrieben (Art. 5 Abs. 2 NCPE) und Art. 235 Nr. 7 NCPE nennt als eine der Voraussetzungen, unter denen jemand ein öffentliches Amt bekleiden kann, die Beherrschung mindestens zweier offizieller Sprachen des Landes. Liberale Kritiker sehen hierin eine unzulässige Einschränkung der freien Berufswahl,⁴³¹ andererseits gilt die offizielle Anerkennung der indigenen Sprachen als wichtiger Schritt, die faktische Diskriminierung der Indigenen und die Zurückdrängung ihrer Kultur aus dem staatlichen Raum zu stoppen.

Problematisch erscheint jedoch die Praktikabilität dieser Regelung, führt man sich einmal den enormen Aufwand etwa der Europäischen Union vor Augen, der notwendig ist, um die Sprachenvielfalt bei „nur“ 23 Amtssprachen aufrecht zu erhalten. Konkrete Umsetzungspläne gab es zum Zeitpunkt des Erlasses, soweit ersichtlich, diesbezüglich noch nicht. Zu erwarten ist wohl eine nur partielle Umsetzung, die dem Bürger den Zugang zu Behörden und Gerichten in seiner Sprache zwar ermöglicht, von einer Übersetzung beispielsweise aller Normen in die 36 neuen Amtssprachen, geht in Bolivien kaum jemand aus.

2. Religionen in der Verfassung

Nach der vormals gültigen Verfassung war der Katholizismus in Bolivien Staatsreligion. Gemäß Art. 3 CPE erkennt der bolivianische Staat die römisch-katholische Religion an und unterstützte diese.⁴³² Die christliche Tradition reicht in die Zeit der Kolonialisierung Südamerikas zurück⁴³³ und bis heute kommt der katholischen Kirche eine starke Rolle innerhalb des Staates zu. Aufgrund der engen Verknüpfung mit der Geschichte der Kolonialisierung forderten indigene Vertreter im Verfassungsreformprozess die Ablösung der von den Unterdrückern

mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré und zamuco.

⁴³¹ Meschkat, Klaus, Verfassungsprozesse und soziale Konflikte in den Andenländern: neue Entwicklungen in Bolivien und Ecuador, S. 4, Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.), http://www.boell.de/downloads/Verfassungsprozesse_Bolivien_Ecuador_Meschkat.pdf (abgerufen am 26.6.2012, 11.53 Uhr).

⁴³² Art. 3 CPE: Libertad de Culto – El Estado reconoce y sostiene la religion católica, apostólica y romana. Garantiza el ejercicio público de todo otro culto. Las relaciones con la Iglesia Católica se regirán mediante concordatos y acuerdos entre el Estado Boliviano y la Santa Sede.

⁴³³ Das erste Bistum wurde bereits Ende des 16. Jahrhunderts gegründet.

mitgebrachten Staatsreligion; teilweise wurde sogar die Einführung einer staatlichen Förderung der „spirituellen religiösen und kosmischen Praxis der indigenen Völker“⁴³⁴ gefordert.

Durchsetzen konnte sich die Abschaffung der Staatsreligion. In Art. 4 S. 1 NCPE ist die Religions- und Weltanschauungsfreiheit aufgeführt. Art. 4 S. 2 NCPE spricht explizit von einer staatlichen Unabhängigkeit in Bezug auf die Religion.⁴³⁵

Bereits in der Präambel der neuen Verfassung zeigt sich die Auswirkung der Stärkung des plurikulturellen Ansatzes auf das Verhältnis Staat-Religion. Die Verfassungsväter und –mütter sprechen davon Bolivien „Kraft unserer Pachamama und Dank Gott“ neu zu gründen.⁴³⁶ Bemerkenswert ist dabei das im bolivianischen Alltag selbstverständliche Nebeneinander von andiner und ursprünglich kolonialer, christlicher Religion; neben dem christlichen Gott findet die Pachamama Erwähnung, die Göttin Mutter Erde, die einst allmächtigste Gottheit im untergegangenen Inka-Reich, die bis heute von den Menschen Boliviens verehrt wird. In der hier gewählten Form bietet die „invocatio Dei“ – „Die Nennung Gottes“ – somit durchaus die Möglichkeit, die christliche Tradition mit der vorkolonialen Vergangenheit in Einklang zu bringen und nicht etwa eine Gegensätzlichkeit zur „europäischen“ Tradition zu artikulieren. In diesem Punkt wird daher anders als etwa bezüglich der Verabschiedung des „republikanischen Staates“ kein Bruch mit der kolonial-europäischen Tradition angestrebt, sondern ein deutliches Symbol dafür gesetzt, dass ein Nebeneinander oder auch eine „mestizaje“ der Religionen möglich ist. In der religiösen Praxis weiter Teile der indigenen Bevölkerung vermischt sich heutzutage die Gestalt der Pachamama mit der Gestalt der Mutter Gottes Maria, so dass sich andine mit christlichen Glaubensvorstellungen verbinden und sich ein für Lateinamerika typischer Synkretismus herausbildet. Es kann somit davon ausgegangen werden, dass das Nebeneinander von Gott und Pachamama bewusst gewählt ist.

Als problematisch könnte allerdings das Nebeneinander vom Gottesbezug in der Präambel und staatlicher Neutralität angesehen werden. Auf den ersten Blick scheint die Aufnahme des Gottesbezugs in die Präambel im Widerspruch zur staatlichen Neutralität aus Art. 4 Abs. 2 NCPE zu stehen. Die Erwähnung der Gottheiten in der Präambel steht allerdings bei genauerer Lektüre nicht für einen staatlichen Bezug zur Religion. Vielmehr bekennen sich die Ver-

⁴³⁴ Vgl. den Vorschlag der CONAMAQ zur Constitución Política del Estado Plurinacional. Qullasuyu Bolivia, 2006, zitiert nach: *Schilling-Vacaflor, Almut*, Recht als umkämpftes Terrain. Die neue Verfassung und indigene Völker in Bolivien, Baden-Baden, 2010, S. 99.

⁴³⁵ Art. 4 NCPE. El Estado respeta y garantiza la libertad de religión y de creencias espirituales, de acuerdo con sus cosmovisiones. El Estado es independiente de la religión.

⁴³⁶ Der Originalabschnitt aus der Präambel lautet wie folgt: „Cumpliendo el mandato de nuestros pueblos, con la fortaleza de nuestra Pachamama y gracias a Dios, refundamos Bolivia.“



fassungsväter und -mütter aus der Verfassunggebenden Versammlung zu Gott und der Pachamama, in dem sie zum Ausdruck bringen, während des „Neugründungprozesses“ Unterstützung durch Gott und die Pachamama erfahren zu haben. Hierbei handelt es sich jedoch um den beschränkten Personenkreis der an der Ausarbeitung der Verfassung Beteiligten. Dass nicht das gesamte bolivianische Volk als Subjekt des sechsten Absatzes der Präambel in Frage kommt, ergibt sich sprachlich einerseits aus dem einleitenden Halbsatz, der vom Handeln „in Erfüllung des Mandates unserer Völker“⁴³⁷ spricht, andererseits aus dem fünften Abschnitt der Präambel, der einleitend das Subjekt explizit benennt und auf die Mitglieder der Verfassunggebenden Versammlung beschränkt.⁴³⁸ Art. 4 NCPE dagegen definiert das staatlich (neutrale) Verhältnis zu den Religionen und gewährt gleichzeitig die Religionsfreiheit.

Diese verfassungsrechtliche Gleichbehandlung aller Religionen und das explizite Nebeneinander von Gott und Pachamama stellen einen weiteren Schritt der „Entkolonialisierung der Verfassung“ dar, dem jedoch insbesondere symbolische Bedeutung beizumessen ist. Auch ohne die offizielle Anerkennung des Katholizismus als Staatsreligion, wird die katholische Kirche in Bolivien auch unter der neuen Verfassung eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielen. Hierfür spricht nicht nur die Tatsache, dass mit rund 80 % der ganz überwiegende Anteil der Bevölkerung katholisch ist, sondern die Kirche in Bolivien darüber hinaus als wichtiger politischer Akteur auftritt, sei es als Vermittler oder als Schlichter und seit Jahren die bolivianische Institution ist, die das größte Vertrauen in der Bevölkerung genießt⁴³⁹.

3. Integration ethischer Elemente

In die Verfassung wurden ethisch-moralische Staatsprinzipien übernommen, die ihren Ursprung in der Kultur der andinen Indigenen haben. Gemäß Art. 8 NCPE ist der bolivianische Staat gehalten folgende „ethisch-moralischen Werte einer pluralistischen Gesellschaft“ zu fördern: *ama qhilla* (*no seas flojo*, du sollst nicht faul sein), *ama llulla* (*no seas mentiroso*, du sollst nicht lügen), *ama suwa*, (*no seas ladrón*, du sollst nicht stehlen), *suma qamaña* (*vivir bien*, Gutes Leben), *ñandereko* (*vida armoniosa*, *harmonisches Leben*), *teko kavi* (*vida buena*,

⁴³⁷ Absatz VI der Präambel NCPE. Cumpliendo el mandato de nuestros pueblos (...).

⁴³⁸ Absatz V der Präambel NCPE. Nosotros, mujeres y hombres, a través de la Asamblea Constituyente y con el poder originario del Pueblo, (...).

⁴³⁹ Jost, Stefan, Politisches System und Reformprozess 1993-1997, Opladen 2003, Schaubild 29 und 30, S. 178f., der sich dabei auf Ergebnisse aus Umfragen der Universidad Católica Boliviana und aus CNE/BID-Umfragen stützt, die in den 1990er Jahren gemacht wurden. Genaueres zu den Ergebnissen und den Umfragen ebenda.

gutes Leben in menschlicher Gemeinschaft), *ivi maraei* (*tierra sin mal*, intakte Umwelt) und *qhapaj ñan* (*camino o vida noble*, edles Leben).⁴⁴⁰

Diese Staatszielbestimmungen wurden zunächst häufig als bloße „Verfassungsslyrik“⁴⁴¹ aufgefasst. Die Inkorporierung galt als wenig „schädlich“ da nicht justiziabel. Im Laufe der Implementierungsphase zeigte sich jedoch, dass diese Einschätzung nicht richtig war. Als Beispiel sei die Bestimmung des *vivir bien* herausgegriffen. Hiermit wird häufig ein „würdevolles Leben aller Lebewesen, Rechte der Natur, ein geringes Maß sozialer Ungleichheit, die Existenz einer pluralistischen und partizipativen Demokratie sowie die Anerkennung kultureller Diversität assoziiert“⁴⁴². In Ermangelung einer konkreten, allgemeingültigen Definition variiert die Verwendung jedoch und es bestand stets Unklarheit über die Frage, wie welche Rechte durchsetzbar werden sollen. So erscheint beispielsweise die „Natur“ als Rechtsträgerin („Rechte der Natur“), nicht festgelegt ist hingegen, welche konkreten Rechte ihr zuerkannt werden. Diesbezüglich ist das Ley de Derechos de Madre Tierra (Gesetz über die Rechte der Mutter Erde) vom 21. Dezember 2010 nicht zu unterschätzen, wodurch erstmalig eine Normierung vorgenommen wurde.

Auffällig ist zudem die Aufnahme kollektiver Menschenrechte in die Verfassung, deren Grundlagen sich auch in den ethisch-moralischen Prinzipien widerspiegeln, wie etwa das Recht auf eine intakte Umwelt.

Festzuhalten ist, bei aller Schwierigkeit der Normierung dieser ethisch-moralischen Werte, dass es sich um Verfassungsprinzipien handelt, die der europäischen Verfassungstradition fremd sind. Die Bolivianer lösen sich hierdurch von ihren Vorbildern und beschreiten einen eigenen Weg, in dem sie die klassisch-liberale Verfassungstradition weiterentwickeln⁴⁴³ und ihren kulturellen und gesellschaftlichen Eigenheiten Rechnung tragen.

⁴⁴⁰ Bezüglich der Übersetzung der Begriffe aus den Sprachen der Quechua, Aymara und Guaraní ins Spanische (und Deutsche) hat die Verfasserin in ihren Recherchen im Detail unterschiedliche Bedeutungen gefunden. Die Verfasserin hat sich für diejenigen Termini entschieden, die in der Literatur am geläufigsten erschienen.

⁴⁴¹ So unter anderem: *Nolte, Detlef*, Verfassungspopulismus und Verfassungswandel in Lateinamerika, German Institute of Global and Area Studies, Institut für Lateinamerika-Studien (Hrsg.), GIGA Focus Nr. 2/2009, S. 5.

⁴⁴² *Schilling-Vacaflor, Almut/Barrera, Anna*, Lateinamerikas neue Verfassungen: Triebfeder für direkte Demokratie und soziale Rechte? in: German Institute of Global and Area Studies, Institut für Lateinamerika-Studien (Hrsg.), GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 2/2011, Fn 3.

⁴⁴³ So auch *Schilling-Vacaflor, Almut/Barrera, Anna*, Lateinamerikas neue Verfassungen: Triebfeder für direkte Demokratie und soziale Rechte? in: German Institute of Global and Area Studies, Institut für Lateinamerika-Studien (Hrsg.), GIGA Focus Lateinamerika, Nr. 2/2011, S. 2f.



4. Landrechte

a Bedeutungskontext indigener Territorien

Die Frage der Landrechte ist für indigene Völker weltweit von weitreichender Bedeutung.⁴⁴⁴ Das angestammte Territorium ist in der Kultur vieler indigener Völker Teil ihrer Kosmvision und unverzichtbarer Bestandteil ihrer traditionellen Lebensweise. Insofern geht es bei der Zuteilung von Landrechten nicht ausschließlich um veräußerliche Eigentums- oder Nutzungsrechte, wie sie uns geläufig sind, sondern hinter den Verteilungskämpfen steckt die Sorge ums Überleben der eigenen Kultur.

Landrechte und nicht zuletzt Fragen indigener Landrechte sind nicht erst seit der jüngsten Verfassungsreformdebatte Gegenstand sozialer Spannungen. Insbesondere bezüglich der Verteilung von Land gibt es in Bolivien sowohl große inter-regionale (zwischen Hoch- und Tiefland) als auch intra-regionale Differenzen (vor allem innerhalb des Tieflandes), wobei die eine Seite eine sozialverträgliche Umverteilung von Land fordert, während die andere Seite ihren profitablen Status-quo nicht aufzugeben bereit ist.

Bevor auf die Neureglung durch die NCPE eingegangen werden kann, sollen zunächst die den Spannungen zugrunde liegenden Hauptproblematiken herausgearbeitet werden: die geringe Fläche nutzbaren Landes, die ungleiche Verteilung dieses Landes, eine herrschende Rechtsunsicherheit und die spezielle Beziehung der indigenen Völker zu ihrem Territorium.

b Geringe Nutzfläche⁴⁴⁵

Bolivien ist mit rund 109 Millionen Hektar ein relativ großes Land, in etwa drei Mal so groß wie Deutschland. Nichtsdestotrotz ist der Anteil an kultivierbarem Land aufgrund der schwierigen geographischen Verhältnisse weit geringer. Etwa die Hälfte des Landes ist bewaldet, rund ein Drittel ist halb-wüstenhaft bzw. arid. Insgesamt sind lediglich 8 Millionen Hektar

⁴⁴⁴ Vgl. dazu: *Kymlicka, Will*, Multicultural citizenship. A liberal theory of minority rights. New York, USA, 1995, S. 30, demnach: "die Hauptursache ethnischer Konflikte in der Welt heute der Kampf der indigenen Völker um die Wahrung ihrer Landrechte ist", Übersetzung durch die Verfasserin.

⁴⁴⁵ Hierbei handelt es sich zwar um ein Faktum, welches sich durch Verfassungsreformen nicht beeinflussen lässt, dennoch solle es hier in der gebotenen Kürze Erwähnung finden, um den Hintergrund der Landdebatte richtig einschätzen zu können.



landwirtschaftlich nutzbar, wovon in der Vergangenheit als Anbaufläche lediglich 2,5 Millionen genutzt wurden.

c Ungleiche Verteilung

Zu der geringen Nutzfläche kommt eine extrem ungleiche Verteilung des Landes hinzu. 10 % der Landwirtschaftsbetriebe verfügen über 90 % des landwirtschaftlich genutzten Landes.⁴⁴⁶ 15 Familien sollen allein über 500 000 Hektar Land verfügen, darunter die Familie Monasterios mit knapp 100 000 Hektar.⁴⁴⁷

Zwar wurden im Zuge der Agrarreform Anfang der 1950er Jahre die großen, traditionellen *haciendas* im Hochland und in den Tälern zerschlagen. Allerdings entstand eine neue Form des Großgrundbesitzes in den 1960er bis 1990er Jahren im östlichen Tiefland in Santa Cruz, Beni und Pando aufgrund der „Tatsache, dass die Verteilung von Land die Grundlage eines prebendalistischen und korrupten Systems darstellte, dass [...] große Ländereien vor allem zu Spekulationszwecken in den Händen Weniger konzentrierte“⁴⁴⁸. Einige dieser Zuteilungen umfassten bis zu 10 000 Hektar fruchtbaren Landes.⁴⁴⁹

Im Hochland zeichnet sich eine andere Situation ab. Nach Zerschlagung größerer gemeinschaftlich bearbeiteter Ländereien und der jahrzehntelangen Aufteilungen der Ländereien an die Nachkommen, ist eine „Mini-, ja Mikrofundisierung“⁴⁵⁰ zu beobachten, die teilweise so weit reicht, dass die Zersplitterung zu Einheiten führt, deren Bewirtschaftung keine ausreichende Lebensgrundlage bietet. Erschwerend kommt hinzu, dass viele der kleinen Parzellen durch Übernutzung und Erosion heute nicht mehr ertragreich sind.

⁴⁴⁶ Zu den Zahlen und weiteren Details vgl.: *World Bank* (Bolivia, Ecuador, Peru, Venezuela Country Management Unit, ESSD Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region), *Bolivia – Towards a New Social Contract, Options for the Constituent Assembly*, Dezember 2006, S. 15, http://siteresources.worldbank.org/BOLIVIA/Resources/Bolivia_CSA-Report.pdf (abgerufen am 21.6.2012, 11.18 Uhr).

⁴⁴⁷ Zu diesen und weiteren Zahlen vgl. *Lessmann, Robert*, *Das neue Bolivien. Evo Morales und seine demokratische Revolution*, Zürich, Schweiz 2010, S. 158.

⁴⁴⁸ Zitiert nach: *Jost, Stefan*, *Politisches System und Reformprozess 1993-1997*, Opladen 2003, S. 366, m.w.N.

⁴⁴⁹ *World Bank* (Bolivia, Ecuador, Peru, Venezuela Country Management Unit, ESSD Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region), *Bolivia – Towards a New Social Contract, Options for the Constituent Assembly*, Dezember 2006, Fn 3, http://siteresources.worldbank.org/BOLIVIA/Resources/Bolivia_CSA-Report.pdf (abgerufen am 21.6.2012, 11.18 Uhr).

⁴⁵⁰ *Petersen, Hans J.*, *Die wirtschaftliche Reformpolitik der Regierung Sánchez de Lozada*, S. 58, in: *Institut für Iberoamerika-Kunde (Hrsg.), Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation Nr. 31/2006, Bolivien. Traumland der Reformen?*



d Rechtsunsicherheit

Viele der in der Vergangenheit zugeteilten Ländereien beruhen auf zweifelhaften Rechtstiteln. Im Zuge der Umsetzung der Agrarreform der 1950er Jahre kam es zu nicht immer ausreichend dokumentierten staatlichen Umverteilungen.⁴⁵¹ Zudem wurden Ländereien des östlichen Tieflandes häufig unrechtmäßig unter den Militärdiktaturen der 1970er Jahre als „Geschenke der Machthaber an ihre Gefolgschaft“⁴⁵² vergeben. Allein unter der Herrschaft von General Hugo Banzer in den Jahren 1971 bis 1978 sollen knapp 18 Millionen Hektar Land verteilt worden sein.⁴⁵³ Somit existieren zahlreiche angebliche Besitztitel für die es keinerlei Besitzurkunden gibt und die außergerichtlich durch bewaffnete Schutztruppen und Fakten schaffendes Umzäunen verteidigt werden. Zudem gibt es Überlagerungen von privaten und öffentlichen Besitztiteln sowohl bezogen auf Eigentumsfragen als auch bezüglich der Nutzungsrechte.⁴⁵⁴

e Indigene Landrechte

In Bolivien gibt es verschiedene Formen des Landbesitzes, die vom „agroindustriellen Großgrundbesitz über Familien-, Klein- und Kleinstbetriebe bis hin zu althergebrachten Kollektivstrukturen“⁴⁵⁵ reichen.

Dieses Nebeneinander unterschiedlicher Formen des Landbesitzes ist historisch bedingt. Die Kolonialherren schufen ein System, welches Bolivien in zwei Republiken mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten aufteilte, wobei einer der wichtigsten Unterschiede in der Ausgestaltung der Landrechte für die „indios“ und die Spanier bestand. Während den Spaniern individuelle Eigentumsrechte (*propiedad individual*) am Land zugesprochen wurden, verfügten die „indios“ über gemeinschaftlichen Besitz (*posesion comun*) auf ihnen zugewiesenen Terri-

⁴⁵¹ „Zwischen 1953 und 1992 wurden insgesamt 44 280 292 ha an 652 626 Begünstigte verteilt.“, zitiert nach *Jost, Stefan*, Politisches System und Reformprozess 1993-1997, Opladen 2003, S. 366. Jost verweist als Quelle für die genannten Zahlen auf Angaben der Superintendencia Agraria aus einem ihm vorliegenden Dokument „Diagnóstico de la aplicación de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional Agraria“ vom November 2000, S. 1f.

⁴⁵² *Lessmann, Robert*, Das neue Bolivien. Evo Morales und seine demokratische Revolution, Zürich, Schweiz 2010, S. 158.

⁴⁵³ *Lessmann, Robert*, Das neue Bolivien. Evo Morales und seine demokratische Revolution, Zürich, Schweiz 2010, S. 158.

⁴⁵⁴ *Jost, Stefan*, Politisches System und Reformprozess 1993-1997, Opladen 2003, S. 366.

⁴⁵⁵ *Lessmann, Robert*, Das neue Bolivien. Evo Morales und seine demokratische Revolution, Zürich, Schweiz 2010, S. 156 f.



torien. Innerhalb der den „indios“ zugewiesenen Territorien bildeten sich teilweise eigene Organisationsformen mit einem hohen Autonomiegrad gegenüber dem Staat aus.⁴⁵⁶

Somit konnten die Indigenen vielerorts an ihrer besonderen Beziehung zu dem von ihnen besiedelten Land festhalten. Diese Kultur weicht jedoch von der uns bekannten europäischen und durch die Kolonialherren mitgebrachten Kultur deutlich ab. Für das Verständnis der Neuordnung der Landrechte und die dahinterstehende Debatte ist daher eine kurze Erläuterung der indigenen Traditionen erforderlich, die teilweise bis in die vorkoloniale Zeit hineinreichen und zwischen Hoch- und Tiefland stark differieren.

Im Hochland bildeten sich mit der Expansion des Inkareichs Collasuyu starke Allianzen zwischen den Inka und den Eliten des Hochlandes. Diese Allianzen führten zu einer gezielten Aufteilung der Arbeitskräfte innerhalb des Reiches, die beispielsweise unter der Herrschaft von Wayna Capac dazu führte, dass im Norden gemeinsam Quito erobert werden sollte, Schutztruppen die östliche Grenze sichern sollten und dass der für die damalige Bevölkerung unerlässliche Maisanbau sich in den im Inneren des Reichs befindlichen Tälern in Cochabamba, Chuquisaca oder Tarija zentrierte. Somit war zwar für eine Mobilität innerhalb des Reichs zu bestimmten Zwecken gesorgt, letztlich handelte es sich aber bereits um ein sesshaftes Volk bestehend aus einzelnen Familienverbänden mit einem quasi-staatlichen Überbau, der rotierende Arbeitsdienste verlangte. Die unterste politische Einheit in der traditionellen Gesellschaft der Anden waren die *Ayllus*. Im engeren Sinne steht der Begriff für die Großfamilie, im weiteren Sinne bezeichnet er aber auch die genossenschaftlich organisierte Dorfgemeinde als örtliche Gemeinschaft. Innerhalb der *Ayllus* gibt es gemeinschaftlichen, unveräußerlichen Besitz an Grund und Boden. Die Bewirtschaftung der Felder und Nutzung der Weideflächen erfolgte entweder gemeinsam in Form der *Minka* (einer Art Gemeinschaftsarbeit) oder wird Jahr für Jahr zum Zwecke der individuellen Bewirtschaftung neu aufgeteilt. Die von der Gemeinschaft vergebenen individuellen Nutzungsrechte sind abhängig von einer tatsächlichen Nutzung. Bleibt diese aus, behält sich die Gemeinschaft das Recht vor, das Land wieder einzuziehen und anderweitig zu vergeben. In wenig erschlossenen Gebieten Boliviens ist die Organisation des *Ayllu* bei Quechua- und Aymara-Gemeinden teilweise bis heute maßgeblich. Nach der Landreform der frühen 1950er Jahre versuchte der damals regierende *MNR* die als rückständig begriffenen *Ayllus* durch die Bildung von *Sindicatos* (Gewerkschaften) zu erset-

⁴⁵⁶ Gordillo Claire, José Miguel, La cuestión indígena en el proyecto de la Constitución Política del Estado, S. 147, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), opiniones y análisis, Bd. 91 (Análisis del proyecto de constitución de la Asamblea Constituyente), La Paz, Bolivien 2008.



zen. Diese Umstrukturierung war Teil der damaligen Assimilationspolitik, in deren Zuge fast alle Gemeinden in Agrarsindicatos umgewandelt wurden. Innerhalb der Gewerkschaften hielten die Indigenen jedoch meist an ihren andinen Organisationsformen und Entscheidungsmustern fest.⁴⁵⁷

Im Tiefland dagegen, in den heutigen *Departamentos* von Pando, Beni, Santa Cruz und Tarija herrschten gänzlich andere geografische Bedingungen mit enormen Hindernissen für den Transport von Waren oder den Ausbau von Kommunikationswegen. Hier lebten und leben die indigenen Völker teilweise bis heute in kleineren Gruppen als Nomaden und als Jäger und Sammler. Sie kamen ganz überwiegend ohne organisierte Vertretungsorgane und ohne einheitlichen quasi-staatlichen Überbau aus und das Land wurde nicht als Besitz zugeteilt, sondern von den auf ihm lebenden Indigenen genutzt.

Doch auch im Tiefland änderten sich die Lebensbedingungen maßgeblich mit der Agrarreform Mitte des 20. Jahrhunderts. Mit staatlichem Kapital und der Zuweisung großer Landflächen im Tiefland an Agrarunternehmen bildete sich dort eine ganze Agrarindustrie aus, die durch riesige Latifundien die indigenen Territorien und die traditionelle Lebensweise der indigenen des Tieflandes gefährdete. Außerdem wurden und werden dort bis heute insbesondere von den Guaraní Kinderarbeit im großen Stil sowie sklavenähnliche Abhängigkeitsverhältnisse beklagt.

f Landreform der 1990er Jahre

In den 1990er Jahren verschufen sich die Indigenen zunehmend Gehör, und mit der Verfassungsänderung aus dem Jahr 1996 wurde eine rechtliche Grundlage für den Ende des 20. Jahrhundert für notwendig erachteten Schutz indigenen Territoriums geschaffen. In Art. 171 I CPE wurde die Anerkennung, der Respekt und der Schutz der sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte der indigenen Völker, insbesondere in Bezug auf die TCOs⁴⁵⁸ verfassungsrechtlich verankert und die Nutzung und Verwertung der natürlichen Ressourcen garantiert.

⁴⁵⁷ Lessmann, Robert, Das neue Bolivien. Evo Morales und seine demokratische Revolution, Zürich, Schweiz 2010, S. 157.

⁴⁵⁸ Definiert sind die TCOs als unveräußerliches, unteilbares, irreversibles, kollektives, unpfändbares und nicht der Verjährung unterliegendes Land, siehe Art. 41 Abs. 1 Nr. 5 Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria vom 18. Oktober 1996: Las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de Organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades y mancomunidades, inembargables e imprescriptibles.



Kritisiert wurde unter anderem, dass die TCOs als reine Landrechtsregelungen konzipiert waren und mit diesen Einheiten keine weitergehenden politisch-administrativen Rechte im Sinne des Selbstbestimmungsrechts verknüpft waren.

Der Konkretisierung der Vorgaben aus der CPE diene das unter Sánchez de Lozada verabschiedete Landreformgesetz, das Gesetz N° 1715, das sogenannte Ley INRA⁴⁵⁹ vom 18. Oktober 1996. Ziel der damals begonnenen Landreform war eine sozialverträgliche Umverteilung des ungenutzten Landes. Hierzu wurden verschiedene Kategorien geschaffen, in die das Land eingeteilt werden konnte und das Prozedere für die rechtliche Anerkennung indigenen Territoriums wurde festgelegt.⁴⁶⁰ Eine Überprüfung der Besitzverhältnisse sollte durchgeführt werden, um sodann illegale oder unproduktive Ländereien entweder legalisieren oder aber rückführen oder enteignen zu können. Eingeführt wurde als Maßstab der Produktivität der Begriff der wirtschaftlichen und sozialen Funktion (*función económico y social* – FES).

Eine effektive Anwendung dieses Gesetzes blieb jedoch geschuldet, was einerseits auf fehlenden politischen Willen der Regierenden, andererseits aber auch auf die starke Lobbyarbeit der mächtigen Großgrundbesitzer des Tieflandes und teilweise auch auf unklare Formulierungen innerhalb der gesetzlichen Grundlage zurückzuführen war.⁴⁶¹ Beispielhaft sei auf die missglückte Regelung zur Enteignung unproduktiven Landes hingewiesen: Gemäß Art. 52 des Gesetz N° 1715, Ley INRA galten Länder bereits dann als produktiv, wenn hierfür die vorgesehene Steuer entrichtet wurde; eine Überprüfung der tatsächlichen Nutzung war nicht vorgesehen.

Hinzukommt, dass die Gesetzeslage zur offiziellen Anerkennung und zum Schutz indigener Territorien auf die kulturellen Besonderheiten des Tieflandes ausgelegt war, wo große Landflächen in Gemeinschaftsbesitz meist kompatibel waren mit den Verhaltensmustern der traditionellen Landnutzung der dort lebenden indigenen Gemeinschaften. Im Hochland sind die Bedingungen andere, denn die im Tiefland vorherrschende Form von indigenem Gemeinschaftsbesitz bietet keine Lösung für die komplexen Beziehungen der Hochlandvölker zu ih-

⁴⁵⁹ Die Abkürzung INRA steht für Instituto Nacional de Reforma Agraria, dh. Nationales Institut der Agrarreform und bezeichnet wird hierdurch das Gesetz 1715 (*Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*, d.h. das Gesetz zur Nationalen Verwaltung der Agrarreform) vom 18. Oktober 1996.

⁴⁶⁰ Weitere Gesetze, die Regelungen zu indigenem Territorium enthalten sind das Ley N° 1333, Ley del Medio Ambiente vom 27. April 1992, la Ley N° 1700, Ley Forestal vom 12. Juli 1996 und die ILO-Convention No. 169, die durch Ley N° 1257 vom 11. Juli 1991 ins bolivianische Recht umgesetzt wurde.

⁴⁶¹ So auch *Schilling-Vacaflor, Almut*, Recht als umkämpftes Terrain. Die neue Verfassung und indigene Völker in Bolivien, Baden-Baden 2010, S. 124, 125; *Romero Bonifaz, Carlos*, El proceso constituyente boliviano. El hito de la cuarta marcha en Bolivia, Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social – CEJIS (Hrsg.), Santa Cruz, Bolivia 2005.



rem Territorium und die speziellen Systeme traditionellen Eigentums, die etwa Mischformen Individual- und Gemeinschaftseigentums vorsehen, die sich dort in der Vergangenheit entwickelt haben.

Die jüngste Reform sollte daher sowohl auf die Besonderheiten der Eigentumsformen des Hochlandes als auch des Tieflandes Rücksicht nehmen.

g Landreform unter Morales

Morales schrieb sich die Landreform bereits zu Regierungsbeginn auf seine Fahnen. Bereits am 2. Juni 2006 verabschiedete Morales insgesamt sieben Dekrete zur Umsetzung seiner Landreform. Von herausragender Bedeutung war das Decreto Supremo N° 28733, das eine Umverteilung des gesamten staatlichen sowie des im Wege des *Saneamiento* frei gewordenen Landbesitzes an indigene und bäuerliche Gruppierungen vorsah. Decreto Supremo N° 28736 bezieht sich auf das künftig vorgesehene *Saneamiento*, welches unter Einbeziehung der sozialen Organisationen durchgeführt werden sollte und betont dessen Dringlichkeit, indem es dieses zum nationalen Notstand erklärt.⁴⁶²

Am 28. November 2006 wurde das INRA-Ergänzungsgesetz Gesetz N° 3545 verabschiedet, dessen Ziel es war, die in der Praxis lahrende Umsetzung des INRA-Gesetzes voranzutreiben. Hauptunterschiede zum Vorgängergesetz liegen im vorgesehenen Prozedere für die Umverteilung unproduktiven Landbesitzes. Reichte zuvor die Zahlung der entsprechenden Steuer als Nachweis für die Produktivität, so ist nach der Neuregelung die Erfüllung der sozialen und wirtschaftlichen Funktion vor Ort überprüfbar.⁴⁶³ Ist der Nachweis erbracht, dass es sich um Brach liegendes Land handelt, das keine soziale oder wirtschaftliche Funktion erfüllt, so folgt nunmehr eine Rückführung dieser Ländereien an den Staat. Eine solche Rückführung erfolgt ohne dass eine staatliche Entschädigungszahlung vorgesehen wäre und steht damit im Kontrast zu der vom Vorgängergesetz für diese Fälle vorgesehenen Enteignung samt Entschädigungszahlung. Grundsätzlich ausgenommen wurden die *TCOs* und Kleinbesitz.

Zudem erfolgte unter Morales in weitaus größerem Maße als zuvor eine Umverteilung von Staatsland und von jenem Land, das im Wege des *Saneamiento*, also als Ergebnis der Klärung und Überprüfung der Eigentumsrechte, frei geworden war.

⁴⁶² Vgl. hierzu sowie zu weiteren Dekreten: *Lessmann, Robert*, Das neue Bolivien. Evo Morales und seine demokratische Revolution, Zürich, Schweiz 2010, S. 161.

⁴⁶³ Art. 2 Abs. 4 und 52 INRA-Ergänzungsgesetz Ley N°3545.



h Verfassungsrechtliche Verankerung in der NCPE

Die neue Verfassung brachte hinsichtlich der Landrechte keine Sprünge mit sich. Vieles, was Morales und seine Anhänger anstrebten wurde parallel zur laufenden Verfassungsreform auf einfachgesetzlichem Wege bereits umgesetzt. Allerdings haben viele Bestimmungen der in den 1990er Jahren begonnenen und unter der Regierung Morales vorangetriebenen und ausgebauten Landreform nun Verfassungsrang. Zudem kann der Verfassungstext verstanden werden als Antwort auf die Sorgen der Bevölkerung, die mit Landfragen verbunden waren.

Gemäß Art. 348, 349 NCPE ist nun das bolivianische Volk Eigentümer des Bodens und nicht mehr der Staat. Diese Änderung mag durch die deutsche Brille betrachtet marginal erscheinen, ist aber für ein Land, in dem zahlreiche Ländereien unrechtmäßig durch autoritäre Machthaber verteilt wurden, von enormer symbolischer Bedeutung.

Die NCPE gewährt in Art. 393 NCPE ein Nebeneinander von Kollektiv- und Individualrechten. Die verfassungsrechtliche Verankerung der Akzeptanz und des damit verbundenen Schutzes ihres kollektiven Gemeindelandes ist für die indigenen Völker von großer Bedeutung und stellt einen wichtigen Schritt zur Gestaltung des neuen Boliviens dar.

Der im INRA-Gesetz neu eingeführte Begriff der wirtschaftlichen und sozialen Funktion wurde in Art. 397 NCPE übernommen. Art. 397 Abs. 1 NCPE erklärt die Arbeit (im Sinne einer Bewirtschaftung) als notwendige Voraussetzung für die Erlangung und den Verbleib von Eigentumsrechten an Landwirtschaftsflächen und stellt klar, dass das Eigentum eine soziale oder eine ökonomisch-soziale Funktion erfüllen muss, um nicht entzogen werden zu können. In Art. 397 Abs. 2 und Abs. 3 NCPE folgen sodann die Definitionen für die soziale und ökonomisch-soziale Funktion.

Art. 398 S. 1 NCPE verbietet Großgrundbesitz und Besitz zu Spekulationszwecken, da diese als Gegensatz zum Allgemeininteresse und zur Entwicklung des Landes angesehen werden. Interessant ist die sodann in Satz 2 der Vorschrift folgende Legaldefinition von Großgrundbesitz. Verstanden wird unter dem Begriff „latifundio“ der unproduktive Landbesitz; das Land, das keine sozio-ökonomische Funktion erfüllt; die Bewirtschaftung von Land mit Hilfe eines Systems der Knechtschaft, Halbsklaverei oder Sklaverei im Arbeitsverhältnis oder aber eine Oberfläche, die die vom Gesetz festgelegte Höchstgrenze überschreitet. Das Verbot von Sklavenarbeit klingt nach einer Selbstverständlichkeit, ist dies in der bolivianischen Lebenswirklichkeit insbesondere der Guarani im Tiefland aber beklagenswerterweise nicht. Umso wich-



tiger ist das Signal, das – neben ohnehin bestehenden internationalen Verpflichtungen⁴⁶⁴ und dem Schutz durch die bolivianischen Grundrechte⁴⁶⁵ – durch das explizite Verbot im Kapitel über die Landrechte gesetzt wird.

Art. 398 S. 3 NCPE legt die verfassungsrechtliche Obergrenze für Landbesitz auf 5000 Hektar fest und setzt damit ausuferndem Großgrundbesitz einen Riegel vor. Diese Begrenzung gilt gemäß Art. 399 Abs. 1 NCPE jedoch nur für zukünftigen Landbesitz, bereits erworbenes Land bleibt hierdurch unangetastet. Hierbei handelt es sich um eines der größten Zugeständnisse, die im Verfassungsreformprozess an die Opposition gemacht wurden. Damit werden die viel kritisierten riesigen Latifundien des Tieflandes, die teilweise bis zu 100 000 Hektar Größe erreichen, allerdings nicht, wie von einigen befürchtet, automatisch verfassungsrechtlich geschützt. Verfassungsrechtlichen Schutz erfährt nur legal erworbenes Land. Illegal erworbenes Land kann nach wie vor im Wege des *Saneamiento* eingezogen werden.

Schließlich profitiert nach der neuen Verfassungslage die Allgemeinheit zumindest auch von der profitablen Agroindustrie des Tieflandes, denn nun müssen auch die bislang staatlich protektierten Landwirtschaftsbetriebe Steuern zahlen. Ausgenommen von der Steuerpflicht sind hingegen die Kategorien der „pequeña propiedad“ (Art. 394 Abs. II NCPE) und „propiedad comunitaria o colectiva“ (Art. 394 Abs. III NCPE).

5. Natürliche Ressourcen

In keinem lateinamerikanischen Land umfasst die Zuerkennung von Land die Übertragung von Rechten, die sich unmittelbar auf Bodenschätze, Erdöl oder Erdgas beziehen.⁴⁶⁶ Landrechtsregelungen beziehen sich daher nur bedingt auf die Rechte an natürlichen Ressourcen. In Bolivien stellten die natürlichen Ressourcen ein Kernstück in den Auseinandersetzungen der vergangenen Jahre dar.⁴⁶⁷ Streitpunkte waren beispielsweise die Verstaatlichung der Erdöl- und Erdgasvorkommen, die Verteilung der Einkünfte aus der Verwendung der natürlichen

⁴⁶⁴ Bolivien trat am 6. Oktober 1983 dem UN-Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken bei.

⁴⁶⁵ Vgl. insbesondere Art. 46 Abs. III NCPE zum Verbot von Zwangsarbeit und Art. 61 Abs. 2 NCPE zum Verbot von Kinderarbeit.

⁴⁶⁶ Kuppe, René, Indianische Rechte und Partizipation im Rahmen der Verwirklichung eines plurikulturellen und multiethnischen Staates, in: Ibero-Amerikanisches Institut (Hrsg.), *Indiana 17/18* (Berlin 2000/2001), S. 113.

⁴⁶⁷ Die Regierung Morales machte sich zur Aufgabe dieses Ressourcentrauma zu beenden. Bereits am 1. Mai 2006 wurden die Erdöl- und Erdgasquellen per Dekret verstaatlicht, um den Staat wieder Herr über Förderung, Verarbeitung und Vermarktung werden zu lassen; vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei Lessmann, Robert, *Das neue Bolivien. Evo Morales und seine demokratische Revolution*, Zürich, Schweiz, 2010, S. 167ff.



Ressourcen und die Rücksichtnahme auf die besondere Beziehung vieler indigener Völker zu ihrem angestammten Territorium. Als wichtiger Eckpfeiler zur Stärkung der Rechte der Indigenen an natürlichen Ressourcen wurde und wird ihr Recht auf Konsultation angesehen. Hierbei handelt es sich um die Verpflichtung der Staaten im Vorfeld von administrativen oder legislativen Maßnahmen in von indigenen Völkern bewohnten Gebieten die betreffenden Völker vorab um Stellungnahme zu bitten. Umstritten ist dabei vor allem der Charakter der Stellungnahme. Aufgenommen wurde das Recht auf Konsultation bereits in Art. 6 ILO-Konvention.⁴⁶⁸ Die Umsetzung in Bolivien erfolgte jedoch nicht zur Zufriedenheit der indigenen Völker. Zudem wurde auch auf internationaler Ebene beklagt, dass eine nicht bindende Konsultation keinen ausreichenden Schutz böte, und indigene Völker weltweit forderten ein Vetorecht. Einen Fortschritt aus dieser Sicht stellte sodann die während des bolivianischen Reformprozesses verabschiedete UN-Deklaration über indigene Rechte dar, nach deren Art. 32 nicht mehr von der „Konsultation“ (Art. 6 ILO-Konvention 169), sondern von der „freiwilligen, in Kenntnis der Sachlage erteilten vorhergehenden Zustimmung“ die Rede ist. Die Formulierung vermeidet zwar nach wie vor den Begriff des Vetorechts, scheint jedoch verbindlicheren Charakter als die Regelung der ILO-Konvention zu haben.

Im bolivianischen Kontext ist zur Gesetzeslage vor Inkrafttreten der NCPE ferner das Gesetz N° 3058, Ley de Hidrocarburos vom 17. Mai 2005, über fossile Brennstoffe erwähnenswert, welches die Forderungen der Indigenen insofern aufgriff, als es ein Recht der indigenen Völker auf Konsultation, Entschädigungszahlungen und Gewinnenteilhabe gewährte. Ferner erließ Morales am 16. Februar 2007 das Decreto Supremo N° 29033, Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas, wodurch der Prozess der Konsultation und Partizipation der indigenen Völker bei der Erdgasgewinnung reglementiert wurde.⁴⁶⁹ Auch in Art. 171 Abs. 1 CPE fand sich bereits eine Regelung, nach der die nachhaltige Nutzung der Ressourcen in TCOs durch die indigenen Völker garantiert werden sollte.⁴⁷⁰

⁴⁶⁸ Art. 6 Nr. 1 ILO-Konvention 169: Bei der Durchführung der Bestimmungen dieses Übereinkommens haben die Regierungen a) die betreffenden Völker durch geeignete Verfahren und insbesondere durch ihre repräsentativen Einrichtungen zu konsultieren, wann immer gesetzgeberische oder administrative Maßnahmen, die sie unmittelbar berühren könnten, erwogen werden; (...).

Art. 6 Nr. 2 ILO-Konvention 169: Die in Anwendung dieses Übereinkommens vorgenommenen Konsultationen sind in gutem Glauben und in einer den Umständen entsprechenden Form mit dem Ziel durchzuführen, Einverständnis oder Zustimmung bezüglich der vorgeschlagenen Maßnahmen zu erreichen.

⁴⁶⁹ Genauer hierzu und zu den weitergehenden Forderungen der Indigenen bezüglich der Rechte an natürlichen Ressourcen: *Schilling-Vacaflor, Almut*, Recht als umkämpftes Terrain. Die neue Verfassung und indigene Völker in Bolivien, Baden-Baden 2010, S. 134-136.

⁴⁷⁰ Art. 171 Abs. 1 CPE. Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la Ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los



In der NCPE sind die natürlichen Ressourcen in den Art. 348 bis 358 geregelt. In Art. 348 Abs. 1 NCPE findet sich eine Legaldefinition der natürlichen Ressourcen, wonach hierunter Mineralien in allen Aggregatzuständen, Kohlenwasserstoffe, das Wasser, die Luft, der Boden, die Bodenschätze, die Wälder, die Biodiversität, das elektromagnetische Spektrum und all jene verwertbaren Elemente und körperlichen Kräfte zu verstehen sind. Ferner verweist die NCPE in Art. 348 Abs. 2 auf den strategischen Charakter der natürlichen Ressourcen und erkennt an, dass diese von öffentlichem Interesse für die Entwicklung des Landes sind.

Gemäß Art. 349 Abs. 1 NCPE kommt dem bolivianischen Volk das Eigentum an den natürlichen Ressourcen zu, während der Staat verantwortlich für die Verwaltung der natürlichen Ressourcen im Allgemeininteresse ist, ihm somit die Verfügungsgewalt zusteht. Der Staat erlangt nach der neuen Verfassung insgesamt eine zentrale Rolle hinsichtlich der Ressourcenpolitik, was sich insbesondere in den Regelungen über Kohlenwasserstoffe (Art. 359 bis 368 NCPE) ablesen lässt. Hier setzt sich der Geist der bereits zuvor erfolgten Verstaatlichungen und die Übernahme der Kontrolle über die *YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos)*⁴⁷¹ fort. Der Forderung nach Beteiligung der rohstoffreichen *Departamentos* an den Gewinnen wird in Art. 368 NCPE genüge getan, der ihnen zumindest einen Gewinnanteil von elf Prozent zugesteht.

Der Zugang zu Wasser (als Trinkwasser, nicht etwa für industrielle Zwecke⁴⁷²) wird als eines der „fundamentalsten“ (fundamentalísimo) Menschenrechte bezeichnet (Art. 373 Abs. 1 NCPE), die Konzessionierung und Privatisierung des Wassers wurde verboten (Art. Art. 373 Abs. 2 NCPE).

Die Interessen betroffener indigener Völker werden an mehreren Stellen berücksichtigt. Zunächst einmal steht den indigenen Völkern das Recht zur exklusiven Nutzung und Verwendung sowie zur territorialen Verwaltung der erneuerbaren Ressourcen innerhalb ihrer Territorien zu.

Art. 352 NCPE schreibt die Konsultation der betroffenen Bevölkerung bei der Ausbeutung vor, wobei die Konsultation der indigenen Völker unter Berücksichtigung ihrer eigenen Nor-

relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos nacionales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

⁴⁷¹ Morales nationalisierte mittels DS N° 28701, de Nacionalización de Hidrocarburos “Heroes del Chaco” vom 1. Mai 2006 die bolivianischen Erdöl- und Erdgasquellen und ließ diese militärisch besetzen. YPFB bekam 51 % der Aktien an den Joint Ventures mit ausländischer Beteiligung zugesprochen und wurde somit zu einer Ölgesellschaft in staatlicher Hand, vgl. dazu: *Lessmann, Robert*, Das neue Bolivien, Evo Morales und seine demokratische Revolution, Zürich, Schweiz 2010, S. 167f.

⁴⁷² Hierauf verweist auch noch einmal explizit Art. 374 Abs. 1 NCPE, nachdem der Staat die prioritäre Verwendung von Wasser „zum Leben“ schützt und garantiert.



men und Verfahren stattfinden soll (Art. 352 S. 3 NCPE). Ferner werden die indigenen Völker vorrangig an den Gewinnen beteiligt, die sich aus dem Abbau der Ressourcen ergeben (Art. 353 S. 2 NCPE).

Gemäß Art. 374 Abs. 2 NCPE werden die Gewohnheiten und Gebräuche der indigenen Völker bezüglich der nachhaltigen Verwendung und Verwaltung des Wassers anerkannt, respektiert und geschützt.

Eine explizite Regelung zum Schutz der indigenen Völker findet sich überdies im Kapitel über die Forstressourcen. Art. 388 NCPE schreibt indigenen Völkern, die in Forstgebieten angesiedelt sind, das alleinige Recht zur Nutzung und Verwaltung der Forstressourcen zu.

Grundsätzlich zur staatlichen Angelegenheit erklärt wird hingegen die Verwendung und Ausbeutung der nicht-erneuerbaren Ressourcen (Art. 356 NCPE). Hiermit folgt Bolivien einem internationalen Trend, demzufolge den indigenen Völkern weitreichende – teilweise sogar alleinige – Rechte über die erneuerbaren Ressourcen zugesprochen werden, wohingegen die Rechte an den nicht-erneuerbaren Ressourcen zur nationalen Angelegenheit erklärt werden. In diesem Zusammenhang ist auch auffällig, dass die ILO-Konvention 169 den indigenen Völkern keine expliziten Rechte an Bodenschätzen oder Mineralien gewährt.⁴⁷³

Abschließend lässt sich zur Neuregelung der natürlichen Ressourcen noch anmerken, dass die betreffenden Regelungen sehr vage gehalten sind. Will man in dieser verfassungsrechtlichen Regelung eine Stärkung der indigenen Rechte sehen, so kommt es bei der Umsetzung darauf an, dass den kulturellen Bedürfnissen der indigenen Völker tatsächlich Rechnung getragen wird. Die Pflicht zur vorherigen Konsultation ist zum Nachteil der Indigenen nach wie vor nicht als Vetorecht oder Zustimmungserfordernis konzipiert und weist insofern wohl keinen bindenden Charakter auf. Von Bedeutung wird daher sein, ob dennoch eine ernstzunehmende Partizipation in der Entscheidungsfindung gewährt wird oder ob die Konsultation bloß als bürokratische Förmerei ohne Einfluss auf die Entscheidungen behandelt werden wird. Ferner wird in der Praxis von Bedeutung sein, und hierzu schweigt der Verfassungstext, ob die ressourcenrechtlichen Regelungen erst nach formeller Anerkennung der indigenen Landrechte greifen oder ob gegebenenfalls auch die faktisch-kulturelle Verbindung eines Volkes zum Land ausreicht.⁴⁷⁴

⁴⁷³ Vgl. dazu *Anaya, S. James*, *Indigenous Peoples in International Law*, New York, USA/Oxford, Vereinigtes Königreich 1996, S. 106.

⁴⁷⁴ So allgemein für Lateinamerika *Kuppe, René*, *Indianische Rechte und Partizipation im Rahmen der Verwirklichung eines plurikulturellen und multiethnischen Staates*, in: *Ibero-Amerikanisches Institut* (Hrsg.), *Indiana* 17/18 (Berlin 2000/2001), S. 114.



6. Die Kokapflanze

Die „Koka-Frage“ ist im Rahmen der Verfassungsreform aus zweierlei Gründen Stellvertreter für die Neuaufstellung des bolivianischen Staates. Einerseits stellt die Kokapflanze in ihrem natürlichen Zustand ein Kernelement der andinischen Kultur dar. Der insbesondere von Aymara und Quechua geforderte verfassungsrechtliche Schutz, ist daher als Bestandteil der staatlichen Anerkennung und des Schutzes der indigenen Kultur anzusehen. Andererseits steht das Kokablatt auf Platz 1 der internationalen Drogenliste, da es durch aufwändige Verfahren möglich ist, das Alkaloid Kokain zu extrahieren, welches der Grundstoff für die Kokainherstellung ist. Aus diesem Grund nahmen die internationale Gemeinschaft und allen voran die USA, anknüpfend an eine sehr restriktive Drogenpolitik, weitreichende Eingriffe in innerbolivianische Angelegenheiten vor, die große Teile der bolivianischen Bevölkerung als interventionistisch ablehnen.

Um die verfassungsrechtliche (Neu-)Regelung der Koka-Frage richtig einzuordnen, werden zunächst die traditionelle Verwendung der Kokapflanze in Bolivien sowie deren Bedeutung für die Kokainproduktion dargestellt. Im Anschluss wird die innerstaatliche rechtliche Behandlung in den Blick genommen, bevor der Vollständigkeit halber auf die internationale Problematik eingegangen wird.

Archäologische Funde aus den Anden belegen den menschlichen Konsum von Kokablättern seit mindestens 3000 v. Chr. Dank ihrer stimulierenden Wirkung spielte die Kokapflanze im Alltag und auch in der Kosmvision der Andenvölker eine große Rolle. „Ihre Lebenswelt, Berge, Seen, Flüsse, ist für diese Menschen von Ahnengeistern beseelt. Koka erleichtert die Kontaktaufnahme mit diesen Apus oder Achachilas. Rituelle und magisch-religiöse Funktionen, bei denen es häufig gar nicht zum Verzehr der Blätter durch den Menschen kommt, sind die Hauptmotive für den Kokagebrauch. Koka spielt eine wichtige Rolle in der traditionellen Heilkunde und als Orakel, ist unverzichtbare Opfergabe an die Pachamama (...). In der von allgegenwärtigen Gegensatzpaaren gekennzeichneten Kosmvision der Andenvölker ist Koka das einzige Neutrum, eine ausgleichende und vermittelnde Kraft. Für den Mann ist sie darüber hinaus Begleiterin bei der Arbeit. Der Arbeitstag und selbst Wegstrecken werden in „Kaupeperioden“ gemessen. (...) Frauen war der Kokakonsum traditionell nur zu drei Anlässen gestattet: in der Hochzeitsnacht, bei der Geburt eines Kindes und wenn sie Witwe oder Greisin wurde. (...) Noch heute beginnt das Zusammentreffen zweier Bekannter in einem Andendorf damit, dem gegenüber zur Begrüßung Koka anzubieten, die dieser mit beiden Händen entge-



gennehen muss. Soziologen bezeichnen Koka daher auch als Schmiermittel sozialer Interaktion. Die traditionellen dörflichen Gemeinschaftsarbeiten (mink'a) sind für die Indios ohne Koka ganz undenkbar.⁴⁷⁵ Die Kokapflanze kann daher durchaus zu den Kernelementen der Andentradition gezählt werden. Überdies zuletzt dient das Kokablatt auch der Nahrungsmittelergänzung (sie enthalten unter anderem Proteine, Kohlenhydrate, Eisen, Kalzium, Phosphor, Vitamin A1, B2 und E).

Mit der Ankunft der spanischen Eroberer wurde die Kokapflanze dann ihrer eigentlichen traditionellen Bedeutung teilweise enthoben. Sie wurde kommerzialisiert und den indigenen Zwangsarbeitern verabreicht, die Dank der stimulierenden Wirkung die unmenschlichen Bedingungen in den Bergwerken eher zu ertragen vermochten.

Noch heute ist das Kokablatt aus dem bolivianischen Alltag nicht hinwegzudenken. Koka wird nach wie vor traditionell gekaut⁴⁷⁶, als Tee getrunken und die Blätter werden auch heute noch bei religiösen oder traditionellen Zusammenkünften in der Gemeinschaft verwendet und sie helfen beispielsweise den Arbeitern in den Minen von Potosí ihre Knochenarbeit zu ertragen und Einheimischen wie Touristen die Symptome der Höhenkrankheit zu mildern.

Zweifelsohne aber dient der Kokaanbau in Bolivien heute nicht allein dem traditionellen Konsum. Ein großer Teil der Kokablätter wird zur Weiterverarbeitung zur pasta básica de cocaína, dem Zwischenprodukt bei der Herstellung von Kokain, verwendet. Kokain wurde erstmals 1859 aus den Blättern isoliert und die internationale Bewertung des Kokaanbaus beschränkt sich meist auf diese Verwendung. Hinzukommt, dass der Kokakonsum aus Sicht der europäischstämmigen Bevölkerung „stets „Sache der Indios“, etwas „Schmutziges“, „Vulgäres“, Zeichen kultureller Rückständigkeit, ja „rassischer“ Minderwertigkeit“⁴⁷⁷ war.

Mit der stark ansteigenden Verbreitung des Kokain-Konsums rund 100 Jahre nach der ersten Extraktion pflanzlichen Kokains penalisierte die internationale Staatengemeinschaft den Anbau der Kokapflanze und übte massiven Druck auf die drei führenden Koka-Anbauländer Bolivien, Peru und Kolumbien aus⁴⁷⁸; Bolivien verpflichtete sich 1988 auf ein maximales An-

⁴⁷⁵ Lessmann, Robert, Bolivien und die Kokaproblematik, S. 430, in: Franziska Bopp/Georg Ismar (Hrsg.), Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze, Berlin 2006.

⁴⁷⁶ Zwar spricht man vom „Kauen“, gemeint ist aber das Aufbewahren der zu einer Kugel geformten Blätter in eine Backe, wo sie zusammen mit einem Katalysator aus Kalk oder Pflanzenasche über einen Zeitraum von ein bis zwei Stunden ihre Wirkung und ihren Geschmack entfalten.

⁴⁷⁷ Lessmann, Robert, Bolivien und die Kokaproblematik, S. 431, in: Franziska Bopp/Georg Ismar (Hrsg.), Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze, Berlin 2006.

⁴⁷⁸ Die heutige Anbaufläche Boliviens wird auf rund 30000 Hektar geschätzt, womit Bolivien hinter Peru mit rund 50000 Hektar und Kolumbien mit rund 100000 Hektar liegt, Evo Morales pide la despenalización de la hoja de coca, elpais.com vom 11.3.2009,



baugbiet von 12 000 Hektar⁴⁷⁹, gleichzeitig erkannte die Wiener Konvention 1988 traditionelle Verwendungsweisen in Bolivien an, da sie dort auf eine lange Geschichte zurückblicken können.

Zudem wurde der Kokaanbau zum Spielball internationaler Einflussnahme auf die bolivianische Politik. Besonderes Interesse an der Bekämpfung des Kokaanbaus zeigen die USA, die um ihren inländischen Drogenkonsum in den Griff zu bekommen, das Übel buchstäblich an der Wurzel packen wollen und massiven Druck auf die kokakultivierenden Länder ausüben. Entwicklungshilfezahlungen, von denen Bolivien in besonderem Maße abhängig ist,⁴⁸⁰ wurden lange Zeit unter die Bedingungen der Einhaltung einer von den Vereinigten Staaten vorgeschriebenen Drogenpolitik gestellt. Seit Mitte der 1980er Jahre wuchs die US-amerikanische Einflussnahme auf die inneren Angelegenheiten, die durch die „Konditionierung der Entwicklungskooperation an drogenpolitisches Wohlverhalten und Sanktionsdrohungen für den umgekehrten Fall (...) Eingriffe in einschlägige nationale Gesetzgebungen, geheimdienstliche Tätigkeiten, Aufstellung paramilitärischer Polizeieinheiten zur Drogenbekämpfung unter weitgehender US-Kontrolle, Einsatz von US-Polizei- und Militärpersonal, zuletzt auch von privat angestellten Söldnern im Gastland (...)“⁴⁸¹ ermöglichte.

Vor der jüngsten Reform fand die Kokapflanze keine verfassungsrechtliche Erwähnung. Mit der Wahl des Gewerkschaftsführers der Kokabauern Evo Morales zum Staatspräsidenten war jedoch ein Wandel in der nationalen Kokapolitik zu erwarten. Morales vertritt die Leitlinie „Koka-Anbau ja, Kokainproduktion nein“.⁴⁸² Der traditionelle Konsum des Kokablattes (z.B. zum Kauen, als Tee, Zahnpasta oder Bonbon) ist innerhalb der bolivianischen Staatsgrenzen erlaubt. An der Einhaltung der international vereinbarten Produktionsquoten hält Morales fest, sie soll jedoch unter der aktuellen Regierung nicht von ausländischem Militär oder ausländischen Sicherheitskräften überwacht werden. Morales vertraut auf die innerbolivianische soziale Kontrolle und will auf die gewaltsame Vernichtung von Plantagen verzichten. Anfang

http://internacional.elpais.com/internacional/2009/03/11/actualidad/1236726013_850215.html (abgerufen am 29.6.2012, 11.52 Uhr).

⁴⁷⁹ *Beutler, Benjamin*, Koka ist nicht Kokain, Boliviens Präsident wirbt für Legalisierung und Kommerzialisierung, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Bolivien/kokain.html> (abgerufen am 29.6.2012, 11.52 Uhr).

⁴⁸⁰ Bolivien zählt zu den sogenannten „Aid-Regimes“: Die ausländische Entwicklungshilfe machte in den vergangenen Jahren einen Anteil von sieben bis zehn Prozent des BIP aus und öffentliche Investitionen wurden fast ausschließlich mit Hilfe dieser Gelder getätigt.

⁴⁸¹ *Lessmann, Robert*, „Drogenkrieg“ und Militarisierung in den Anden, Lateinamerika anders Nr.2/2007, S. 8.

⁴⁸² Weitere Angaben zur neuen Koka-Politik unter Evo Morales und der Reaktion der internationalen Gemeinschaft hierauf finden sich bei *Lessmann, Robert*, Das neue Bolivien. Evo Morales und seine demokratische Revolution, Zürich, Schweiz 2010, S. 182 ff.



November 2008 veranlasste Präsident Morales in logischer Folge die Beendigung der Tätigkeit der amerikanischen Drug Enforcement Administration.

Unter der neuen Verfassung schützt der Staat gemäß Art. 384 S. 1 1. HS NCPE die ursprüngliche Kokapflanze als Kulturerbe und als erneuerbare natürliche Ressource, als Bestandteil der Biodiversität Boliviens und zudem als Faktor des sozialen Zusammenhalts. Im zweiten Halbsatz wird klargestellt, dass die Pflanze in ihrem natürlichen Zustand kein Rauschmittel ist, Art. 384 S. 1 2. HS NCPE. Die Regelungen der Neubewertung des Kokablattes, der Produktion, der Kommerzialisierung und der Industrialisierung bleiben dem einfachen Gesetz vorbehalten, Art. 384 S. 2 NCPE. Damit wird seine Koka-Politik, die auf eine Entkriminalisierung der Pflanze zielt, verfassungsrechtlich verankert und der Schutz der Pflanze als kulturelles Erbe ist Bestandteil des verfassungsrechtlichen Schutzes der kulturellen Vielfalt Boliviens und einmal mehr ein wichtiges Symbol für die indigenen Völker, in deren Traditionen die Pflanze ein wichtiger Begleiter im Alltag, im Wege der sozialen Interaktion, bei religiösen Bräuchen, der Reproduktion oder der Behandlung von Krankheiten ist. Dabei ist insbesondere der symbolische Wert des vage formulierten und wenig konkreten Schutzes durch die Verfassung zu erwähnen. Die international geächtete traditionelle Verwendung der Kokapflanze, die von der Kolonialzeit bis weit ins letzte Jahrhundert für die rückständige Tradition eines „degenerierten, minderwertigen“ Volkes stand, wird nunmehr offiziell unter den Schutz des Staates gestellt. Während dieser Teil der Regelung als Symbol nach Innen zu verstehen ist, darf die verfassungsrechtliche Klarstellung, die natürliche Pflanze habe keinerlei betäubende Wirkung, als Signal an die internationale Gemeinschaft aufgefasst werden, vor der Morales beharrlich für die internationale Entkriminalisierung der Kokapflanze wirbt. Hierfür gibt es gute Gründe. Eine von der WHO in Auftrag gegebenen Studie aus dem Jahr 1995 kam bereits zu dem Schluss, dass der „Konsum von Kokablättern keine negativen physischen Effekte zu haben scheint, sondern im Gegensatz sogar von therapeutischem Wert sein könnte“.⁴⁸³

Anlässlich der 52. Jahrestagung des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) forderte Morales im März 2009 die Unterzeichnerstaaten des „Einheitsabkommens über die Betäubungsmittel“ auf, die „Koka-Pflanze in ihrem natürlichen Zustand“ endlich von der Liste der verbotenen Pflanzen zu streichen.⁴⁸⁴ Bislang konnte er dieses Ziel jedoch nicht erreichen.

⁴⁸³WHO/UNICRI Cocaine Project, International study on cocaine executed by the World Health Organization and funded by the United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, 4.5, <http://www.tni.org/docs/200703081409275046.pdf> (abgerufen am 29.6.2012, 12.06 Uhr).

⁴⁸⁴Evo Morales pide la despenalización de la hoja de coca, elpais.com vom 11.3.2009,



V. Die machtpolitische Komponente der NCPE

Die Betrachtung der Verfassungsreform vor dem Hintergrund der realpolitischen Bedingungen, sozusagen aus der Vogelperspektive, führt zu der Feststellung, dass die bolivianische Verfassungsreform, wie die anderer lateinamerikanischer Staaten⁴⁸⁵, eine starke machtpolitische Komponente aufweist. Initiiert wurde sie von Evo Morales, dem amtierenden Staatspräsidenten, der damit nicht nur versuchte, seine Vorstellungen von der Neugründung zu Papier zu bringen, sondern zugleich einen Weg ebnete, sein Amt länger ausüben zu können und somit auch im Hinblick auf die Zeit seine Machtposition zu stärken. Nach der alten Verfassung hätte seine Amtszeit regulär bis 2010 gedauert, eine erneute Wiederwahl wäre nicht möglich gewesen. Gemäß Art. 169 NCPE erlaubt die neue Verfassung dagegen die einmalige Wiederwahl. Dies hätte grundsätzlich zu dem Ergebnis geführt, dass Morales bei für ihn erfolgreichen Wahlausgängen in den Jahren 2009 und 2014 bis 2019 hätte im Amt bleiben können. Die Verhandlungen Ende 2008 mit der Opposition im Vorfeld der Einberufung des Verfassungsreferendums erforderte jedoch ein Entgegenkommen des Staatspräsidenten. Morales verzichtete auf die Kandidatur für eine zweite Amtszeit nach der NCPE. Zumindest eine Teilnahme an den ersten Wahlen nach der NCPE im Dezember 2009 wurde ihm durch die Reform aber ermöglicht. Insgesamt kann er somit im Falle einer erfolgreichen Wahl im Dezember 2009 bis 2014 das Amt des Staatspräsidenten bekleiden. Die Reform ermöglicht es Morales folglich insgesamt vier Jahre länger als Staatspräsident die Geschicke des Landes zu bestimmen.

Doch das Interesse des *MAS* beschränkte sich nicht allein auf eine Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten. Insgesamt war die Verfassungsreform vor allem Mittel zum Zweck; letztlich ging es insbesondere darum, mit der neuen Verfassung das Fundament zu bauen für das politische Gesamtprojekt. Bei der Umsetzung dieses Projekts zeigt sich eine aus rechtsstaatlicher Sicht problematische Kompromisslosigkeit mit der vorgegangen wurde. Der fast im Alleingang vom *MAS* verabschiedete Verfassungsentwurf war (vor der umfassenden Überarbeitung durch den Congreso) „nicht ausschließlich (...) ein Inklusionsprojekt zugunsten derjenigen, die politisch oder sozio-ökonomisch ausgeschlossen waren“, sondern „auch (...) ein Exklusionsprojekt gegenüber denjenigen, denen kollektiv die Verantwortung für alle problematischen

http://internacional.elpais.com/internacional/2009/03/11/actualidad/1236726013_850215.html (abgerufen am 29.6.2012, 11.52 Uhr); *Beutler, Benjamin*, Koka ist nicht Kokain, Boliviens Präsident wirbt für Legalisierung und Kommerzialisierung, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Bolivien/kokain.html> (abgerufen am 29.6.2012, 11.52 Uhr).

⁴⁸⁵ Zu denken ist hier etwa an die jüngsten Reformen aus Ecuador und Venezuela.



Entwicklungen seit 1492 zugeschoben wird⁴⁸⁶. Die Verfassungsreform kann insofern auch als Ausfluss eines historischen Revanchismus angesehen werden. Zugeständnisse an die Opposition wurden in diesem „Kampf“ um die aktuelle Machtausübung als schmerzliche Niederlage empfunden, die an die fortwährende Unterdrückung der Indigenen erinnerte. Dem entschlossenen Vorgehen des *MAS* liegt „ein anderes Verständnis von Herrschaftslegitimation und –ausübung [zu Grunde]. Dies wurde bereits bei der Verabschiedung des Verfassungsentwurfs deutlich. Das Vorgehen der regierungsgesteuerten Mehrheitsfraktion in der *AC*⁴⁸⁷ (Bruch der Geschäftsordnung, Ausschluss der Opposition, Abstimmung nach Kapitelüberschriften ohne inhaltliche Diskussion, Nichtzulassung von Wortmeldungen oder die öffentlich dokumentierte Unkenntnis des *MAS*-Fraktionsvorsitzenden darüber, was die *AC* verabschiedet hat) verfestigte den Eindruck, dass dieser Entwurf um jeden Preis durchgesetzt werden sollte.“⁴⁸⁸

VI. Der symbolische Charakter der NCPE

Teilen dieser Verfassungsreform kommt vorrangig symbolischer Charakter zu.

Dies zeigt sich an einigen Passagen im Verfassungstext, die nicht justiziabel sind und die nicht den Anspruch erheben, konkrete Rechte oder Pflichten zu begründen. Zu denken ist hier beispielsweise an die Aufnahme der „wiphala“, der „*flor de la kantuta*“ und der „*flor de patajú*“ in die Reihe der Nationalsymbole.⁴⁸⁹ Überwiegend symbolischer Charakter ist wohl auch der Aufnahme ethisch-moralischer Staatsprinzipien beizumessen, die ihren Ursprung in der Kultur der andinen Indigenen haben, auch wenn diesbezüglich bereits erste Schritte der

⁴⁸⁶ Jost, Stefan, Bolivien: Politische Neugründung in der Sackgasse, in: German Institute of Global and Area Studies, Institut für Lateinamerika-Studien (Hrsg.), GIGA Focus Lateinamerika, Nr.7/2008, S. 4.

⁴⁸⁷ Die im Zitat verwendete Abkürzung *AC* steht für die *Asamblea Constituyente* (Verfassungsgebende Versammlung).

⁴⁸⁸ Jost, Stefan, Bolivien: Politische Neugründung in der Sackgasse, in: German Institute of Global and Area Studies, Institut für Lateinamerika-Studien (Hrsg.), GIGA Focus Lateinamerika, Nr.7/2008, S. 4.

⁴⁸⁹ Bei der *wiphala* handelt es sich um eine aus sieben Farben zusammengesetzte Fahne, die das Symbol des Inka-Reiches Qullasuyu darstellt, international als Fahne der andinen Indigenen bekannt ist und in der jüngeren Vergangenheit Boliviens als das Symbol der indigenen Bewegungen verwendet wurde. Zu „Nationalen Blumen“ (*Flores Nacionales*) wurden die *flor de la kantuta*, die Heilige Blume der Inka (*Cantua buxifolia*) und die *flor de patujú*, die *Heliconia rostrata* bestimmt. Zwar sind beide erstmalig seit der Reform in der Verfassung erwähnt, ihren Status als Nationalsymbol erhielten sie jedoch bereits früher, die „*kantuta*“ mittels *Decreto Supremo del 1 de enero de 1924*, die „*patujú*“ mittels *Decreto Supremo del 27 de abril, de 1990*.



neuen Legislative zu verzeichnen sind, zumindest einen Teil dieser Vorgaben justiziabel werden zu lassen.⁴⁹⁰

Symbolische Bedeutung ist auch der Erwähnung des Bruchs mit der Vergangenheit beizumessen, auf den in der Präambel ausführlich eingegangen wird. In einem kurzen Abriss zur Entstehungsgeschichte, zeigt sich die Intention der Verfassungsmütter und –väter besonders deutlich. So heißt es im ersten Satz des vierten Absatzes der Präambel⁴⁹¹ der bisherige koloniale, republikanische und neoliberale Staat sei zu überwinden und durch den Einheits-Sozialstaat plurinationalen Gemeinschaftsrechts zu ersetzen. Hierbei sticht dem europäischen Betrachter die negative Konnotation des Attributes „republikanisch“ ins Auge, die nur aus der bolivianischen Geschichte heraus zu erklären ist. Die deutlichen Worte, die hier gewählt wurden, entsprechen der von der Morales erwarteten „*refundación*“, der „Neugründung“. Dieser Begriff wird jedoch in der endgültigen Fassung weder in der Präambel noch im übrigen Verfassungsentwurf aufgegriffen. Der Anspruch den Staat vom Grunde aus neu zu gestalten, wird jedoch in der Formulierung im letzten Halbsatz des zweiten Absatzes der Präambel⁴⁹² deutlich, nach der das seit jeher plural zusammengesetzte bolivianische Volk, inspiriert durch die Kämpfe der Vergangenheit angefangen von der Auflehnung gegen die Kolonialherren bis hin zum Wasserkrieg und den heutigen Auseinandersetzungen um Land und Territorium nunmehr einen „neuen Staat baut“.⁴⁹³

⁴⁹⁰ Siehe hierzu auch die Erläuterungen zur Integration ethischer Elemente in die Verfassung unter: Die NCPE als Ergebnis des Reformprozesses, IV. 3.

⁴⁹¹ Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario (...).

⁴⁹² El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado.

⁴⁹³ Vgl. dazu auch Boliviens Indianer-und-Bauern-Verfassung, Ein Entwurf zur umfassenden „Dekolonialisierung“, www.nzz.ch vom 19.12.2007, <http://www.nzz.ch/nachrichten/startseite/boliviens-indianer-und-bauern-verfassung-1.600985> (abgerufen am 29.6.2012, 12.28 Uhr).



Bewertung der Verfassungsreform

Abschließend soll eine Rückbesinnung auf die Frage vorgenommen werden, ob die dem Reformprozess auf die Fahnen geschriebene und von der Bevölkerung übernommene Erwartung, durch die Verfassungsreform könne eine „Neugründung“ Boliviens glücken, erfüllt werden konnte. Neben der rechtlichen Einordnung dieser „Neugründung“ aus internationaler und nationaler Sicht wird hinterfragt, ob mit der neuen *Magna Charta* einer Einbindung aller Bolivianer in das demokratische System gelingen kann und sie somit einen Beitrag zur Befriedung der zuletzt sehr angespannten Lage leisten konnte.

I. Die Verfassungsreform als Akt der Neugründung?

Staatspräsident Evo Morales sah sich bei den Feierlichkeiten zur Annahme der NCPE in El Alto am Ziel und proklamierte: „Mission erfüllt. Auf die Neugründung eines geeinten Boliviens!“⁴⁹⁴

Fraglich ist jedoch, ob die jüngste Verfassungsreform auch aus rechtlicher Sicht als Akt einer staatlichen Neugründung bezeichnet werden kann. Zur Analyse der Frage, ob sich der bolivianische Staat im Zuge der jüngsten Verfassungsreform neu gegründet hat, können mehrere Anknüpfungspunkte gewählt werden. Neben der völkerrechtlichen Sichtweise wird die innerstaatliche, verfassungsrechtliche Einschätzung des „Wandels“ zu untersuchen sein.

1. Bewertung aus völkerrechtlicher Sicht

Zum einen kann die überstaatliche Ebene betrachtet und danach gefragt werden, ob es aus internationaler Sicht zu einer „Neugründung“ des bolivianischen Staates kam.

In der Vergangenheit vollzogen sich Staatsgründungen entweder auf unbesiedeltem Gebiet oder in Gebieten, die nach damaliger Vorstellung von „nichtzivilisierten“ Völkern besiedelt

⁴⁹⁴ Originalzitat: "Misión cumplida. Por la refundación de una Bolivia unida", Übersetzung durch die Verfasserin, zitiert nach: Evo Morales promulga en Bolivia la nueva Constitución, elpais.com vom 8.2.2009, http://elpais.com/diario/2009/02/08/internacional/1234047608_850215.html (abgerufen am 29.6.2012, 12.35 Uhr).



waren.⁴⁹⁵ Im Gegensatz dazu sind Staatsgründungen heute nur noch durch Veränderungen des bisherigen Staatsgefüges denkbar.⁴⁹⁶

a Neugründung durch Veränderung des bisherigen Staatsgefüges

Untersuchungsgegenstand ist vorliegend der Staat Bolivien als geborenes Völkerrechtssubjekt und das Verhältnis der „alten“ *República de Bolivia* (Bolivianische Republik) zum „neuen“ *Estado Plurinacional de Bolivia* (Plurinationaler Staat Bolivien).

Um analysieren zu können, inwiefern eine Veränderung des Staatsgefüges stattgefunden hat, ist zunächst einmal darzulegen, dass es sich bei der *República de Bolivia* um einen Staat im völkerrechtlichen Sinne handelte.

(1) *Die República de Bolivia als Staat*

Nach der herrschenden „Drei-Elemente-Lehre“ von Georg Jellinek liegt ein Staat vor, wenn sich auf einem bestimmten *Staatsgebiet* ein *Staatsvolk* unter effektiver *Staatsgewalt* organisiert hat.⁴⁹⁷

In diesem Zusammenhang unproblematisch ist die Annahme eines bolivianischen Staatsgebiets.⁴⁹⁸

Schwieriger gestaltet sich bereits die Frage nach dem Staatsvolk, da sich die bolivianische Bevölkerung, wie bereits dargestellt, in sprachlicher, ethnischer und kultureller Hinsicht sehr heterogen zusammensetzt. Das Staatsvolk im völkerrechtlichen Sinne bestimmt sich jedoch über das „formale Bindeglied der Staatsangehörigkeit“⁴⁹⁹. Eine sprachliche, ethnische, religiöse oder kulturelle Homogenität wird nicht vorausgesetzt, solange ein Mindestmaß an Zugehörigkeitsgefühl die Mehrheit der Bevölkerung auf einem bestimmten Staatsgebiet verbindet.⁵⁰⁰ An dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, dass die Selbstidentifikation (als Aymara, als Guaraní...) für die Zugehörigkeit zu einem indigenen Volk zwar als notwendige

⁴⁹⁵ Hailbronner, Kay, in: Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Auflage, Berlin 2007, S. 215 Rn. 161, der als Beispiele für solche Staatsgründungen auf die Gründung der Buren-Staaten, des Kongostaates und Liberias verweist.

⁴⁹⁶ Hailbronner, Kay, in: Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Auflage, Berlin 2007, S. 215 Rn. 162.

⁴⁹⁷ Jellinek, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl. 1914, durchgesehen und ergänzt von Walter Jellinek, 3. Neudruck, Berlin 1921, S. 396 ff.

⁴⁹⁸ Auf den noch andauernden Streit Boliviens mit Chile um den Zugang zum Pazifik braucht an dieser Stelle nicht eingegangen werden, da jedenfalls das übrige Territorium unstreitig als bolivianisches Staatsgebiet angesehen wird.

⁴⁹⁹ Hailbronner, Kay, in: Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Auflage, Berlin 2007, S. 178 Rn. 78.

⁵⁰⁰ Herdegen, Matthias, *Völkerrecht*, 8. Auflage, München 2009, S. 70 Rn. 6.



Voraussetzung angesehen wird, diese Identifizierung jedoch keinen ausschließlichen Charakter hat. Multiple Identitäten, wie etwa die Identifizierung mit einem bestimmten indigenen Volk, einer bestimmten Berufsgruppe, wie etwa den *cocaleros*, und eben auch die Identität als Bolivianer können durchaus nebeneinander stehen. Die heute überwiegend empfundene Zugehörigkeit zum bolivianischen Staat ist sicherlich nicht zuletzt der umstrittenen Assimilationspolitik der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts verbunden mit der Verleihung staatsbürgerlicher Rechte wie dem allgemeinen Wahlrecht geschuldet. Von einem bolivianischen Staatsvolk, zu bestimmen über die bolivianische Staatsangehörigkeit und verbunden über ein Mindestmaß an Zugehörigkeitsgefühl, ist daher auszugehen.

Fraglich ist schließlich, ob in der *República de Bolivia* von der Ausübung einer effektiven Staatsgewalt gesprochen werden kann. Effektivität der Staatsgewalt liegt dann vor, wenn der Staat innerstaatlich sein Recht durchzusetzen kann und auf internationaler Ebene in der Lage ist, seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen.⁵⁰¹ Einzig problematisch ist die innenpolitische Anforderung. Hinsichtlich der Analyse der Staatsgewalt muss, um den innenpolitischen Veränderungen der jüngeren bolivianischen Geschichte gerecht zu werden, differenziert werden zwischen der Lage bis zum Ausbruch der Unruhen nach 2000 und danach.

Lange Zeit galt Bolivien nach der Hinwendung zur Demokratie als „Musterland der Reformen“ und man bescheinigte Bolivien ein hohes Maß an politischer Stabilität. Von einer effektiven Ausübung der Staatsgewalt bis zu den Unruhen im Vorfeld der Reform ist unzweifelhaft auszugehen.

(2) Untergang der República de Bolivia bedingt durch Unruhen?

Fraglich ist jedoch, wie sich die teilweise bürgerkriegsartigen Unruhen in den Jahren 2000 bis 2008 insbesondere auf das konstituierende Element der Staatsgewalt auswirkten. Damit es zu einer staatlichen Neugründung gekommen sein könnte, müsste die *República de Bolivia* untergegangen sein. Denkbar wäre ein Wegfall des Elements der Staatsgewalt im Zuge der teilweise bürgerkriegsartigen Zustände. Die Intensität der Ausschreitungen erreichte jedoch keine Ausmaße, die es erlauben würden, von einem völligen Wegfall der Staatsgewalt zu sprechen. Zudem richten sich die herrschende Lehre wie auch die Staatenpraxis nach dem *Grundsatz der größtmöglichen Kontinuität* und messen der „Fortexistenz der natürlichen Elemente der Staatlichkeit, des Staatsvolkes und Staatsgebietes, ein größeres Gewicht bei als dem Wegfall

⁵⁰¹ Hailbronner, Kay, in: Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Auflage, Berlin 2007, S. 188 Rn. 81.



des organisatorischen Elementes der Staatsgewalt“.⁵⁰² Eingeschränkt wird dieser Grundsatz von der Prämisse, dass die Auflösung der Staatsgewalt nur vorübergehender Natur ist; wenn nicht mehr die geringste Aussicht auf die Wiedererlangung der Hoheitsgewalt besteht, wird durchaus der völkerrechtliche Untergang des Staates angenommen. Dies war jedoch zu keiner Zeit während der jüngsten bolivianischen Unruhen der Fall. Vielmehr ist es überwiegend einer Deeskalationsstrategie zu schulden, dass sich die staatliche Gewalt nicht der „Macht der Straße“ entgegensetzte. Selbst wenn also vorübergehend bürgerkriegsartige Zustände in einigen Landesteilen zu beobachten waren und beispielsweise der Rückzug der Polizei aus Sucre Zweifel an einer durchgehend effektiven Ausübung der Staatsgewalt aufkommen ließ, so reicht dies nicht aus, um einen Untergang der *República de Bolivia* anzunehmen.

(3) *Untergang der República de Bolivia im Zuge des Verfassungsaustausches?*

Ferner könnten der Verfassungsaustausch, also der Erlass einer neuen Verfassung, die die alte ablöst, oder die damit verbundene Änderung des offiziellen Staatsnamens dazu geführt haben, dass die *República de Bolivia* untergegangen ist. Fraglich ist daher, ob die verfassungsgemäße Umbenennung Boliviens und die innerstaatliche Neuorganisation dazu führen, dass aus internationaler Sicht von einem neuen Staat auszugehen ist.

Verfassungsrechtliche Umbenennungen sind völkerrechtlich grundsätzlich unbeachtlich.

Hinsichtlich der innerstaatlichen Neuorganisation der Staatsgewalt ist zu beachten, dass Staat und Regierungsform nicht identisch sind. Selbst ein radikaler Wechsel der Regierungsform würde nicht dazu führen, dass ein neues Völkerrechtssubjekt entstünde. Bereits im 18. Jahrhundert bewertete die Thematik der niederländische Völkerrechtler Bynkershoek wie folgt: „Die Regierungsform mag sich ändern, das Volk ändert sich nicht. Es ist dieselbe Republik, wie auch immer sie heute oder auf andere Weise regiert wird.“⁵⁰³ Auch aus heutiger Sicht formuliert Schweisfurth hierzu unmissverständlich: „Die Reorganisation der Staatsgewalt durch Verfassungsänderungen oder eine völlig neue Verfassung beeinträchtigt die Kontinuität [der Völkerrechtspersönlichkeit] in keiner Weise“⁵⁰⁴. Der von innerbolivianischen Unruhen begleitete Verfassungsreformprozess ist daher, unabhängig davon, ob man ihn insgesamt als Revolution oder revolutionären Umbruch oder als bloßen Verfassungsaustausch begreifen

⁵⁰² Schweisfurth, Theodor, Völkerrecht, Tübingen 2006, S. 331.

⁵⁰³ Das Originalzitat lautet: „Forma autem Regiminis mutata non mutatur ipse Populus. Eadem utique Respublica est, quamvis nunc hoc, nunc alio modo regatur (...)“, van Bynkershoek, Cornelius, Quaestionum juris publici libri duo, Leyden 1737, S. 372.

⁵⁰⁴ Schweisfurth, Theodor, Völkerrecht, Tübingen 2006, S. 330.



möchte, aus völkerrechtlicher Sicht für den Fortbestand des bolivianischen Staates unbeachtlich.

(4) *Estado Plurinacional de Bolivia als Nachfolgestaat?*

Schließlich könnte es sich bei dem *Estado Plurinacional de Bolivia* noch um einen Nachfolgestaat der *República de Bolivia* handeln. Voraussetzung hierfür wäre eine vorangegangene völkerrechtliche Staatensukzession. Dies bedeutet, dass ein Staat in Bezug auf ein bestimmtes Territorium an die Stelle eines anderen tritt.⁵⁰⁵ Der Nachfolgestaat wird vorliegend als ein neues Völkerrechtssubjekt verstanden, das nach der Auflösung des Vorgängerstaates die Rechtsnachfolge für diesen erloschenen Staat antritt. Die alte *República de Bolivia* ist jedoch, wie zuvor dargestellt, nicht im völkerrechtlichen Sinne untergegangen. Somit liegt auch kein Fall der Rechtsnachfolge vor.

b Ergebnis

Aus völkerrechtlicher Sicht hatte der bolivianische Staat durchgehend Bestand. Es kam weder zu einem Staatsuntergang aufgrund von Schwierigkeiten bei der Ausübung der effektiven Staatsgewalt, noch reicht eine Totalreform der Verfassung aus, um einen Staatsuntergang im völkerrechtlichen Sinne zu begründen. Auch von einer Rechtsnachfolge kann in Ermangelung einer vorhergegangenen Auflösung eines Staates nicht gesprochen werden. Zwischen der „alten“ *República de Bolivia* und dem „neuen“ *Estado Plurinacional de Bolivia* besteht somit völkerrechtliche Identität. Einzig relevant aus völkerrechtlicher Sicht ist die Veränderung des offiziellen Staatsnamens.

2. Bewertung aus innerstaatlicher Sicht

Die Präambel der NCPE spricht eine deutliche Sprache hinsichtlich der Frage, ob der Verfassungsreformprozess eine „Neugründung“ Boliviens herbeiführte. Dort heißt es im vorletzten Absatz: „Das Mandat unserer Völker erfüllend, mit der Kraft unserer Pachamama und Dank

⁵⁰⁵ Vgl. Hierzu und zu den verschiedenen Formen der Staatensukzession: *Fastenrath, Ulrich*, Das Recht der Staatensukzession, S. 9ff. in: Ebenroth, Carsten Thomas/ Fastenrath, Ulrich/Schweisfurth, Theodor, Das Recht der Staatensukzession, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Band 35, Heidelberg 1996.



Gott, gründen wir Bolivien neu.“⁵⁰⁶ Aus der Sicht der Verfassungsmütter und –väter ist die angestrebte Neugründung also geglückt.

Dass es sich hierbei weniger um das Ergebnis einer rechtlichen Analyse als um der Symbolträchtigkeit halber gewählte Worte handelt, dürfte außer Frage stehen.

Fraglich bleibt daher, ob diese Feststellung einer rechtlichen Überprüfung aus innerstaatlicher Sicht standhält. Zur Beschreibung der bolivianischen Entwicklung der letzten Jahre finden sich in der Literatur zahlreiche starke Begriffe. So ist die Rede von einer „Neugründung des Staates in Bolivien“⁵⁰⁷, einer „Neu-Gründungs-Revolution“⁵⁰⁸, einer „demokratischen Revolution“⁵⁰⁹, davon, dass ein „Transformationsprozess eingeleitet“⁵¹⁰ wurde, „eine neue Epoche in Bolivien angebrochen zu sein“⁵¹¹ scheint oder davon, dass Bolivien sich in einer Phase der „Selbsttransformation oder Selbstbestimmung“⁵¹² befinde.

Die nachfolgende Bewertung aus innerstaatlicher Sicht untersucht den Reformprozess und sein Ergebnis auf verfassungsrechtliche Elemente der Kontinuität und Diskontinuität, um das „Neue“ im Staat Bolivien zu ermitteln und sodann zu hinterfragen, ob es vertretbar erscheint, von einer innerstaatlichen Neugründung zu sprechen.

a Analyse anhand formeller Kriterien

Zu Beginn der Arbeit wurde bereits ausführlich die seit dem Jahr 2000 zunehmende Unzufriedenheit weiter Teile der bolivianischen Bevölkerung dargestellt. Diese rührte an den Grundfesten des Staates und umfasste ganz zentrale Bereiche wie die praktizierte Demokratie, die zur Exklusion ganzer Bevölkerungsgruppen beitrug, die wechselnden Regierungen, die als regierungsunfähig bezeichnet wurden, das Wirtschaftssystem, das mitverantwortlich gemacht wurde für die große Schere zwischen „arm“ und „reich“, die von vielen als zu zentralistisch

⁵⁰⁶ Originaltext: “Cumpliendo el mandato de nuestros pueblos, con la fortaleza de nuestra Pachamama y gracias a Dios, refundamos Bolivia.”, Übersetzung durch die Verfasserin.

⁵⁰⁷ *Moreno, Isabel/Aguirre, Mariano*, La Refundación del Estado en Bolivia, Madrid, Spanien 2007.

⁵⁰⁸ *Morales, Waltraud Queiser*, From Revolution to Revolution: Bolivia’s National Revolution and the „Re-Founding“ Revolution of Evo Morales, in: the Latin Americanist 55 (März 2011), S. 131-144.

⁵⁰⁹ *Lessmann, Robert*, Das neue Bolivien. Evo Morales und seine demokratische Revolution, Zürich, Schweiz 2010.

⁵¹⁰ *Ströbele-Gregor, Juliana*, Demokratische Revolution in Bolivien?, in: Politik und Zeitgeschichte 41-42/2010, S. 19-24, S. 24.

⁵¹¹ *Ströbele-Gregor, Juliana*, Demokratische Revolution in Bolivien?, in: Politik und Zeitgeschichte 41-42/2010, S. 19-24, S. 19.

⁵¹² *PNUD*, Situación y Perspectivas Político-Económicas de Bolivia. Balance de la Transición, La Paz, 2004, zitiert nach: *Moreno, Isabel/Aguirre, Mariano*, La Refundación del Estado en Bolivia, www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/archives/aguirre/estadoenbolivia.pdf (abgerufen am 16.12.2011, 11.13 Uhr).



empfundene territoriale Machtverteilung und die Unzulänglichkeit eines mitunter korrupten Justiz- und Verwaltungssystems, welches zur Bewahrung und Entstehung von rechtlichen Subsystemen außerstaatlicher Art führte. Das Vertrauen der Bolivianer in ihre Verfassung war zugleich erschüttert, die Legitimität der CPE in Frage gestellt.

Aufgrund dieser vielschichtigen Unzufriedenheit sprachen sich die Bolivianer letztlich für eine Totalreform ihrer Verfassung aus und wählten zu diesem Zweck die Verfassungsgebende Versammlung.

(1) Totalreform als Fall verfassungsrechtlicher Kontinuität

Aus rechtlicher Sicht erscheint es interessant zu hinterfragen, ob die Totalreform in verfassungsrechtlicher Kontinuität zur alten Verfassung durchgeführt wurde oder ob ein Bruch zur vormals gültigen Verfassung zu konstatieren ist. Fraglich ist aus dieser Sicht, wie der Verfassungsreformprozess ablief. Konkret geht es also um die im Kapitel zum Verfassungsreformprozess detailliert dargestellten Abläufe des Zusammentretens der Verfassungsgebenden Versammlung im August 2006, die Verlängerung ihres Mandats, die Vorlage des zweifelhaft zustande gekommenen Verfassungsentwurfs im Dezember 2007 und dessen Modifikation im Oktober 2008 durch den *Congreso*, bevor er schließlich im Referendum vom Wähler im Januar 2009 angenommen wurde und am 7. Februar 2009 in Kraft trat. Bei Einhaltung des Verfahrens aus Artikel 232 CPE wäre ein Ableitungszusammenhang zur alten Verfassung gegeben gewesen, so dass aus formeller Sicht eine verfassungsrechtliche Kontinuität zu bejahen gewesen wäre. Durch das Abweichen vom verfassungsrechtlich erlaubten Weg der Totalrevision,⁵¹³ ist hingegen ein Bruch mit der alten Verfassung zu konstatieren. Die verfassungsrechtliche Diskontinuität, die diesem Akt der neuerlichen Verfassungsschöpfung innewohnt, lässt die Verwendung des Begriffs der „Neugründung“ nachvollziehbar werden.

Das Vor-Reformverhalten der Bolivianer, insbesondere das konkrete Hinwirken auf die Einberufung der Verfassungsgebenden Versammlung und die spätere Wahl ihrer Vertreter, deutet die Verfasserin zudem als erneutes Tätigwerden des *pouvoir constituant*. Die Ausarbeitung einer neuen Verfassung durch die originäre verfassungsgebende Gewalt berechtigt in gewisser Weise von einer innerstaatlichen Neugründung zu sprechen.

Ferner ist die Begriffswahl auch vor ihrem verfassungsgeschichtlichen Hintergrund zu bewerten. Die Bolivianer gaben sich auch ihre erste Verfassung in Unabhängigkeit im Jahr 1826 mit

⁵¹³ Vgl. dazu insbesondere die Bewertungen unter: Der Verfassungsreformprozess, I. 7. und II. 7.



Hilfe einer Verfassunggebenden Versammlung, so dass diesem Gremium, jedenfalls im bolivianischen Kontext, die Konnotation der Staatsgründung anhaftet.

(2) Besonderheiten im Umgang mit geschriebenem Recht

Um den formellen Reformprozess angemessen würdigen zu können, ist abschließend ein Blick auf die bolivianische Rechtskultur notwendig. Bereits während des Reformprozesses ist deutlich geworden, dass es in Bolivien oftmals eine große Diskrepanz zwischen dem gelebten und dem geschriebenen Recht gibt. Deutlich wurde dies unter anderem in den Diskussionen zur Einberufung einer verfassunggebenden Versammlung, bevor dieses Instrument in den Verfassungstext der CPE inkorporiert wurde. Insgesamt kann in Bolivien dem geschriebenen Recht eine geringere Bedeutung beigemessen werden, als wir es aus dem deutschen Kontext gewohnt sind. Der oftmals bewusst in Kauf genommene Rechtsbruch wird in vielen Fällen akzeptiert, solange ein vertretbares Ergebnis erzielt wird. Diese „Flexibilität“ im Umgang mit geschriebenem Recht betrifft auch die Auslegung der Verfassung. Die Kunst der Verfassungsinterpretation ist in Bolivien nicht ausgeprägt. Dies bestätigt auch ein Blick in bolivianische Verfassungskommentare, die in aller Regel kaum oder keine über den Text hinaus gehenden Kommentierungen, Verweise auf spezielle Problemfelder oder Interpretationshilfen enthalten, sondern sie „erschöpfen sich in historischer Kontextualisierung und umschreibender Wiederholung des Inhalts der jeweiligen Verfassungsnormen“⁵¹⁴. Als Ausnahme sei hier der erste im Jahr 1998 erstmals erschienene, inzwischen bereits neu aufgelegte „Comentario Crítico“ genannt.⁵¹⁵ Zudem scheinen die Grenzen der Auslegung der Verfassung durch die Politik – zumindest in der Praxis – nicht ganz eindeutig zu sein. Stefan Jost bescheinigt dem politischen Bereich eine „je nach Umständen sehr pragmatische, ergebnisorientierte, um nicht zu sagen manchmal saloppe Betrachtungsweise der Verfassung (...), die sich mit den sonntäglichen Formulierungen schwer in Übereinstimmung bringen lässt.“⁵¹⁶

⁵¹⁴ Jost, Stefan, Politisches System und Verfassungsentwicklung, S. 127, in: Bopp, Franziska/Ismar, Georg (Hrsg.), Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze, Berlin 2006.

⁵¹⁵ Rivera Santivañez., Jose Antonio/Jost, Stefan/Rivero, Gonzalo Molina/Cajias, Huascar J., La Constitución Política del Estado, Comentario Crítico, La Paz, Bolivien 2005.

⁵¹⁶ Jost, Stefan, Politisches System und Verfassungsentwicklung, S. 127 f., in: Bopp, Franziska/Ismar, Georg (Hrsg.), Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze, Berlin 2006; vgl. ders. S.128 ff. zu konkreten Beispielen aus der jüngeren bolivianischen Geschichte, die einen für den europäischen Betrachter ungewohnten Umgang mit geschriebenem Recht belegen.



b Analyse anhand materieller Kriterien

Hinsichtlich der materiell-rechtliche Einordnung des Reformprozesses ist zunächst einmal ein ernst zu nehmendes Bemühen der Regierung Morales und seiner Anhänger festzuhalten, eine grundlegende Umstrukturierung des politischen Systems durchzuführen; die vom MAS maßgeblich vorangetriebene Verfassungsreform knüpft damit an die hier nochmals in Erinnerung gerufenen großen Regierungsprojekte der „Nationalisierung“ des Erdgases und der Landreform an.⁵¹⁷

(1) Kontinuitätselemente

Der Reiz, den die Analyse des „Neuen“ ausübt, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass ganz zentrale Elemente der Staatsorganisation beibehalten wurden.

Zu allererst ist festzuhalten, dass Bolivien seinem staatlichen Handeln weiterhin eine kodifizierte Verfassung zu Grunde legt. Grundsätzlich vergleichbar mit ihrem Vorgängerinstrument dient die Verfassung der Regelung des neuen Staatsaufbaus inklusive seiner territorialen Gliederung, sie umfasst zahlreiche Rechte und wenige Pflichten des bolivianischen Volks, regelt das Verhältnis der Staatsgewalten untereinander und zum Bürger und enthält Angaben zu Staatsaufgaben und Staatsprinzipien. Diese Feststellung erscheint zunächst banal, gehören diese Aufgaben doch zu den klassischen Funktionen, die eine Verfassung erfüllt. Wenn die Rede jedoch von einem plurinational gestalteten Staatswesen ist, so darf bei der Analyse nicht außer Acht gelassen werden, dass bereits die Tradition des kodifizierten Verfassungsstaates der okzidentalen Kultur entstammt. Indigene Gesellschaften organisieren sich fast überwiegend über geltendes Gewohnheitsrecht und überlieferte Traditionen. Ihre Rechtssysteme sind „anders als das westliche positivistische Recht, nicht kodifiziert und haben keinen Anspruch auf Allgemeingültigkeit innerhalb des Nationalstaates. Sie beziehen sich auf die jeweilige kulturelle Tradition „costumbre“ und allgemeine Wertprinzipien aus der Kosmologie: Harmonie, Respekt und Würde sowie Gegenseitigkeit, die ihrerseits zur Regelung des sozialen Gefüges der Gemeinschaft und der Beziehung zur natürlichen Umwelt, den Ahnen und den übernatürlichen mächtigen Geistwesen dienen. Das Rechtssystem – und damit auch Definition von Rechten, Straftatbeständen, Konfliktlösung oder Schlichtung und Sanktionsformen – bezieht sich zum einen nur auf die jeweilige lokale Gemeinschaft, die Wir-Gruppe, die die gemeinsamen Werte und Normen teilt und ist zum anderen, als Teil der oralen Kultur, offen für die

⁵¹⁷ Vgl. *Ernst, Tanja*, Zwischen Rhetorik und Reformen – die ‚Neugründung‘ Boliviens, in *Lateinamerika Analysen* 17 (2007), S. 177-197.



kontextuelle Interpretation”⁵¹⁸. Insofern ist in der erneuten Entscheidung für eine kodifizierte Verfassung als Grundlage der staatlichen Organisation bereits ein Kontinuitätselement zu erblicken, das dem westlichen Kulturkreis zuzuordnen ist.

Auch der grundlegende Staatsaufbau und die klassischen drei Gewalten der Exekutive, der Judikative und der Legislative, inklusive einer sehr ähnlichen Ausgestaltung der Gewaltenteilung finden sich in der NCPE.

Die Legislative hielt am bereits zuvor etablierten Zweikammersystem fest und die staatliche Säule der Judikative blieb nahezu unverändert.

Auffällig wenige Änderungen finden sich zudem im Bereich der Exekutive. Dies ist umso erstaunlicher, da die Exekutive in Bolivien zuvor sehr machtvoll ausgestaltet war. Ein starkes Kontinuitätselement ist dabei die Übernahme des Präzidentialismus. Hierzu seien aufgrund der herausgehobenen Machtposition des Präsidenten einige kritische Worte erlaubt. Auch nach der NCPE ist der Präsident zugleich Staatsoberhaupt und Regierungschef. Als Staatsoberhaupt kommt ihm dabei gemäß Art. 172 Nr. 2 NCPE die Aufgabe zu „die Einheit des bolivianischen Staates zu erhalten und zu schützen“. Gleichzeitig wird der Staatspräsident aber als Regierungschef zu Recht für die aktuelle Tagespolitik (mit) in Verantwortung gezogen und ist demnach auch starker Kritik ausgesetzt. Gerade in einem so heterogen zusammengesetzten Staat wie dem bolivianischen erscheint es hingegen hilfreich, das Staatsoberhaupt als Identifikationsfigur auszugestalten, in dem sich neben den vielen trennenden Elementen alle Bolivianer repräsentiert sehen können. Neben der Tatsache, dass der Präsident naturgemäß ohnehin nur einer Ethnie oder Nation (bestenfalls im Sinne der Integrationswirkung vielleicht einigen wenigen) angehören kann, erschwert die starke Verknüpfung mit der Tagespolitik die Identifikation aller Bolivianer mit ihrem Präsidenten. Trotz der damit verbundenen Gefahren für die Stabilität des Systems, stand die Abschaffung des Präzidialsystems während des Reformprozesses nie ernsthaft zur Debatte. Dies mag einerseits mit der starken Tradition der Präzidialsysteme im lateinamerikanischen Raum zusammenhängen. Andererseits gingen wohl auch die Vertreter der Indigenen zum Reformzeitpunkt davon aus, noch lange die machtvolle Position des Staatspräsidenten durch einen ihrer Kandidaten zu besetzen, so dass ihnen dieses Element der Staatsorganisation nicht nachteilig erschien.⁵¹⁹ Einer langfristigen Stabilität und

⁵¹⁸ Feldt, Heidi/Ströbele-Gregor, Juliana, Stärkung indigener Organisationen in Lateinamerika: Indigene und Konflikt, S. 15, <http://www.gtz.de/de/dokumente/giz2011-de-Indigene-Voelker-und-Konflikt-0311.pdf> (abgerufen am 19.12.2011, 13.14 Uhr).

⁵¹⁹ Vgl. dazu: Schilling-Vacaflor, Almut, Recht als umkämpftes Terrain. Die neue Verfassung und indigene Völker in Bolivien, Baden-Baden, 2010, S. 114 m.w.N.



einer gruppenübergreifenden Akzeptanz des Staatsoberhauptes wäre es dagegen aus Ansicht der Verfasserin dienlicher gewesen, ein dem schweizerischem Bundesrat vergleichbares Modell einzuführen. Ein solches Kollektivorgan hätte die Repräsentation mehrerer Nationen und Völker innerhalb der Regierung und auch „als Staatsoberhaupt“ gewährleisten können und das Prinzip der wechselnden Repräsentationsaufgaben durch einen der Bundesräte als Bundespräsident wäre auch dem Rotationsprinzip bei der Ämtervergabe, wie es vielen indigenen Traditionen bekannt ist, wesentlich näher gekommen.

(2) Neuerungen

Die NCPE organisiert Bolivien als „Plurinationalen Staat“ und nimmt zu diesem Zweck eine Transformation des staatlichen Gefüges vor, durch die die Beziehung zwischen Staat und indigenen Völkern neu definiert wird. Sie genießen keinen bloßen Minderheitenschutz, sondern ihre Rechte wurden als übergreifende Dimension in der NCPE verankert. Der neue Staatsaufbau spiegelt die kulturelle, sprachliche, juristische, politische und wirtschaftliche Vielfalt der bolivianischen Gesellschaft und führt diese als Strukturelemente ins neue Staatsgefüge ein.

Bereits zuvor hatte sich eine Entwicklung von der ganz überwiegend repräsentativ ausgestalteten Demokratie hin zu einer Stärkung direktdemokratischer Elemente vollzogen. Dieser Trend wurde in der NCPE fortgesetzt. Neben der Partizipationsmöglichkeit über das nunmehr für alle Verfassungsänderungen erforderliche obligatorische Verfassungsreferendum sind nach der NCPE weitere Sachplebiszite sowie zahlreiche Personalplebiszite vorgesehen und weitreichende Initiativmöglichkeiten gegeben. Darüber hinaus sieht die Verfassung Bürgerkonsultationen vor, die zukünftig einen Beitrag zur Vermeidung außerparlamentarischer Protestaktionen leisten könnten.

Die Neustrukturierung der Legislative beinhaltet zudem Elemente der „komunitären Demokratie“, die insbesondere zur Organisation der unteren staatlichen Ebenen innerhalb der indigenen Territorien angewandt werden dürfen. Auch die Wahl der Repräsentanten und Autoritäten der indigenen Völker nach eigenen Normen und Verfahren ist vorgesehen.

Ferner genießen die indigenen Völker in einigen wichtigen staatlichen Institutionen und den Gebieten, in denen sie sich nicht in der Mehrheit befinden, Minderheitenschutz durch die verfassungsrechtliche Garantie einer proportionalen Beteiligung. Eine weitere Stärkung der Partizipationsmöglichkeiten ist in der Schaffung indigener Wahlkreise sowie der Möglichkeit der Aufstellung eigener Kandidaten für Parlamentswahlen zu sehen.



In beschränktem Maße ist zudem eine Beteiligung über zivilgesellschaftliche Akteure, insbesondere im Rahmen der sozialen Kontrolle, vorgesehen. In Ermangelung verfassungsrechtlicher Vorgaben zur Umsetzung dieser Form der Kontrolle bleibt jedoch abzuwarten, inwiefern diese zur Stärkung des Vertrauens in die Politik beitragen können wird.

Eine Besonderheit der plurinationalen Staatsorganisation ist auch in der Ausgestaltung der Autonomieregelungen zu sehen. Diese umfassen nunmehr vier Ebenen, von denen die indigene Autonomie als Besonderheit herauszugreifen ist. Hierbei handelt es sich um eine Anknüpfung an personale Charakteristika und nicht, wie bei den anderen Ebenen um eine territoriale Aufgliederung. Umfasst sind unter anderem das Recht auf Selbstregierung nach eigenen Sitten und Gebräuchen und über eigene Institutionen, auf Konsolidierung ihrer territorialen Entitäten sowie das ausschließliche Recht, innerhalb der eigenen Territorien über die erneuerbaren natürlichen Ressourcen zu verfügen.

Sehr weitreichende Änderungen erfuhr der Aufbau der Judikative. Sie basiert nunmehr auf einer formellen Anerkennung der Rechtspluralität und institutionalisiert diese durch eine gleichrangige Etablierung der *justicia comunitaria* als zweiter Säule der Konfliktlösung neben dem staatlichen Rechtssystem. Das staatliche Rechtssystem selbst erfuhr nur geringfügige Modifikationen. Die Anhebung der indigenen Rechtsprechungssysteme auf eine Hierarchieebene mit dem staatlichen Rechtssystem kann auch im internationalen Kontext als sehr fortschrittlich angesehen werden. Allerdings wurde die Kompetenz der indigenen Justiz durch die vom Parlament vorgenommenen Änderungen des NCPE-Entwurfes deutlich beschnitten. War im NCPE-Entwurf der Verfassunggebenden Versammlung noch von einer umfassenden Zuständigkeit für alle Personen, die sich auf indigenem Territorium befinden, die Rede, so beschränkte das Parlament die Zuständigkeit zusätzlich in personeller Hinsicht auf das Erfordernis der Angehörigkeit zu dem jeweiligen indigenen Volk. Durch die verfassungsrechtliche Akzeptanz der schon zuvor praktizierten Rechtspluralität wird einerseits eine Anpassung des staatlichen Gefüges an die gesellschaftlichen Realitäten vorgenommen. Gleichzeitig mag die verfassungsrechtliche Normierung einen Beitrag zur gesellschaftlichen Akzeptanz dieser Form der Streitbeilegung auch in den Schichten leisten, die zuvor wenig Kontakt zur *justicia comunitaria* hatten und oftmals sehr vorurteilsbelastet über diese urteilte. Um möglichen Ängsten vor Exzessen und Lynchjustiz im Namen der indigenen Justiz entgegenzutreten, wurden die in der Verfassung enthaltenen Rechte als Schranke eingefügt. Zu keiner vollen Akzeptanz in den Reihen der indigenen Völker gelangte die durch die Menschenrechte gesetzte äußerste Schranke. An dieser Stelle knüpft das auch auf internationaler Ebene bekannte



Problem der Universalität der Menschenrechte an. Auch wenn die grundlegende Problematik an dieser Stelle nicht umfassend behandelt werden kann, so soll doch zumindest kurz angerissen werden, inwiefern sich die Debatte im Rahmen der staatlichen Akzeptanz der indigenen Rechtsprechung wiederfindet, da hierdurch die Umsetzung der neuen verfassungsrechtlichen Vorgaben beeinflusst werden könnte. Zwischen den vorrangig am Schutz des Individuums anknüpfenden Menschenrechten und den insbesondere am Gemeinwohl der Gemeinschaft und deren Harmonie ausgerichteten Strafen einiger indigener Völker können Widersprüche entstehen. Wird von einem grundsätzlichen Vorrang der Menschenrechte in diesen Fällen ausgegangen, so monieren Vertreter der indigenen Völker, dass hierdurch ein kulturfremder Maßstab angelegt werde, der wiederum das interne Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht ausreichend berücksichtige.

Indigene Positionen konnten sich zudem durchsetzen im Hinblick auf die Stärkung des Staates in der Wirtschaftspolitik, der Anerkennung kommunitärer Wirtschaftsformen und der Aufwertung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, die nicht zuletzt eine Verankerung des Kollektivrechts mit sich brachten. Die Kokapflanze wurde als Kulturerbe unter staatlichen Schutz gestellt und ethisch-moralische Prinzipien aus indigenen Kulturkreisen als Staatsprinzipien in die Verfassung eingeführt. Die 36 indigenen Sprachen werden neben dem Spanischen verfassungsrechtlich als offizielle Sprachen anerkannt. Bolivien hat sich vom Katholizismus als Staatsreligion gelöst und erklärt sich unabhängig von jedweder Religion. Beides gilt als deutliches Symbol für die angestrebte „Entkolonialisierung“ der Verfassung, da neben der Sprache auch die Religion als gesellschaftsprägende Hinterlassenschaft der Kolonialherren angesehen wird.

c Ergebnis

Insgesamt ist erkennbar, dass eine „Multinationalisierung“ Boliviens angestrebt wurde, die die mit der Herrschaft der (ehemaligen) Kolonialherren verknüpften Vorstellungen von Staatsorganisation teilweise hinter sich lässt und eine neue Form der Demokratie versucht zu begründen, die althergebrachte Strukturen ergänzt durch neue Elemente der direkten und komunitären Demokratie. Aus einer abschließenden Gesamtschau kann daher von der Einführung einer neuen Form der gemischten Demokratie gesprochen werden.

Doch man war sich bei der Erarbeitung der neuen Verfassung bewusst, dass der bolivianische Staat auch zu Beginn des neuen Jahrtausends in seiner Struktur der gesellschaftlichen Vielfalt



Bolivians nicht gerecht wurde, und dieser Widerspruch zwischen politischem System und gesellschaftlicher Realität mitursächlich für die andauernde Exklusion großer Bevölkerungsteile und letztlich auch Hauptgrund für die sich verschärfenden sozialen Unruhen war. Der vom bolivianischen Vizepräsidenten als „monoorganizativo“ bezeichnete Staat, sollte daher mittels der Verfassungsreform grundlegend umgestaltet werden.

Nach eingehender Analyse des Reformprozesses und seines Ergebnisses, der NCPE, ist zu konstatieren, dass der jüngste Reformprozess zu einer weitreichenden Angleichung des politischen Systems an die gesellschaftlichen Realitäten geführt hat. Die indigenen Völker werden nunmehr nicht bloß staatlich respektiert. Vielmehr sind Bestandteile ihrer eigenen traditionellen Organisationsformen zum Strukturmerkmal der neuen bolivianischen Demokratie geworden. Dabei haben die alternativen politischen Kulturen ihren Fokus überwiegend auf lokaler Ebene, doch auch auf nationaler Ebene kann von einer Entmonopolisierung der europäischen Kultur gesprochen werden, betrachtet man allein die Einführung neuer Staatssymbole, die offizielle Umbenennung des Staates, die Anerkennung der indigenen Sprachen als offiziellen Staatssprachen oder die proportionale Beteiligung der indigenen Völker in zahlreichen staatlichen Institutionen auf allen Ebenen.

Stattdessen hat nicht nur eine Ergänzung des westlich-liberalen Staatsmodells, sondern eine Synchronisierung der verschiedenen in der bolivianischen Realität existierenden politischen Systeme, die über die in den 1990er Jahren erfolgte Anerkennung und Stärkung vieler indigener Rechte weit hinaus geht.

Dabei stellt die in Bolivien vollzogene Entwicklung von einem homogenistischen zu einem pluralistischen Staatsmodell keinen Einzelfall dar. Auch in den jüngsten Verfassungen anderer lateinamerikanischer Staaten wird verstärkt auf den multikulturellen Charakter der Gesellschaften eingegangen, wobei die jeweils unterschiedliche Situation der indigenen Völker in den Ländern zu beachten ist. Durch den sehr hohen Anteil indigener Bevölkerung mag es in Bolivien näherliegend erscheinen, über einen bloßen Minderheitenschutz hinauszugehen. Auch in der ecuadorianischen Gesellschaft fühlen sich viele Menschen einem indigenen Volk zugehörig und die neue ecuadorianische Verfassung vom 20. Oktober 2008 weist zahlreiche Parallelen zur bolivianischen NCPE auf. Sie teilt den Anspruch der Gestaltung eines plurinationalen Staates, wenn die bolivianische Verfassung auch diesbezüglich noch konsequenter die Etablierung eines neuen Staatsmodells verfolgt.

Die Verortung des bolivianischen Reformprozesses im internationalen Rechtsraum zeigt, dass die vollzogene Stärkung der Rechte der Indigenen und die deutliche Abwendung von der As-



simulationspolitik des vergangenen Jahrhunderts keine rein nationale Entwicklung darstellen, sondern eine Parallele auf internationaler Ebene aufweisen. Die Stärkung der Kollektivrechte im internationalen Menschenrechtsschutz, die diesbezügliche Fortschrittlichkeit der ILO-Konvention 169 gegenüber ihrem Vorgängerinstrument, der ILO-Konvention 107, sowie insbesondere die Einigung nach jahrzehntelangen Verhandlungen auf die UN-Deklaration über die Rechte der indigenen Völker dokumentieren einen für die indigenen Völker bedeutsamen Wandel. Die Bolivianer unterstrichen mit der Verabschiedung der NCPE die in der Akzeptanz der UN-Deklaration ausgedrückte Absicht zur gesamtstaatlichen Ausrichtung auf die pluralistische Zusammensetzung ihrer Gesellschaft. Begriffen werden darf die NCPE als erste und weitgehendste verfassungsrechtliche Umsetzung der Vorgaben aus der UN-Deklaration. Insofern wird der bolivianischen Verfassung auch aus internationaler Sicht eine besondere Bedeutung beigemessen und es wird national wie international mit Spannung auf die fortschreitende Implementierung der staatlichen Neuausrichtung geschaut.

Nicht verschwiegen werden soll, dass den hier überwiegend als fortschrittlich bewerteten Neuerungen auch kritische Elemente anhaften.

So wird bemängelt, dass es nicht allen Bolivianern möglich sei, sich in diesem neuen Gesellschaftsvertrag wiederzufinden. Die Tagesschau zitiert Jimena Costas, eine renommierte bolivianische Politikwissenschaftlerin, derzufolge weder die Zustimmung noch die Ablehnung der neuen Verfassung die tiefgreifenden Probleme des Landes lösen könne, denn der Verfassungstext böte hierauf keine Antworten.⁵²⁰ Vielmehr „finde nun eine Art positiver Diskriminierung“ statt, nachdem die Indigenen zuvor jahrhundertlang ausgeschlossen waren.⁵²¹ Es dürfe aber „nicht nur eine Verfassung sein, die sich einzig darauf festlegt, dass historisch benachteiligte Schichten nun partizipieren“, vielmehr müsse „ein Zusammentreffen aller Bolivianer stattfinden“.⁵²² Diese insbesondere im Tiefland verbreitete Empfindung erlangt zusätzliche Bedeutung vor dem Hintergrund, dass historische Ereignisse durchaus identitätsstiftende Wirkung entfalten können. Wie die gemeinsame Erfahrung der Unterdrückung und Marginalisierung ein Zusammengehörigkeitsgefühl der unter sich sehr heterogenen Völker der

⁵²⁰ *Segador, Julio*, Referendum über neue Verfassung in Bolivien: Ende der Diskriminierung oder Beginn eines Bürgerkriegs? <http://www.tagesschau.de/ausland/bolivien148.html> (abgerufen am 8.3.2009, 15.34 Uhr, nicht mehr abrufbar).

⁵²¹ *Segador, Julio*, Referendum über neue Verfassung in Bolivien: Ende der Diskriminierung oder Beginn eines Bürgerkriegs? <http://www.tagesschau.de/ausland/bolivien148.html> (abgerufen am 8.3.2009, 15.34 Uhr, nicht mehr abrufbar).

⁵²² *Segador, Julio*, Referendum über neue Verfassung in Bolivien: Ende der Diskriminierung oder Beginn eines Bürgerkriegs? <http://www.tagesschau.de/ausland/bolivien148.html> (abgerufen am 8.3.2009, 15.34 Uhr, nicht mehr abrufbar).



Idigenen erzeugen konnte, so hätte ein weniger konfliktiv verlaufender Verfassungsreformprozess ein solches Identitäts- und Gruppengefühl-stiftendes Ereignis sein können. Kompromisslosigkeit und Maximalforderungen belasteten die Verhandlungen von Beginn an und die Aufladung des Prozesses mit polarisierenden Themen wie der „Hauptstadtfrage“ und insbesondere die gegen den deutlichen Widerstand der Opposition unter zweifelhaften Bedingungen durchgesetzte Verabschiedung des NCPE-Entwurfes nur durch einige Abgeordnete der Verfassunggebenden Versammlung führte stattdessen zu einer erneuten Spaltung des Landes, die auch durch die nachfolgende inhaltliche Überarbeitung durch den *Congreso* nicht beseitigt werden konnte. Insofern wurde eine vielleicht historische Chance vertan, den Prozess der neuerlichen Verfassunggebung und staatlichen Umgestaltung zu einem das Gemeinschaftsgefühl stärkenden, positiven Ereignis werden zu lassen.

II. Die Funktion der Befriedung der Gesellschaft

Eine zentrale Hoffnung, die lagerübergreifend mit der Durchführung des Verfassungsreformprozesses verbunden war, war auf die Befriedung der in den Jahren zuvor sehr angespannten politischen Lage gerichtet. Diese Hoffnung knüpfte dabei an die Tatsache an, dass Verfassungen als „Integrationsordnungen“ verstanden werden, die dem Ziel dienen, „die politischen und gesellschaftlichen Konflikte innerhalb eines Gemeinwesens derart in Form zu bringen, daß die Macht und Interessenkämpfe auf friedliche Weise ausgetragen werden und die Menschen in Freiheit und Gleichheit solidarisch miteinander leben können“⁵²³.

Ob in der Gesellschaft unter der Geltung der NCPE langfristig das angestrebte solidarische Miteinander erreicht werden kann, wird sich erst noch zeigen müssen. Kurzfristig, das wird die nachfolgende Analyse zeigen, kann hiervon jedenfalls keine Rede sein.

1. Entstehung neuer Konfliktlinien durch den Reformprozess

Entgegen vorheriger Erwartungen trug der Reformprozess selbst keineswegs zu einer Befriedung der Lage bei. Er führte vielmehr zu einer Polarisierung, die in ihrer Intensität bedrohliche Ausmaße annahm. Zurückzuführen ist dies – neben einer zwangsläufigen Unzufriedenheit derjenigen, welche am Status quo nicht rütteln wollten – auf eine Vielzahl unerfüllter Erwar-

⁵²³ *Schneider, Hans-Peter*, Die verfassunggebende Gewalt, § 158 Rn 30, in Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VII, Heidelberg 1992 (S. 3-55).



tungen, die dieser Reformprozess zurückließ. Die Erwartungen der Bevölkerung im Vorfeld der Reform waren genauso heterogen, wie die Beweggründe, eine Verfassunggebende Versammlung zu fordern und Evo Morales in das höchste Staatsamt zu wählen. Insbesondere die städtischen Mittelschichten hatten gehofft, die Regierungsübernahme durch den maßgeblichen früheren Protestakteur MAS, würde das Land, welches jahrelang durch soziale Konflikte und politische Turbulenzen destabilisiert wurde, befrieden.⁵²⁴ Durch die Einbindung vieler hinter Morales stehender sozialer Bewegungen kam es zwar erwartungsgemäß auch vorübergehend zu einer Beruhigung der politischen Lage,⁵²⁵ Morales Projekt der Neugründung hat jedoch eine neue Gegnerschaft herausgebildet, in der sich die Kräfte sammeln, die sich vom MAS und seinem Reformprojekt bedroht fühlen.⁵²⁶ Diese Lager standen sodann in und außerhalb der Verfassunggebenden Versammlung in einem gefährlich polarisierten Gegensatz zu einander. Die Radikalisierung des Diskurses in den letzten Monaten des Prozesses und die dadurch noch einmal verstärkte ideologische Aufladung des Konfliktes, haben die Gräben, die sich durch das Land ziehen, vertieft und letztlich selbst die bolivianische Staatseinheit in Frage gestellt. Die von beiden Seiten erhobenen Maximalforderungen standen sich lange Zeit unversöhnlich gegenüber. Statt Kompromisse und gemeinsame Lösungen zu entwickeln, mobilisierten die Kontrahenten ihre Anhänger und trugen hierdurch selbst zur Verschärfung der Krise bei. Wie oben bereits dargestellt, setzte nun auch die Opposition, ähnlich wie zuvor Morales und seine Anhänger, nicht allein auf Blockadekapazitäten innerhalb der politischen Institutionen, sondern zunehmend auch auf außerparlamentarische Mobilisierungs- und Blockadestrategien.⁵²⁷ Statt zu einer Befriedung ist es somit noch während des Reformprozesses zu einer neuen Konfrontation (teilweise alter Gegner) gekommen, die ihren Höhepunkt in regelrechten Bürgerkriegs- und Sezessionsszenarien fanden.

Spätestens mit der Modifikation des von der Verfassunggebenden Versammlung ausgearbeiteten Verfassungsentwurfes verließen die Bolivianer ganz deutlich den verfassungsrechtlich vorgesehenen Weg. Wer der Überarbeitung insofern kritisch gegenübersteht, als der Text

⁵²⁴ Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), BTI 2008 – Bolivia Country Report, S. 25, Gütersloh 2007; Wolff, Jonas, Bolivien nach der Constituyente: Auseinandersetzung in und um Demokratie, in: Lateinamerika Analysen 20 (2/2008), S. 167.

⁵²⁵ Romero, Simon, A Radical Gives Bolivia Some Stability, nytimes.com vom 18.9.2007, <http://www.nytimes.com/2007/09/18/world/americas/18morales.html> (abgerufen am 2.7.2012, 13.20 Uhr).

⁵²⁶ Ströbele-Gregor, Juliana, Indianischer Sozialismus in Bolivien, mondediplomatique.de vom 12.10.2007, <http://www.monde-diplomatique.de/pm/2007/10/12/a0036.text.name,askvMAdt6.n,3> (abgerufen am 28.6.2012, 10.18 Uhr); Van Cott, Donna Lee, Latin America's Indigenous Peoples, in: Journal of Democracy, Nr. 4, Volume 18 (2007), S. 136f.

⁵²⁷ Wolff, Jonas, Bolivien nach der Constituyente: Auseinandersetzung in und um Demokratie, in: Lateinamerika Analysen 20 (2/2008), S. 165-180, S. 167.



hierdurch an demokratischer Legitimität verliert, der darf bei seiner Bewertung nicht außer Acht lassen, dass ein ähnlicher Makel bereits dem Entwurf aus Oruro anhaftete. Letztlich sind die wahren Beweggründe der Bolivianer, sich für eine Überarbeitung zu entscheiden, unabhängig von Fragen der Verfassungsmäßigkeit ihres Vorgehens. Durch den Verfassungsreformprozess angestrebt wurde eine Befriedung des Landes. Nach Verabschiedung des Entwurfes aus Oruro stand das Land am Rande eines Bürgerkrieges. Gingen zuvor die marginalisierte größtenteils indigene Bevölkerung aus dem Hochland auf die Barrikaden, so bedrohten nunmehr Interessengruppen aus dem Tiefland die nationale Integrität und den Frieden innerhalb des Landes. Offensichtlich war es der Verfassunggebenden Versammlung nicht gelungen, eine Verfassung auszuarbeiten, in der sich alle Bolivianer berücksichtigt fühlen konnten. Eine aus realpolitischer Sicht wohl rein theoretische Möglichkeit wäre es gewesen, den gesamten Reformprozess neu aufzurollen und eine neue Verfassunggebende Versammlung noch einmal mit der Erarbeitung eines kompromissfähigen Verfassungstextes zu beauftragen.

Die erfolgreichen Bemühungen um einen Dialog außerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben im letzten Moment konnten das Land vor einem drohenden Bürgerkrieg vorerst bewahren. Auf für den europäischen Betrachter ungewöhnliche Art und Weise wurde schließlich eine Kompromiss-Verfassung erarbeitet, der laut Verfassungsreferendum die Mehrheit der Bolivianer vertrauen.

Doch auch ein genauerer Blick auf das Votum des bolivianischen Volkes lässt die neue Spaltung des Landes mit aller Deutlichkeit zu Tage treten. Von einer allgemeinen Akzeptanz des neuen *contrat social* kann leider nicht ausgegangen werden. Lehnten sich zuvor die politisch und gesellschaftlich benachteiligten Indigenen auf, hat der Verfassungsreformprozess das Tiefland gegen sich aufgebracht. Hinter diesen Konfrontationen stehen alte, jetzt neu an die Öffentlichkeit getragene Konfliktlinien bezüglich der Generierung und (Um-)Verteilung staatlicher Einnahmen, der Landrechte und der Besetzung politischer Machtpositionen auf nationaler und departamentaler Ebene. Dies belegen auch die auf die Implementierungsphase geworfenen Schlaglichter, die exemplarisch dafür stehen, dass Bolivien auch nach Inkrafttreten der neuen Verfassung (noch) keine innenpolitische Stabilität erlangen konnte.

2. Politische Instabilität während der Implementierungsphase

Eine umfassende Analyse der sich an das Inkrafttreten anschließenden Implementierungsphase, so reizvoll sie wäre, ginge über den hier gewählten Fokus hinaus und soll daher nicht mehr



Gegenstand dieser Arbeit sein. Für die Beantwortung der Frage, ob der Reformprozess zu einer Befriedung der allgemein angespannten Lage führen konnte, ist jedoch dessen auszugartige Behandlung unerlässlich. Zur Abrundung des Bildes von diesem Reformprozess und zur Verdeutlichung des fortwährenden Konfliktpotentials sollen lediglich einige Schlaglichter geworfen werden.

Zunächst einmal galt es die ersten unter der neuen Verfassung stattfindenden Wahlen durchzuführen. Dies waren auf nationaler Ebene die Parlaments- und ersten direkten Präsidentschaftswahlen vom 6. Dezember 2009. Zur Vorbereitung war der *Congreso* gehalten innerhalb von 60 Tagen nach Verkündung der NCPE die entsprechende Wahlordnung zu bestätigen.⁵²⁸ Zudem wurde ein neues digitalisiertes, biometrisches Wahlsystem eingeführt und das Wahlregister aktualisiert. Im Dezember 2005 waren 3 679 886 Bolivianer als Wahlberechtigte registriert, vier Jahre später sollten es 5 139 554 sein.⁵²⁹ Dieser enorme Anstieg ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass weit mehr Bolivianer als zuvor staatlich registriert waren und ordnungsgemäß Papiere besaßen. Zudem waren erstmals auch die Auslandsbolivianer an die Urnen gerufen. Bei diesen Wahlen gewann Evo Morales (*MAS*) mit 64,22 % der Stimmen vor seinem wichtigsten Gegenkandidaten Manfred Reyes Villa von der *Plan Progreso para Bolivia (PPB)* mit 26,46 %.⁵³⁰

Am 6. Januar 2010 trat die *Asamblea Legislativa Plurinacional* erstmals zusammen und Präsident Evo Morales wurde offiziell am 22. Januar 2010 vereidigt, nachdem er tags zuvor von den indigenen Völkern des Landes als geistiges Oberhaupt anerkannt worden war und von den Geistlichen der Aymara in Tiwanaku ein traditionelles Reinigungsritual mit Feuer und Wasser empfangen hatte.

⁵²⁸ Die Kompromissfindung zur Lösung dieser ersten Aufgabe stellte bereits eine Herausforderung dar. Bis zum 8. April 2009 musste ein neues Wahlgesetz verabschiedet werden. Zwar passierte das Wahlgesetz das vom *MAS* dominierte Abgeordnetenhaus, die *Cámara de Diputados*. Der von der Opposition dominierte, rechtsgerichtete *Senado* verweigerte anschließend aber zunächst die Verabschiedung des Wahlgesetzes, worauf Morales, um ein Einlenken des Senates zu erzwingen, am 9. April in Hungerstreik trat. Vgl. dazu: El Presidente Evo Morales y dirigentes sociales en huelga de hambre por la ley electoral, <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2009040901>, bolpress.com vom 9.4.2009 (abgerufen am 27.6.2012, 10.58 Uhr). Beendet wurde der mehrtägige Hungerstreik an dem neben Morales 14 regierungsnahen Gewerkschaftsführer und rund 1000 Sympathisanten teilnahmen, nachdem das Parlament die Reform in der Nacht auf den 19.04.2009 (Ortszeit) nach neunstündiger Debatte beschloss. Vgl. dazu: Morales beendet Hungerstreik – Wahlrechtsgesetz durchgesetzt, <http://derstandard.at/?url=/?id=1237229802755>, derstandard.at vom 14.4.2009 (abgerufen am 27.6.2012, 11.11 Uhr).

⁵²⁹ Zitiert nach Lessmann, Robert, Das neue Bolivien. Evo Morales und seine demokratische Revolution, Zürich, Schweiz 2010, S. 215.

⁵³⁰ *Corte Nacional Electoral*, Acta de cómputo nacional – elecciones generales y referendos 2009, <http://politicadebolivia.blogspot.de/2010/01/resultados-oficiales-elecciones.html> (abgerufen am 27.6.2012, 11.59 Uhr).



Am 4. April 2010 folgten die Wahlen der departamentalen und kommunalen Autoritäten. Hierbei handelte es sich um die Wahl aller neun Präfekten, der Abgeordneten der Parlamente der neun *Departamentos*, eines Regionalparlaments in der autonomen Region Chaco in Tarija sowie der Stadträte und Bürgermeister in 337 Gemeinden.⁵³¹ Diese Wahlen boten Anschauungsmaterial bezüglich des noch immer vorhandenen enormen Konfliktpotentials. Insbesondere die Sitzverteilung in den *Asambleas Legislativas Departamentales*, den Parlamenten der *Departamentos*, war umstritten. Diesbezüglich entbehrte das Übergangswahlgesetz vom April 2009 einer eindeutigen Regelung. Nach einer mit heißer Nadel gestrickten Verordnung der nationalen *Asamblea Legislativa Plurinacional* wurde das Wahlsystem für jene *Departamentos* festgelegt, die erst kürzlich Autonomie erlangt hatten, ohne jedoch bereits zum Zeitpunkt der Wahlen über Autonomiestatute zu verfügen. Die durch das Nationale Wahlgericht erlassenen umstrittenen Richtlinien 30 und 31 erklärten in diesen Fällen nur einen Teil des Übergangswahlgesetzes für anwendbar, wodurch der MAS als stärkste Kraft bevorteilt wurde; aus Protest traten die betroffenen Vertreter der Opposition in Hungerstreik.⁵³²

Nach den Wahlen stand die Verabschiedung einer Reihe für die Implementierung der Verfassung äußerst wichtiger Gesetze an. Exemplarisch genannte seien hier das Gesetz N° 025, Ley del Órgano Judicial (Gesetz über das Justizorgan) vom 24. Juni 2010, das Gesetz N° 073, Ley de Deslinde Jurisdiccional (Gesetz zur Abgrenzung zwischen staatlicher und indigener Rechtsprechung) vom 29. Dezember 2010, das Gesetz N° 027, Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (Gesetz des Plurinationalen Verfassungsgerichtshofs) vom 06. Juli 2010, das Gesetz N° 018, Ley del Órgano Electoral Plurinacional (Gesetz über das Wahlorgan) vom 16. Juni 2010 sowie das Gesetz N° 026, Ley del Régimen Electoral (Wahlgesetz) vom 30. Juni 2010.

Im Vorfeld mit viel Spannung erwartet wurde das Gesetz N° 031, Ley Marco de Autonomías y de Descentralización „Andrés Babiés“ (Rahmengesetz für Autonomieregelungen und Dezentralisierung) vom 19. Juli 2010.

Von großer Bedeutung für die Indigenen war überdies die Verabschiedung des Gesetz N° 071, Ley de Derechos de Madre Tierra (Gesetzes über die Rechte der Mutter Erde) vom 21.

⁵³¹ Eine kritische Analyse der Wahlen inklusive einer Stellungnahme zum Vorwurf des Wahlbetrugs findet sich bei Käss, Susanne, Verschieben sich die Machtverhältnisse in Bolivien? S. 1, Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. vom 14. Mai 2010, http://www.kas.de/wf/doc/kas_19609-544-1-30.pdf (abgerufen am 27.6.2012, 12.04 Uhr).

⁵³² Genauer dazu: Käss, Susanne, Verschieben sich die Machtverhältnisse in Bolivien? S. 1f., Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. vom 14. Mai 2010, http://www.kas.de/wf/doc/kas_19609-544-1-30.pdf (abgerufen am 27.6.2012, 12.04 Uhr).



Dezember 2010, das der Umsetzung der Staatszielbestimmung des „Vivir Bien“, des „Guten Lebens“ aus Art. 8 Abs. 1 NCPE dient und wodurch die Abgeordneten jenen Kritikern entgegen traten, die diesen Bestimmungen rein symbolische Bedeutung zumessen wollten.

Die kritisierte machtpolitische Komponente, die einigen der Neuregelungen anhaftet, trat deutlich bei der jüngsten Besetzung hoher Richterämter zu Tage. Zu besetzen waren 56 Richterstellen, unter anderem am *Tribunal Constitucional Plurinacional* und am *Tribunal Supremo de Justicia*. Als demokratische Errungenschaft gepriesen wurde die Direktwahl der Richterstellen, die nach der NCPE erstmalig durch die Bevölkerung erfolgen sollte.⁵³³ Das Volk zeigte sich jedoch enttäuscht darüber, dass die 115 Kandidaten, die zur Wahl gestellt wurden, sich zuvor einer Auswahlprozedur vor dem vom MAS mit Zweidrittelmehrheit dominierten Parlament unterziehen mussten; dem Aufruf der Opposition folgend, gaben die Bolivianer mehr ungültige als gültige Stimmen ab.⁵³⁴ Dieses Wahlverhalten ist insbesondere vor dem Hintergrund der in Bolivien bestehenden Wahlpflicht als ziviler Ungehorsam zu deuten. Ergänzend zu den nach wie vor vorhandenen Schwierigkeiten, Kompromisse mit der Opposition zu schließen, muss Morales insbesondere um Rückhalt aus den eigenen Reihen kämpfen. Ein großer Teil der Implementierungsstreitigkeiten war und ist bis heute innerhalb des MAS auszutragen, da dieser 88 von 130 Abgeordnetenmandaten und 26 von 36 Senatorensitzen gewann und somit über eine knappe Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern verfügt.⁵³⁵ Doch auch der Unterstützung seiner eigenen Basis kann sich der MAS unter der neuen Verfassungslage nicht sicher sein. Will man von einer geglückten Befriedung des Landes sprechen, so stören „brennende öffentliche Gebäude, Straßenblockaden, Protestmärsche und Streiks“⁵³⁶, wie sie auf die Ankündigung einer per Dekret verordneten Benzinpreiserhöhung folgten. Neben der finanziellen Einbuße, die die Bevölkerung aufgrund folgender Preiserhöhungen für Transport- und Lebensmittel zu spüren bekam, zeigten sich die Anhänger der Regierung enttäuscht vom autoritären Vorgehen des Präsidenten, der trotz der Lippenbekenntnisse zur Stärkung der demokratischen Institutionen weder Parlament noch Volk vor Erlass dieser weitreichenden Maßnahme befragt hatte. Aufgrund des massiven Drucks sah sich Morales letztlich gezwungen das Dekret zurückzunehmen.

⁵³³ Vgl. hierzu: Die NCPE als Ergebnis des Reformprozesses, III. 2. b (6) und (7).

⁵³⁴ Streit in Bolivien über Richterwahl, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.10.2011, S. 6; Morales: Eingeborene und Opposition wollen Richterwahl torpedieren, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.10.2011, S. 6.

⁵³⁵ Zum desolaten Zustand der Opposition vgl. *Lessmann, Robert*, Das neue Bolivien. Evo Morales und seine demokratische Revolution, Zürich, Schweiz 2010, S. 216ff.

⁵³⁶ Das Volk hat gesprochen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.1.2011, S. 8.



Auch die Indigenen, deren gesellschaftlicher und politischer Integration die Reform dienen sollte, konnten nicht zu voller Zufriedenheit bedient werden. Schwierig gestaltete sich beispielsweise die Umsetzung der Autonomieregelungen. Nach Angaben der Konrad-Adenauer-Stiftung warf der CIDOB der Regierung im Laufe der Verhandlungen vor, sie habe ihr Wahlversprechen einer verstärkten politischen Teilhabe der indigenen Völker des Tieflandes gebrochen und die Autonomie sei nur eine „vom Staat kontrollierte Scheinautonomie“.⁵³⁷ Es folgte ein einmonatiger Protestmarsch in Richtung La Paz, der erst durch die Zusage finanzieller Unterstützung für Entwicklungsprogramme in für den CIDOB relevanten Gebieten abgewendet werden konnte. Exemplarisch für die mangelnde Umsetzung der verfassungsrechtlichen Errungenschaften ist die Missachtung des Rechts auf Konsultation der Indigenen: Ein von Brasilien finanzierter und von der Regierung unterstützter Fernstraßenbau durch ein von indigener Bevölkerung besiedeltes Gebiet innerhalb des Nationalparks Isiboro Sécore (TIPNIS), soll ohne vorherige Information darüber und ohne verfassungsrechtlich vorgeschriebene Konsultation begonnen worden sein.⁵³⁸ Die Indígenas aus dem Tiefland reagierten mit einem Protestmarsch ins 600 km entfernte La Paz.⁵³⁹ Nachdem die friedlich begonnene Demonstration gewaltsam durch Polizeieinheiten beendet wurde, kam es *departamento*-übergreifend zu Straßenblockaden und Mahnwachen und die Gewerkschaften drohten der Regierung mit einem Generalstreik.⁵⁴⁰ Aus Protest gegen das Vorgehen der Sicherheitskräfte war zunächst die Verteidigungsministerin Cecilia Chacón zurückgetreten. In Folge massiver Proteste selbst regierungsnaher sozialer Gruppierungen sah sich dann auch der Innenminister Sacha Llorenti gezwungen seinen Posten zu räumen.⁵⁴¹

An diesen Beispielen zeigt sich, dass auch unter Geltung der neuen Verfassung, das Risiko weiter fortbesteht, dass die Ausübung der formalen Politik durch Mobilisierungen blockiert wird. Offensichtlich ist es nicht gelungen, diesen zweiten Weg der in Bolivien üblichen Form der Interessenartikulation durch die Etablierung verfassungsrechtlicher Vorgaben zurückzu-

⁵³⁷ Käss, Susanne/Beese, Hendrik, KAS Länderbericht, Unruhiges Bolivien, vom 27. September 2010, www.kas.de/wf/doc/kas_20606-1522-1-30.pdf?100927111300 (abgerufen am 2.11.2011, 11.36 Uhr).

⁵³⁸ Politisch-institutionelle Konnotationen des Ereignis analysieren: Regalsky, Pablo, Connotaciones político-institucionales del conflicto del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS); Arias Durán, Iván, Connotaciones político-institucionales del conflicto del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS); Cortez, Jorge, Connotaciones político-institucionales del conflicto del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) und Paz, Sarela, El conflicto del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) y sus consecuencias para el Estado Plurinacional de Bolivia, allesamt abzurufen unter: www.fbdm.org.bo/fbdm/index.php?opt=frontmod=documento (abgerufen am 16.12.2011, 10.49 Uhr).

⁵³⁹ Ausland in Kürze, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.8.2011, S. 7.

⁵⁴⁰ Morales stoppt Straßenbau in Eingeborenengebiet, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.9.2011, S. 6.

⁵⁴¹ Regierungskrise in Bolivien, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.9.2011, S. 7.

drängen. Auch scheinen der Bevölkerung die offiziellen in der Verfassung vorgesehenen Wege der Ausübung der sozialen Kontrolle und der gestärkten politischen Partizipation nicht auszureichen. Vielmehr scheint das bolivianische Volk an der schon vor Inkrafttreten der NCPE angewandten Doppelstrategie der Machtausübung einerseits durch politische Repräsentation und andererseits durch außer-systemische Mobilisierung festzuhalten.

Diese bei weitem nicht abschließende Liste könnte um viele weitere Punkte ergänzt werden, die ebenfalls zeigen würden, wie umfangreich und schwierig sich die Anpassung der Rechtsordnung an die neue Verfassung gestaltet. Der Übergang in die neue Verfassungsrealität war und ist von ähnlich vielen Meinungsverschiedenheiten geprägt wie die Verabschiedung der Verfassung selbst. Auf das Inkrafttreten der neuen bolivianischen Verfassung folgt eine langandauernde, komplizierte Phase der Implementierung, während der die Rechtsordnung notwendige Transformationen erfährt, zahlreiche Rechtsangleichungen durchzuführen sind, damit das einfache Gesetz den Vorgaben der höchsten Rechtsnorm im Staat folgen kann, und die durch den Verfassungstext aufgestellten neuen Leitlinien in die Rechtspraxis umgesetzt werden. In der bolivianischen Literatur wird die an die Arbeit der Verfassunggebende Versammlung anknüpfende auf die Verfassungsreform bezogene Zeitspanne gerne mit dem Terminus der „Etapla postconstituyente“ bezeichnet. Die erfolgreiche Gestaltung dieser fundamentalen Phase ist in Anspruch und Ausmaß insbesondere für einen so jungen demokratischen Rechtsstaat wie Bolivien nicht zu unterschätzen.

Daher bleibt trotz der letztlich geglückten Ausarbeitung und Verabschiedung des Entwurfes durch die Verfassunggebende Versammlung, der weitreichenden Überarbeitung nach schwieriger Kompromissfindung im *Congreso* und der abschließenden Annahme des Textes durch den Souverän noch immer die Frage, wie erfolgreich die Umsetzung in die Rechts- und Lebenspraxis gestaltet wird. Diesbezüglich lohnt es auf einen Umstand hinzuweisen, der für den deutschen Betrachter vielleicht nicht ganz selbstverständlich ist und den Stefan Jost sehr treffend zusammengefasst hat: „Bolivien reiht sich im Großen und Ganzen ein in eine lateinamerikanische Tradition, die glaubt, mit Verfassungsänderungen allein könne man Realitäten verändern, und dabei ausblendet zu welcher Vollkommenheit es Lateinamerika gebracht hat, Gesetze zu machen, aber nicht anzuwenden, Reformen zu verabschieden, aber nicht wirksam umzusetzen, kurz, sich zwischen „país legal“ und „país real“ einzurichten.“⁵⁴²

⁵⁴² Jost, Stefan, Politisches System und Verfassungsentwicklung, S. 140 f., in: Bopp, Franziska/Ismar, Georg (Hrsg.), Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze, Berlin 2006.



III. Stabilität der NCPE

Abschließend sei noch ein vager Blick in die Zukunft erlaubt.

Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates oder sogar des Gemeinwesens erhebt den prinzipiellen Anspruch auf dauerhafte Geltung und zielt auf eine Verstetigung des Staates und seiner politischen Entwicklung.⁵⁴³ Eine Instanz, die das „Überleben“ der Verfassung sichern und ihre Einhaltung erzwingen könnte, gibt es jedoch nicht, weshalb bisweilen von einer „Selbstgewährleistung“ der Verfassung die Rede ist.⁵⁴⁴

Ob es dieser jüngsten bolivianischen Verfassung gelingen wird für ihre eigene Gewährleistung zu sorgen und somit über die aktuellen politischen Bestrebungen hinaus Bestand zu haben, wie es für die Charta Magna eines Staates wünschenswert wäre, wird sich erst noch zeigen müssen. Einige Regelungen innerhalb des Verfassungstextes lassen hieran jedoch zweifeln.

1. Konstitutionalisierung von Politiken

Die NCPE enthält weitreichende Festlegungen bezüglich bestimmter Politikfelder. Damit folgt die NCPE einer gewissen lateinamerikanischen Tradition, nach der die jüngeren Verfassungen dieses Raumes nicht nur politische Rechte und die Rahmenbedingungen der Politik

⁵⁴³ Winterhoff, Christian, *Verfassung – Verfassunggebung – Verfassungsänderung. Zur Theorie der Verfassung und der Verfassungsrechtserzeugung*, Tübingen 2007, S. 120 f.; Kägi, Oskar Werner, *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates*, Zürich 1945, S. 51 ff, 77, 111; Hofmann, Hasso, *Recht – Politik – Verfassung. Studien zur Geschichte der politischen Philosophie*, Frankfurt a.M. 1986, S. 262 ff.; Kempen, Bernhard, *Grundgesetz oder neue deutsche Verfassung?*, Neue juristische Wochenschrift 1991, 964 (965); Kirchhof, Paul, *Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten*, § 19 Rn 3 f., in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, 2. Auflage, Heidelberg 1995; Stern, Klaus, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, 2. Auflage, München 1984, S. 72, 86 f.; Linck, Joachim, *Die vorläufigen Verfassungen in den neuen Ländern*, Die Öffentliche Verwaltung 1991, 730, 731; Schambeck, Herbert, *Der Verfassungsbegriff und seine Entwicklung*, S. 211 (220), in: Merkl, Adolf J./Verdroß, Alfred/Walter, Robert (Hrsg.), *Festschrift für Hans Kelsen zum 90. Geburtstag*, Wien, Österreich 1971; Wipfelder, Hans-Jürgen, *Die Verfassungsänderung im bundesdeutschen, österreichischen, schweizerischen und bayerischen Staatsrecht*, Bayerisches Verwaltungsblatt 1983, 289, 290; Dreier, Horst, *Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat*, JuristenZeitung 1994, 741, 742, 744.

⁵⁴⁴ Winterhoff, Christian, *Verfassung – Verfassunggebung – Verfassungsänderung. Zur Theorie der Verfassung und der Verfassungsrechtserzeugung*, Tübingen 2007, S. 121; Hesse, Konrad, *Verfassung und Verfassungsrecht*, § 1 Rn 19, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band 1, 2. Auflage, Berlin, New York, USA 1995, § 1 S. 3-17; Kirchhof, Paul, *Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten*, § 19 Rn 11, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band I, 2. Auflage, Heidelberg 1995.



definieren, sondern konkrete Inhalte für bestimmte Politikbereiche vorschreiben.⁵⁴⁵ Beispielsweise sei hier nur die zwischen Opposition und Regierung unterschiedlich bewertete Rolle des Staates in der Wirtschaft genannt. Der vierte Teil der Verfassung widmet sich unter dem Titel „wirtschaftliche Struktur und Organisation des Staates“ der Wirtschaftspolitik und legt in Art. 316 f.NCPE recht detailliert eine dominante Rolle des Staates in der Wirtschaft fest. Dies entspricht durchaus der Vorstellung des derzeit regierenden MAS, der hiermit das Ziel verfolgt, diese Staatsrolle über die augenblickliche politische Machtkonstellation hinaus zu sichern. Gleichzeitig findet sich hier jedoch ein Anknüpfungspunkt für etwaige kommende marktliberalere Regierungen, die Notwendigkeit einer Verfassungsreform zu proklamieren. Zudem läuft Bolivien damit Gefahr eine gewisse „Dynamik der Konstitutionalisierung von Politiken [einzuleiten, wodurch] die Grenzen zwischen der normalen Gesetzgebung und der Verfassungsgesetzgebung verwischen“⁵⁴⁶. Geht man davon aus, dass die Langlebigkeit einer Verfassung nicht zuletzt von der Flexibilität auf neue gesellschaftliche Konstellationen einzugehen abhängt, so spricht eine so konkrete Festschreibung einer durchaus umstrittenen Politik, sicherlich nicht für eine lange Lebensdauer.

2. Reformmöglichkeiten

Die erschwerte Abänderbarkeit ist in Verfassungen eines der Mittel, die Dauerhaftigkeit der Verfassung sicher zu stellen. Die NCPE eröffnet jedoch vielerlei Möglichkeiten, Verfassungsänderungen zu initiieren.

In Art. 411 Abs. 2 NCPE ist die Teilrevision geregelt, die durch eine Volksinitiative (20 Prozent der Wahlberechtigten) oder mit Hilfe eines mit Zweidrittelmehrheit verabschiedeten Verfassungsreformgesetzes der Asamblea Legislativa Plurinacional eingeleitet werden kann. Erschwert wird die Teilrevision allerdings durch das zwingende Erfordernis einer abschließenden Annahme per Referendum.

Art. 411 Abs. 1 NCPE enthält die Voraussetzungen für eine Totalrevision der Verfassung mittels einer Verfassungsgebende Versammlung. Diese kann gemäß der Neuregelung durch eine Volksinitiative (20 Prozent der Wahlberechtigten), die absolute Mehrheit der Senatoren und Abgeordneten oder den Präsidenten einberufen werden.

⁵⁴⁵ Besonders deutlich wird diese Tendenz mit einem Blick auf die brasilianische Verfassung, aber auch etwa die ecuadorianische Verfassung folgt dieser Tradition.

⁵⁴⁶ Nolte, Detlef, Verfassungspopulismus und Verfassungswandel in Lateinamerika, German Institute of Global and Area Studies, Institut für Lateinamerika-Studien (Hrsg.), GIGA Focus Nr. 2, 2009 S. 7.



Es ist mithin vergleichsweise einfach ein solches Gremium neuerlich ins Leben zu rufen. Zwar ist mit der Einberufung noch keine Verfassungsreform abgeschlossen, es wird jedoch ein Prozess in Gang gesetzt, der seinerseits bereits die Verfassung in Frage stellt und zudem eine politische Eigendynamik entwickeln kann, die unter Umständen nur schwerlich zu stoppen ist. Es wird zudem darauf hingewiesen, dass diese Einberufungsmöglichkeiten die Gefahr bergen, dass das Instrument der Verfassungsgebenden Versammlung „von Politikern zur Ablenkung von realen Problemen, zur Profilierung oder zur Kanalisierung von Unzufriedenheit gegen die Regierung oder von Seiten der Präsidenten als plebiszitäres Instrument zur Mobilisierung von Rückhalt eingesetzt werden“⁵⁴⁷ kann. Es wird somit nicht zuletzt von der Zurückhaltung in der politischen Praxis abhängen, ob diese Verfassung Bestand hat.

3. Ergebnis

Bleibt zu resümieren, dass ein Paradebeispiel für einen nach Recht und Gesetz ablaufenden friedlichen Reformprozess sicher anders aussähe und die Reform jedenfalls nicht zu einer kurzfristigen Befriedung der sozialen und politischen Lage in Bolivien geführt hat.

Über den Erfolg dieser umfassenden Umgestaltung des Staates sollte jedoch nicht allein mit Blick auf seine kurzfristigen Auswirkungen geurteilt werden. Die Mobilisierung ist ein in Bolivien übliches Mittel der Interessenartikulation, auf das im Falle von politischen Divergenzen gerne zurückgegriffen wird. Auch darf nicht vergessen werden, dass die Entscheidungsfindung über den Weg der Abstimmung nach siegreicher Mehrheit und unterlegener Minderheit der europäischen Tradition entstammt und der in vielen indigenen Kulturen zu findenden Konsens- oder Verhandlungsdemokratie gerade nicht entspricht. Diese Rahmenbedingungen erschweren die Etablierung einer politischen Stabilität.

Nichtsdestotrotz wird der Neugestaltung des Staates ein langfristiger Verdienst zuzurechnen sein: Die Einbindung zuvor marginalisierter Gruppen in ein verfassungsrechtlich verankertes Staatsmodell, das auf der gleichrangigen Anerkennung verschiedener Ethnien beruht, ist für die indigenen Völker Boliviens ein bedeutendes Instrument zur Wahrung ihrer Kultur und zur Durchsetzung ihrer Rechte. Gleichzeitig stellt die Verfassung eine sehr weitgehende Umsetzung auch internationaler Vorgaben dar und sie dürfte insofern Leuchtturmwirkung für den lateinamerikanischen Raum aber auch darüber hinaus entfachen.

⁵⁴⁷ *Nolte, Detlef*, Verfassungspopulismus und Verfassungswandel in Lateinamerika, German Institute of Global and Area Studies, Institut für Lateinamerika-Studien (Hrsg.), GIGA Focus Nr. 2, 2009 S. 7.





Literaturverzeichnis

- Aguirre Beltrán, Gonzalo Indigenismo y mestizaje – una polaridad bio-cultural,
in: Cuadernos Americanos, N°4,
Mexico, 1956,
S. 35-51.
- Albó, Xavier Datos de una encuesta: El perfil de los constituyentes,
in: T'inkazos N°23-24 (März 2008),
Fundación PIEB (Hrsg.),
La Paz, Bolivien 2008,
S. 49-63.
- Albó, Xavier/
Barrios Suvelza, Franz Por una Bolivia plurinacional e intercultural con Autonomías,
La Paz, Bolivien 2006.
- Alvarez, Alejandro Die verfassunggebende Gewalt des Volkes unter besonderer Be-
rücksichtigung des deutschen und chilenischen Grundgesetzes,
Frankfurt a.M. 1995.
- Anaya, S. James Indigenous Peoples in International Law,
New York, USA/Oxford, Vereinigtes Königreich 1996.
- Anderson, Lykke E. Low Social Mobility in Bolivia: Causes and Consequences for
Development,
Kiel Institute of World Economics (Hrsg.),
Working Paper N°1046, Mai 2001,
<http://www.ifw-members.ifw-kiel.de/publications/low-social-mobility-in-bolivia-causes-and-consequences-for-development/kap1046.pdf>,
abgerufen am 2.7.2012, 14.25 Uhr.
- Andres, Maren/
Misgeiski, Knut Opposition instrumentalisiert Hauptstadtstreit – Verfassungge-
bende Versammlung am Scheideweg,
Lateinamerika Nachrichten Nr. 401 (November 2007),
S. 21-23.
- Aparicio Wilhelmi, Marco Los derechos políticos de los pueblos indígenas en la Declaración
de Naciones Unidas,
in: Berraondo, Mikel (Hrsg.),
La declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.
Punto y seguido
Barcelona, Spanien 2008.
S. 35-54.



- Apostamos por Bolivia (Hrsg.) ¿Quiénes son?, ¿dónde nacieron?, a qué se dedican?, ¿dónde fueron elegidos?, ¿qué idioma hablan? Conozcamos más sobre los constituyentes, Cuaderno 10, La Paz, Bolivien 2007.
- Apostamos por Bolivia (Hrsg.) El álbum de las comisiones, Revista Construyendo 40, La Paz, Bolivien 2007.
- Apostamos por Bolivia (Hrsg.) El álbum de los constituyentes, Revista Construyendo 28, La Paz, Bolivien 2006.
- Apostamos por Bolivia (Hrsg.) Derechos humanos de pueblos indígenas en la nueva Constitución, Cuaderno 4, La Paz, Bolivien 2006.
- Arias Durán, Iván Connotaciones político-institucionales del conflicto del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), <http://www.fbdm.org.bo/fbdm/index.php?opt=front&mod=documento&pag=2>, abgerufen am 2.7.2012, 13.46 Uhr.
- Asbún, Jorge Constituyente y Reforma Constitucional en Bolivia, Santa Cruz, Bolivien 2005.
- Asturizada Mendoza, Fernando Medio ambiente, recursos naturales, tierra y territorio en el proyecto de constitución, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), opiniones y análisis, Bd. 92 (Análisis del proyecto de constitución de la Asamblea Constituyente, Tomo II) La Paz, Bolivien 2008, S. 123-150.
- Balliván, Salvador Romero El Organismo Electoral en el Proyecto de Constitución de la Asamblea Constituyente, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), opiniones y análisis, Bd. 92 (Análisis del proyecto de constitución de la Asamblea Constituyente, Tomo II), La Paz, Bolivien 2008, S. 81-99.
- Banco Interamericano de Desarrollo (Hrsg.) Ocultos a plena vista: ciudadanos indocumentados en América Latina, IDEA series, Volume 9, Januar-April 2006, <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubI-Vol9s.pdf>, abgerufen am 2.7.2012, 14.26 Uhr



- Barié, Cletus Gregor Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama,
2. Auflage, La Paz Bolivien 2003.
- Behrens, Peter-Alberto Ein Jahr Evo Morales in Bolivien – eine Bilanz,
Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.),
Politischer Kurzbericht vom 31.1.2007,
www.kas.de/wf/doc/kas_10062-1522-1-30.pdf?070205105810,
abgerufen am 26.6.2012, 11.44 Uhr.
- Berger, Timo „Eine Justiz, die alle Menschen gleich behandelt“, Reform in Bolivien soll indigene Rechtsprechung anerkennen. Ein Gespräch mit Justizministerin Casimira Rodriguez,
<http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Bolivien/romero.html>,
abgerufen am 28.6.2012, 12.48 Uhr.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) BTI 2008 – Bolivia Country Report,
Gütersloh 2007.
- Beutler Benjamin Machtkampf in Bolivien – Abgewählte Eliten mit Sperrfeuer gegen Morales,
Lateinamerika Nachrichten 409/410 (Juli/August 2008),
S. 28-30.
- Beutler, Benjamin Im Namen der Befreiung – Boliviens Präsident Evo Morales verkündet vor Hunderttausenden in El Alto das Inkrafttreten der neuen Verfassung,
<http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Bolivien/verfassung29.html>,
abgerufen am 27.6.2012, 10.57 Uhr.
- Beutler, Benjamin Koka ist nicht Kokain, Boliviens Präsident wirbt für Legalisierung und Kommerzialisierung,
<http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Bolivien/kokain.html>,
abgerufen am 29.6.2012, 11.52 Uhr.
- Birle, Peter Von der vergessenen Revolution zum neuen Gesellschaftsvertrag? Fünf Jahrzehnte Bolivianische Geschichte,
in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.),
Dossier Lateinamerika vom 19.11.2007,
<http://www.bpb.de/internationales/amerika/lateinamerika/44646/geschichte>,
abgerufen am 4.7.2012, 13.21 Uhr.



- Böckenförde, Ernst-Wolfgang Die verfassunggebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts (1986),
in: ders.,
Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht,
Frankfurt am Main 1991.
- bolivia.com http://www.bolivia.com/Especiales/2005/Elecciones/generales/CNE_resultados.asp,
abgerufen am 28.6.2012, 10.13 Uhr.
- bolpress.com El partido de gobierno apoyó al candidato de APB como representante de Santa Cruz,
Seis de los nueve miembros del comité ad hoc de la Constituyente son del MAS
bolpress vom 02.08.2006,
<http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006080218>,
abgerufen am 25.6.2012, 13.51 Uhr.
- bolpress.com El Presidente Evo Morales y dirigentes sociales en huelga de hambre por la ley electoral,
bolpress.com vom 9.4.2009
<http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2009040901>,
abgerufen am 27.6.2012, 10.58 Uhr.
- bolpress.com Podemos se divide
www.bolpress.com/art.php?Cod=2008102010,
bolpress.com vom 20.10.2008,
abgerufen am 26.6.2012, 14.11 Uhr.
- Buitrago, Miguel A. Boliviens neue Verfassung – ein Land vor der Zerreißprobe,
German Institute of Global and Area Studies, Institut für Lateinamerika-Studien (Hrsg.),
GIGA Focus Nr. 12, 2007.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) BMZ Konzepte 139,
Entwicklungszusammenarbeit mit indigenen Völkern in Lateinamerika und der Karibik,
<http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Konzept139.pdf>,
abgerufen am 22.6.2012, 10.04 Uhr.
- Buxton, Nick Constituting change in a divided Bolivia,
aus Januar 2008,
http://www.tni.org/archives/buxton_boliviaconstitution,
abgerufen am 26.6.2012, 13.09 Uhr.
- Bynkershoek, Cornelius Quaestionum juris publici libri duo
Leyden, Niederlande 1737.



- Capotorti, Francesco Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, New York, USA 1991.
- caracol.com.co El Congreso hizo cambios de fondo a la CPE de Oruro, <http://www.caracol.com.co/noticias/el-congreso-hizo-cambios-de-fondo-a-la-cpe-de-oruro/20081023/nota/695859.aspx>, abgerufen am 26.6.2012, 14.06 Uhr.
- Carrasco Alurralde, Inés Valeria/
Albó, Xavier Cronología de la Asamblea Constituyente, in: T'inkazos N°23-24 (März 2008), Fundación PIEB (Hrsg.), La Paz, Bolivien 2008, S. 101-124.
- Chávez Reyes, Silvia Las Asambleas Constituyentes en Bolivia, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), opiniones y análisis, Bd. 74 (Asamblea Constituyente), La Paz, Bolivien 2005, S.11-50.
- Cobo Martínez, José R. Discrimination against indigenous people, UN-Dokument Nr. E/CN.4/Sub.2/1986/87.
- Cocarico Lucas, Edwin El etnocentrismo político-jurídico y el estado multinacional: nuevos desafíos para la democracia en Bolivia, América Latina Hoy N°43, Salamanca, Spanien 2006, S. 131-152.
- Cordero Carraffa, Carlos Hugo La Asamblea Legislativa Plurinacional – Estructura y Organización, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), Relexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado La Paz, Bolivien 2009, S. 153-190.
- Cordero Carraffa, Carlos Hugo Aprobación de nueva Constitución es ilegal, [eldiario.net](http://www.eldiario.net) vom 27.11.2007, http://www.eldiario.net/noticias/2007/2007_11/nt071127/2_06plt.php, abgerufen am 26.6.2012, 12.31 Uhr.
- Corte Nacional Electoral Resultados Referéndum Nacional Constituyente 2009, Documento de Información Pública N°4, La Paz, Bolivien 2009.



- Corte Nacional Electoral Acta de cómputo nacional – elecciones generales y referendos 2009,
<http://politicadebolivia.blogspot.de/2010/01/resultados-oficiales-elecciones.html>,
 abgerufen am 27.6.2012, 11.59 Uhr.
- Corte Nacional Electoral Resultados Referéndum Dirimidor,
http://www.cne.org.bo/proces_electoral/RefConstitucion2009/documentos/Separata%20resultados%20Ref%20constituyente.pdf,
 abgerufen am 04.03.2009, 16.06 Uhr, nicht mehr abrufbar.
- Cortez, Jorge Connotaciones político-institucionales del conflicto del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS),
<http://www.fbdm.org.bo/fbdm/index.php?opt=front&mod=documento&pag=2>,
 abgerufen am 2.7.2012, 13.46 Uhr.
- Crabtree, John Bolivia's controversial constitution,
 vom 10.12.2007,
http://www.opendemocracy.net/article/bolivia_s_controversial_constitution,
 abgerufen am 26.6.2012, 13.11 Uhr.
- Degregori, Carlos Iván Identidad étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú,
 in: Institut français d'études andines (Hrsg.),
 Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos,
 Lima, Peru 1993,
 S. 113-133.
- derstandard.at Wahlrechtsreform durchgesetzt, Morales beendet Hungerstreik,
 derstandard.at vom 14.04.2009,
<http://derstandard.at/?url=/?id=1237229802755> ,
 abgerufen am 27.6.2012, 11.11 Uhr.
- Deutsche Welle Neuer Staatschef soll Bolivien beruhigen,
 dw.de vom 10.6.2005,
<http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1610433,00.html>,
 abgerufen am 2.7.2012, 14.31 Uhr.
- Dilger, Gerhard Die Sackgasse von Sucre – Die von Evo Morales angekündigte “Neugründung” Boliviens droht zu kippen,
 Neues Deutschland vom 7.12.2006,
<http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/regionen/Bolivien/verfassung6.html>,
 abgerufen am 26.6.2012, 11.15 Uhr.



- Draeger, Hartmut Bolivien stimmt für die neue Verfassung,
Bolivia Nr. 156 (Februar 2009),
S. 3-10.
- Draeger, Hartmut Dezentralisierung Boliviens und „soziale Kontrolle“,
Bolivia Nr. 152 (November 2007/Januar 2008),
S. 12-20.
- Dreier, Horst Grenzen demokratischer Freiheit im Verfassungsstaat,
JuristenZeitung 1994,
S. 741-752.
- El Deber Evo pide a Sucre que congele demanda de capitalidad plena,
El Deber vom 23.6.2007,
<http://www.eldeber.com.bo/2007/2007-06-23/vernotanacional.php?id=1823>,
zuletzt abgerufen am 23.12.2011, 10.31 Uhr,
nicht mehr abrufbar.
- El grupo de Trabajo Bolivia: Tres discursos para la historia en la inauguración de
SERVINDI Asamblea Constituyente,
<http://servindi.org/actualidad/986>,
abgerufen am 10.7.2012, 12.42 Uhr.
- eldiario.net Asamblea transita por un camino difícil y peligroso,
eldiario.net vom 29.11.2007,
http://www.eldiario.net/noticias/2007/2007_11/nt071129/2_01pt.php,
abgerufen am 26.6.2012, 12.34 Uhr.
- eldiario.net Seis regiones paran en rechazo al proyecto de la Carta Magna,
eldiario.net vom 28.11.2007,
http://www.eldiario.net/noticias/2007/2007_11/nt071128/0_02ptd.php,
abgerufen am 26.6.2012, 12.49 Uhr.
- eldiario.net Asamblea puede cambiar de sede,
eldiario.net vom 28.11.2007,
http://www.eldiario.net/noticias/2007/2007_11/nt071128/0_01ptd.php,
abgerufen am 26.6.2012, 12.53 Uhr.
- El-Hage Guaristi, Carlos Análisis Jurídico de la Constitucionalidad de la Propuesta de
Javier Nueva Constitución Política del Estado,
in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.),
opiniones y análisis, Bd. 91, Tomo I (Análisis del proyecto de
Constitución de la Asamblea Constituyente),
La Paz, Bolivien 2008,
S. 111-136.



- elpais.com El gobierno boliviano fuerza la reanudación de la Constituyente, elpais.com vom 24.11.2007, http://elpais.com/diario/2007/11/24/internacional/1195858810_850215.html, abgerufen am 26.6.2012, 12.38 Uhr.
- elpais.com Evo Morales pide la despenalización de la hoja de coca, elpais.com vom 11.3.2009, http://internacional.elpais.com/internacional/2009/03/11/actualidad/1236726013_850215.html, abgerufen am 29.6.2012, 11.52 Uhr.
- elpais.com Evo Morales promulga en Bolivia la nueva Constitución, elpais.com vom 8.2.2009, http://elpais.com/diario/2009/02/08/internacional/1234047608_850215.html, abgerufen am 29.6.2012, 12.35 Uhr.
- Ernst, Tanja Zwischen Rhetorik und Reformen – die ‚Neugründung‘ Boliviens, in: Lateinamerika Analysen 17 (2007) S. 177-179.
- Exeni Rodríguez, José Luis El Órgano Electoral Plurinacional, in: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Relexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado, La Paz, Bolivien 2009, S. 297-318.
- Fastenrath, Ulrich Das Recht der Staatensukzession, in: Ebenroth, Carsten Thomas/ Fastenrath, Ulrich/Schweisfurth, Theodor, Das Recht der Staatensukzession, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Band 35 Heidelberg 1996, S. 9-48.
- Feldt, Heidi/ Ströbele-Gregor, Juliana Stärkung indigener Organisationen in Lateinamerika: Indigene Völker und Konflikt, Aktualisierte Auflage, Frankfurt a.M. 2011.
- Finnegan, William Letter from Bolivia: Leasing the Rain, newyorker.com vom 8.4.2002, http://www.newyorker.com/archive/2002/04/08/020408fa_FACT1, abgerufen am 22.6.2012, 11.11 Uhr.



- focus.de Referendum – Bolivianer nehmen neue Verfassung an,
focus.de vom 26.1.2009,
http://www.focus.de/politik/ausland/referendum-bolivianer-nehmen-neue-verfassung-an_aid_365042.html,
abgerufen am 26.6.2012, 14.34 Uhr.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung Ausland in Kürze,
Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.8.2011, S. 7.
- Fundación Tierra (Hrsg.) ¿Que es la Autonomía Indígena Originario Campesina?
La Paz, Bolivien 2009.
- Gamboa Rocabado, Franco El trabajo de la Asamblea Constituyente: una evaluación de su
dinámica,
in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.),
opiniones y análisis, Bd. 91 (Análisis del Proyecto de la
Constitución de la Asamblea Constituyente),
La Paz, Bolivien 2008,
S. 11-46.
- García Linera, Álvaro Democracia liberal vs. democracia comunitaria,
<http://www.voltairenet.org/article122845.html#article122845>,
vom 20.1.2004,
abgerufen am 28.6.2012, 11.55 Uhr.
- García Linera, Álvaro Los retos de la democracia en Bolivia,
in: Corte Nacional Electoral (Hrsg.),
Democracia en Bolivia, Cinco análisis temáticos del Segundo
Estudio Nacional sobre Democracia y Valores Democráticos,
La Paz, Bolivien 2005,
S. 11-69.
- García Linera, Álvaro Estado multinacional. Una propuesta democrática para la
extinción de la exclusión de las naciones indígenas,
La Paz, Bolivien 2005.
- Goedeking, Ulrich/ Zuazo, Moira Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse: Konfliktszenarien
und soziopolitische Akteure in Bolivien,
Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.),
Berlin, 2006.
- Gordillo Claire, José Miguel La cuestión indígena en el proyecto de la Constitución Política
del Estado,
in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.),
opiniones y análisis, Bd. 91 (Análisis del proyecto de
Constitución de la Asamblea Constituyente),
La Paz, Bolivien 2008,
S. 137-159.



- Hailbronner, Kay in: Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.),
Völkerrecht
4. Auflage, Berlin 2007.
- Hanns Seidel Stiftung
e.V./
FUNDEMOS (Hrsg.) opiniones y análisis, Bd. 18 (Posición de los partidos políticos
sobre la Ley de declaratoria de necesidad de reforma de la
Constitución Política de Estado)
La Paz, Bolivien 1993.
- Heckel, Martin Legitimation des Grundgesetzes,
in: Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.),
Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland,
Band VIII: Die Einheit Deutschlands –Entwicklung und Grund-
lagen,
Heidelberg 1995.
- Herbst, Tobias Legitimation durch Verfassunggebung. Ein Prinzipienmodell der
Legitimität staatlicher und supranationaler Hoheitsgewalt,
Baden-Baden 2003.
- Herdegen, Matthias Völkerrecht,
8. Auflage, München 2009.
- Herrera, Wiliam Asamblea Constituyente y Reforma Constitucional,
in: Asbún, Jorge/Herrera, William/Fernández Segado, Francisco,
Asamblea Constituyente & Reforma Constitucional,
Cochabamba, Bolivien 2005,
S. 45-72.
- Hesse, Konrad Verfassung und Verfassungsrecht,
in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.),
Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutsch-
land, Band 1,
2. Auflage, Berlin/New York, USA 1995,
§ 1.
- Hofmann, Hasso Recht-Politik-Verfassung. Studien zur Geschichte der politischen
Philosophie,
Frankfurt a.M., 1986.
- Holder, Cindy Self-Determination as a basic human-right: the Draft UN-
Declaration on the rights of indigenous peoples,
in: Eisenberg, Avigail/Spinner-Halev, Jeff (Hrsg.),
Minorities within Minorities. Equality, Rights and Diversity,
Cambridge, Vereinigtes Königreich 2005,
S. 294-315.



- Horst, Rüdiger Zielkonflikt zwischen Demokratie und ökonomischer Stabilität in Bolivien,
in: Jäger, Thomas (Hrsg.),
Bolivien – Staatszerfall als Kollateralschaden,
Wiesbaden 2009,
S. 127-193.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) (Hrsg.) Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente boliviana,
La Paz, Bolivien 2008.
- Instituto Nacional de Estadística (Hrsg.) Bolivia: Características Sociodemográficas de la Población Indígena,
2. Auflage, La Paz, Bolivien 2005.
- Instituto Nacional de Estadística (Hrsg.) Censo Nacional de Población y Vivienda 2001,
<http://www.ine.gob.bo/anda/ddibrowser/?id=31>,
abgerufen am 4.7.2012, 11.59 Uhr.
- International Crisis Group (Hrsg.) Bolivia's Reforms: The Danger of New Conflicts,
Latin America Briefing N° 13,
Bogotá, Kolumbien/Brüssel, Belgien 2007
- International Crisis Group (Hrsg.) Bolivia's New Constitution: Avoiding Violent Confrontation,
Latin America Report N° 23, 31. August 2007,
[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-amer-ica/boliva/23_bolivia_s_new_constitution___avoiding_violent_confrontation](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-amer-ica/boliva/23_bolivia_s_new_constitution___avoiding_violent_confrontation),
abgerufen am 26.6.2012, 11.32 Uhr.
- Isensee, Josef Das Volk als Grund der Verfassung – Mythos und Relevanz der Lehre von der verfassunggebenden Gewalt,
Opladen, 1995.
- Isensee, Josef/
Kirchhof, Paul Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland,
Band VII,
Heidelberg 1992.
- Ismar, Georg Das „Musterland“ in der Krise: Gründe für die politische Destabilisierung und Zukunftsperspektiven in Bolivien,
in: Bopp, Franziska/Ismar, Georg (Hrsg.),
Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze,
Berlin, 2006
S. 25-78.



- Jellinek, Georg Allgemeine Staatslehre,
3. Aufl. 1914,
durchgesehen und ergänzt von Walter Jellinek,
3. Neudruck, Berlin 1921.
- Jost, Stefan Bolivien: Politische Neugründung in der Sackgasse,
German Institute of Global and Area Studies, Institut für Latei-
namerika-Studien (Hrsg.),
GIGA Focus Nr. 7, 2008.
- Jost, Stefan Politisches System und Verfassungsentwicklung,
in: Bopp, Franziska/Ismar, Georg (Hrsg.),
Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze,
Berlin 2006,
S. 111-150.
- Jost, Stefan Das Verfassungsreferendum 2009 in Bolivien – eine Analyse,
Auslandsinformationen 4/2009 der Konrad-Adenauer-Stiftung,
http://www.kas.de/wf/doc/kas_17141-544-1-30.pdf,
abgerufen am 26.6.2012, 13.50 Uhr.
- Jost, Stefan Politisches System und Reformprozess 1993-1997,
Opladen 2003.
- Jost, Stefan/
Rivera Santivañez, José
Antonio/
Molina Rivero, Gonzalo/
Cajias, Huascar J. (Hrsg.) La Constitución Política del Estado, Comentario Crítico
Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.),
2. Auflage, La Paz, Bolivien 2005.
- Kägi, Oskar Werner Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates,
Zürich, Schweiz 1945.
- Kälin, Walter/
Künzli, Jörg Universeller Menschenrechtsschutz,
Basel, Schweiz 2005.
- Käss, Susanne Verschieben sich die Machtverhältnisse in Bolivien?
Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. vom 14. Mai
2010,
http://www.kas.de/wf/doc/kas_19609-544-1-30.pdf,
abgerufen am 27.6.2012, 12.04 Uhr.
- Käss, Susanne/
Beese, Hendrik Unruhiges Bolivien,
Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. vom 27. Sep-
tember 2010,
www.kas.de/wf/doc/kas_20606-1522-1-30.pdf?100927111300,
abgerufen am 2.7.2012, 13.36 Uhr.



- Kempen, Bernhard Grundgesetz oder neue deutsche Verfassung?
in: Neue Juristische Wochenschrift 1991, 964-967.
- Kirchhof, Paul Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten,
in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.),
Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland,
Band I,
2. Auflage, Heidelberg 1995,
§ 19.
- Koordinationsstelle Indi- Länderpapier Indigene Völker in Bolivien, 2010,
gene Völker in Latein- <http://www.giz.de/Themen/de/SID-FFE96815-790A832A/dokumente/giz2010-de-Laenderpapier-Bolivien.pdf>,
amerika und der Karibik abgerufen am 21.6.2012, 13.27 Uhr.
der GIZ
- Kramer, Andrea Bolivien auf dem Weg zu einer neuen Verfassung,
Lateinamerika Analysen 14 (2006),
S. 193-206.
- Kuppe, René Die Anerkennung indigener Rechtsautonomie im interkulturellen
Spannungsfeld,
in: Borsdorf, Axel / Krömer, Getrud / Parnreiter, Christof (Hrsg.),
Lateinamerika im Umbruch – Geistige Strömungen im Globali-
sierungsstress,
Innsbrucker Geographische Studien, 32 (2001),
S. 61-76.
- Kuppe, René Indianische Rechte und Partizipation im Rahmen der Verwirkli-
chung eines plurikulturellen und multiethnischen Staates, in: Ibe-
ro-Amerikanisches Institut (Hrsg.),
Indiana 17/18,
Berlin, 2000/2001,
S. 105-133.
- Kymlicka, Will Multicultural citizenship. A liberal theory of minority rights.
New York, USA 1995.
- LatinNews (Hrsg.) Latin American Special Report, September 2003,
Indigenous peoples and power in Latin America.
- Lazarte Rojas, Jorge Hacia un país moderno y democrático, La Asamblea Constitu-
yente: un nuevo comienzo,
La Paz, Bolivien 2006.
- Lazarte Rojas, Jorge El recorrido de la Asamblea Constituyente,
in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.),
opiniones y análisis, Bd. 74 (Asamblea Constituyente),
La Paz, Bolivien 2005,
S. 83-110.



- Leisner, Walter Verfassunggebung und Verfassungskontrolle in Frankreich und Deutschland,
München 1957.
- Lessmann, Robert Zwischen Modellfall und Unregierbarkeit
in: Jäger, Thomas (Hrsg.),
Bolivien – Staatszerfall als Kollateralschaden
Wiesbaden 2009,
S. 37-64.
- Lessmann, Robert Das neue Bolivien. Evo Morales und seine demokratische Revolution,
Zürich, Schweiz 2010.
- Lessmann, Robert Bolivien und die Kokaproblematik,
in: Franziska Bopp/Georg Ismar (Hrsg.),
Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze,
Berlin 2006,
S.427-450.
- Lessmann, Robert „Drogenkrieg“ und Militarisierung in den Anden
Lateinamerika anders Nr.2/2007,
S. 8-9.
- Linck, Joachim Die vorläufigen Verfassungen in den neuen Ländern
in: Die Öffentliche Verwaltung 1991, S. 730-737.
- Ludescher, Monika Menschenrechte und indigene Völker,
Frankfurt a.M. 2004
- Maihold, Günther Konfliktdynamiken und Handlungsoptionen in der
Regierbarkeitskrise,
in: Bopp, Franziska/Ismar, Georg (Hrsg.),
Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze,
Berlin 2006,
S. 79-109.
- Mansilla,
Hugo Celso Felipe Manipulierte Modernisierung: der Fall Bolivien,
in: Internationale Politik und Gesellschaft 2/2004,
S. 162-174.
- Marirrodrga, Jorge Evo Morales impone su Constitución,
elpais.com vom 26.11.2007,
http://elpais.com/diario/2007/11/26/internacional/1196031602_850215.html,
abgerufen am 26.6.2012, 12.42 Uhr.



- Marirrodriga, Jorge Las provincias más ricas de Bolivia van a la huelga contra la Constitución,
elpais.com vom 28.11.2007,
http://elpais.com/diario/2007/11/28/internacional/1196204407_850215.html,
abgerufen am 26.6.2012, 12.47 Uhr.
- Maunz, Theodor/
Dürig, Günter (Hrsg.) Grundgesetz, Kommentar, Loseblattausgabe,
München (Stand: August 2005).
- Meentzen, Angela Staatliche Indigena-Politik in Lateinamerika im Vergleich – Me-
xiko, Guatemala, Ecuador, Peru und Bolivien,
Lima, Peru 2007.
- Meschkat, Klaus Verfassungsprozesse und soziale Konflikte in den Andenländern:
neue Entwicklungen in Bolivien und Ecuador,
Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.),
http://www.boell.de/downloads/Verfassungsprozesse_Bolivien_Ecuador_Meschkat.pdf,
abgerufen am 26.6.2012, 11.53 Uhr.
- Morales,
Waltraud Queiser From Revolution to Revolution: Bolivia's National Revolution
and the "Re-founding" Revolution of Evo Morales,
The Latin Americanist 55 (März 2011),
S. 131-144.
- Moreno, Isabel/
Aguirre, Mariano La Refundación del Estado en Bolivia,
Madrid, Spanien 2007.
- Movimiento
Al Socialismo (Hrsg.) Refundar Bolivia para vivir bien. Propuesta oficial del MAS para
la Asamblea Constituyente,
La Paz, Bolivien 2006,
<http://constituyentesoberana.org/info/files/REFUNDAR%20BOLIVIA%20PARA%20VIVIR%20BIEN.pdf>,
abgerufen am 28.6.2012, 13.44 Uhr.
- Murswiek, Dietrich Die verfassunggebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die
Bundesrepublik Deutschland,
Berlin 1978.
- Nehe, Börries Kesseln gegen Rechts – Nach gewalttätigen Übergriffen der Op-
position im Osten Boliviens holt ein Machtwort der UNASUR
diese zurück an den Verhandlungstisch,
Lateinamerika Nachrichten Nr. 413 (November 2008),
S. 6-9.



- Neue Zürcher Zeitung Boliviens Indianer-und-Bauern-Verfassung, Ein Entwurf zur umfassenden „Dekolonialisierung“,
www.nzz.ch.de vom 19.12.2007,
<http://www.nzz.ch/nachrichten/startseite/boliviens-indianer-und-bauern-verfassung-1.600985>,
abgerufen am 29.6.2012, 12.28 Uhr.
- news.at Krise in Bolivien: Rodriguez vom Kongress zum Übergangspräsidenten ernannt,
news.at vom 10.6.2005
<http://www.news.at/articles/0523/15/114094/krise-bolivien-rodriguez-kongress-uebergangspraesidenten>,
abgerufen am 4.7.2012, 13.39 Uhr.
- Niezen, Ronald The Origins of Indigenism. Human Rights and the Politics of Identity,
Berkeley, USA/London, Vereinigtes Königreich 2003.
- Nolte, Detlef Verfassungspopulismus und Verfassungswandel in Lateinamerika,
German Institute of Global and Area Studies, Institut für Lateinamerika-Studien (Hrsg.),
GIGA Focus Nr. 2, 2009.
- Nowak, Manfred U.N. Covenant on Civil and Political Rights,
CCPR Commentary,
2. Auflage, Kehl 2005.
- Oehrlein, Josef Morales: Eingeborene und Opposition wollen Richterwahl torpedieren,
Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5.10.2011, S. 6.
- Oehrlein, Josef Streit in Bolivien über Richterwahl,
Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.10.2011, S. 6.
- Oehrlein, Josef Das Volk hat gesprochen,
Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6.1.2011, S. 8.
- Oehrlein, Josef Morales stoppt Straßenbau in Eingeborenengebiet,
Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.9.2011, S. 6.
- Oehrlein, Josef Regierungskrise in Bolivien,
Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.9.2011, S. 7.



- Olivera, Leny/
Orellana, Aldo/
Whitesell, Lila Re-founding Bolivia. A Nation's Struggle over Constitutional Reform,
Democracy Center Briefing Paper, The Democracy Center,
Cochabamba, Bolivien 2007,
http://democracyctr.org/wp/wp-content/uploads/2011/10/assembly_brief_000.pdf,
abgerufen am 26.6.2012, 11.26 Uhr.
- Orellana Halkyer, René Asamblea Constituyente. Inventario de propuestas campesino-indígenas, sus características y procedimientos,
in: Institut Français d'Études Andine/Fundación PIEB (Hrsg.),
Participación política, democracia y movimientos indígenas en Los Andes,
La Paz, Bolivien 2005,
S. 53-81.
- Órgano Electoral
Plurinacional (Hrsg.) <http://www.oep.org.bo/>
abgerufen am 25.6.2012, 12.30 Uhr.
- Orias Arredondo, Ramiro Agenda de justicia para la reforma constitucional: algunos elementos de discusión,
in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.),
opiniones y análisis, Bd. 81 (El sistema de justicia en la nueva Constitución Política del Estado),
La Paz, Bolivien 2006,
S. 11-51.
- Pacto de Unidad (Hrsg.) Propuesta consensuada del Pacto de Unidad. Constitución Política del Estado,
Sucre, Bolivien 2007,
<http://archivos.bolivia.indymedia.org/es/2007/06/45085.shtml>
abgerufen am 28.6.2012, 14.40 Uhr.
- Paz, Sarela El conflicto del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) y sus consecuencias para el Estado Plurinacional de Bolivia,
<http://www.fbdm.org.bo/fbdm/index.php?opt=front&mod=documento&pag=2>,
abgerufen am 2.7.2012, 13.46 Uhr.
- Peredo Beltrán, Elizabeth La Guerra del Agua – Bolivia: La Lucha de las mujeres del valle de Cochabamba,
Matices – Zeitschrift für Lateinamerika, Spanien und Portugal,
Ausgabe 49 (2006),
http://www.matices.de/49/guerra_del_agua/,
abgerufen am 2.7.2012, 14.42 Uhr.



- Petersen, Hans J. Die wirtschaftliche Reformpolitik der Regierung Sánchez de Lozada,
in: Institut für Iberoamerika-Kunde (Hrsg.),
Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation Nr. 31/2006,
Bolivien. Traumland der Reformen?
S. 52-61.
- PODEMOS (Hrsg.) Constituyente para la Gente: propuesta para el debate,
La Paz, 2006,
<http://www.constituyenteyautonomias.fam.bo/Archivo/Docs/PropuestaPODEMOSPrimeraParte.pdf>,
abgerufen am 28.6.2012, 13.47 Uhr.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia)/
International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) (Hrsg.) Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007,
El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente,
http://idh.pnud.bo/index.php?option=com_hello&view=hello2&Itemid=56&id=26,
abgerufen am 22.6.2012, 12.48 Uhr.
- Quiroga, Yesko Bolivien: Revolution in der Demokratie?
Lateinamerika Analysen 14 (2006),
S.75-111.
- Quiroz Quispe, Jorge Nueva Constitución Política del Estado,
Wilder/
Lecoña Camacho, Claudia La Paz, Bolivien 2009.
Rosario
- Radhuber, Isabella Kräftespiel und Politik im verfassungsgebenden Prozess,
http://www.lai.at/veranstaltungen/februar-2009/el-proceso-constituyente-en-bolivia/files/abstract-radhuber_deu.pdf, abgerufen am 12.3.2009 um 9.53 Uhr, nicht mehr abrufbar.
- Randelzhofer, Albrecht Das Grundgesetz unter Vorbehalt? Zum neuen Art. 146 GG,
in: Stern, Klaus (Hrsg.), Deutsche Wiedervereinigung. Die Rechtseinheit, Band 1,
Köln, Berlin, Bonn, München 1991,
S. 141-157.
- Real Academia Española (Hrsg.) http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=total,
abgerufen am 30.11.2011, 11.19 Uhr.
- Redslob, Robert Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789,
Leipzig 1912.



- Regalsky, Pablo Connotaciones político-institucionales del conflicto del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS)
<http://www.fbdm.org.bo/fbdm/index.php?opt=front&mod=documento&pag=2>,
abgerufen am 2.7.2012, 13.46 Uhr.
- Rivera Santivañez, José Antonio Hacia una Nueva Constitución, Luces y Sombras del Proyecto modificado por el Parlamento, Cochabamba, Bolivien 2008.
- Rivera Santivañez, José Antonio Los desafíos del proceso constituyente, Asamblea Constituyente y Reforma Constitucional, Cochabamba, Bolivien 2005.
- Rodríguez Veltzé, Eduardo El Órgano Judicial en la Nueva Constitución, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), Relexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado, La Paz, Bolivien 2009, S. 235-265.
- Romero Bonifaz, Carlos El proceso constituyente boliviano. El hito de la cuarta marcha en Bolivia, Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social – CEJIS (Hrsg.), Santa Cruz, Bolivien 2005.
- Romero, Simon A Radical Gives Bolivia Some Stability, nytimes.com vom 18.9.2007, <http://www.nytimes.com/2007/09/18/world/americas/18morales.html>, abgerufen am 2.7.2012, 13.20 Uhr.
- Sagüés, Nestor Pedro Elementos de Derecho Constitucional, 3. Auflage, Buenos Aires, Argentinien 1999.
- Schambeck, Herbert Der Verfassungsbegriff und seine Entwicklung, in: Merkl, Adolf Julius/Verdroß, Alfred/Walter, Robert (Hrsg.), Festschrift für Hans Kelsen zum 90. Geburtstag, Wien, Österreich 1971, S. 211-241.
- Schillhorn, Kerrin Kulturelle Rechte indigener Völker und Umweltvölkerrecht – Verhältnis und Vereinbarkeit, Berlin 2000.
- Schilling-Vacaflor, Almut Recht als umkämpftes Terrain. Die neue Verfassung und indigene Völker in Bolivien, Baden-Baden 2010.



- Schilling-Vacaflor, Almut Selbstbestimmung oder indigenisierter Staat? Die Anerkennung indigener Rechte in dem verfassunggebenden Prozess, *ila* 315 (Mai 2008), S. 8-10.
- Schilling-Vacaflor, Almut Identidades indígenas y demandas politico-juridicas de la CSUTCB y el CONAMAQ en la Constituyente boliviana, in: *T'inkazos* N°23-24 (März 2008), Fundación PIEB (Hrsg.), S. 149-166.
- Schilling-Vacaflor, Almut/
Barrera, Anna Lateinamerikas neue Verfassungen: Triebfeder für direkte Demokratie und soziale Rechte?, German Institute of Global and Area Studies, Institut für Lateinamerika-Studien (Hrsg.), GIGA Focus Nr. 2, 2011.
- Schmitt, Carl Verfassungslehre, München, Leipzig 1928, 8. unveränderter Neudruck, Berlin 1993.
- Schneider, Hans-Peter Die verfassunggebende Gewalt in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band VII, Heidelberg 1992, § 158.
- Schwarzbauer, Annette Indígena und Politik im Andenraum: Bolivien, *Konrad-Adenauer-Stiftung-Auslandsinformationen* 1/2005, S. 79-94, http://www.kas.de/wf/doc/kas_6083-544-1-30.pdf, abgerufen am 27.6.2012, 13.57 Uhr.
- Schweisfurth, Theodor Völkerrecht, Tübingen 2006.
- Segador, Julio Referendum über neue Verfassung in Bolivien: Ende der Diskriminierung oder Beginn eines Bürgerkriegs? <http://www.tagesschau.de/ausland/bolivien148.html>, abgerufen am 08.03.2009, 15.34 Uhr, nicht mehr abrufbar.
- Siebert, Ute Die Bedeutung des Indigenen-Begriffs im UNO-System, in: *Tsantsa – Zeitschrift der Schweizerischen Ethnologischen Gesellschaft* Nr. 2/1997, S. 76-91.



- Sieyès, Emmanuel Joseph Qu'est-ce que le Tiers état, kritische Ausgabe, Roberto Zapperi (Hrsg.), Genf, Schweiz 1970.
- Sieyès, Emmanuel Joseph Was ist der Dritte Stand? Deutsche Übersetzung, Von Dann, Otto (Hrsg.), Essen 1988.
- Stavenhagen, Rodolfo Vorwort zur Dokumentation Blaue Reihe Nr. 106, Rechte indigener Völker – Dokumentation der UN-Resolution 61/295 und des ILO-Übereinkommens 169, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Hrsg.), Berlin 2009.
- Steiner, Udo Verfassunggebung und verfassunggebende Gewalt des Volkes, Berlin 1966.
- Stern, Klaus Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Auflage, München, 1984.
- Ströbele-Gregor, Juliana Kritische Partizipation oder Konfrontation? Indígena-Organisationen in den Andenländern, in Kurtenbach, Sabine/ Minkner-Bünjer, Mechthild/ Steinhauf, Andreas (Hrsg.), Die Andenregion – neuer Krisenbogen in Lateinamerika, Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Bd. 59, Frankfurt a.M. 2004, S. 163-188.
- Ströbele-Gregor, Juliana Indianischer Sozialismus in Bolivien, mondediplomatique.de vom 12.10.2007, <http://www.monde-diplomatique.de/pm/2007/10/12/a0036.text.name,askvMAdt6.n,3>, abgerufen am 28.6.2012, 10.18 Uhr.
- Ströbele-Gregor, Juliana Indigene Emanzipations-Bewegungen in Lateinamerika, Aus Politik und Zeitgeschichte 51-52/2006 vom 18.12.2006, S. 5-11.
- Ströbele-Gregor, Juliana Demokratische Revolution in Bolivien? Aus Politik und Zeitgeschichte 41-42/2010 vom 11.10.2010, S. 19-24.



- Ströbele-Gregor, Juliana Für ein anderes Bolivien – aber für welches? Indigene Völker und Staat in Bolivien,
in: Bopp, Franziska/Ismar, Georg (Hrsg.),
Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze,
Berlin 2006,
S. 279-326.
- Ströbele-Gregor, Juliana Indigene Völker in der politischen Arena: Zum Verständnis von Politik und Demokratie bei indigenen Völkern in der Andenregion, Lateinamerika Analysen 20 (2/2008),
S. 125-140.
- Ströbele-Gregor, Juliana Zukunft gestalten: Herausforderungen an die indigenen Bewegungen in Lateinamerika,
in: Ibero-Amerikanisches Institut (Hrsg.),
Indiana 17/18,
Berlin 2000/2001,
S. 9-29.
- Ströbele-Gregor, Juliana Herausforderungen an die Demokratie – Indigene Völker und Gesellschaft in Lateinamerika,
in: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) – Koordinierungsstelle Indigene Völker in Lateinamerika und der Karibik (Hrsg.),
Indigene Völker in Lateinamerika und Entwicklungszusammenarbeit,
Eschborn 2004,
S. 1-27.
- Transparency International (Hrsg.) Korruptions-Perzeptionsindex 2001
http://archive.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2001
abgerufen am 21.6.2012, 14.06 Uhr.
- Transparency International (Hrsg.) Korruptions-Perzeptionsindex 2006
http://www.transparency.de/uploads/media/06-11-03_CPI_2006_press_pack_deutsch.pdf,
abgerufen am 21.6.2012, 14.02 Uhr.
- United Nations Development Programme (UNDP) (Hrsg.) Human Development Report 2007/2008,
www.hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_BOL.html,
abgerufen am 25.6.2008, 11.17 Uhr
- United Nations Development Programme (UNDP) (Hrsg.) International Human Development Indicators,
<http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/BOL.html>,
abgerufen am 21.6.2012, 11.58 Uhr



- Valcarce, Carla Análisis de la temática indígena/campesina en el derecho constitucional comparado (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela) en perspectiva de la reforma constitucional boliviana, La Paz, Bolivien 2004, zitiert nach: World Bank (Bolivia, Ecuador, Peru, Venezuela Country Management Unit, ESSD Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region), Bolivia – Towards a New Social Contract, Options for the Constituent Assembly, Dezember 2006, Fn 30, http://siteresources.worldbank.org/BOLIVIA/Resources/Bolivia_CSA-Report.pdf, abgerufen am 21.6.2012, 11.18 Uhr.
- Valda Daza, Jorge José Manual de Derecho Constitucional: argumento y fundamento para una Asamblea Constituyente en Bolivia, La Paz, Bolivien 2005.
- Van Cott, Donna Lee Latin America's Indigenous Peoples, in: Journal of Democracy, Nr. 4, Volume 18 (2007), S. 127-141.
- Veigt, Kerstin Menschenrechtsreport Nr. 55 der Gesellschaft für bedrohte Völker: Bolivien. Indigene Völker verteidigen neue Rechte gegen alte Machtstrukturen, Göttingen/Berlin 2008.
- Verdesoto Custode, Luís Experiencias de Asambleas Constituyentes en la región andina, in: Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.), opiniones y análisis, Bd. 74 (Asamblea Constituyente), La Paz, Bolivien 2005, S. 51-82.
- Viehhoff, Felix Die verfassunggebende Gewalt, Münster 1952.
- Vogt, Jürgen Kritik an neuer Verfassung – Nagelprobe für Evo Morales, taz.de vom 22.01.2009, <http://www.taz.de/1/politik/amerika/artikel/1/nagelprobe-fuer-evo-morales/>, abgerufen am 26.6.2012, 14.28 Uhr.
- Volger, Helmut Der Menschenrechtsschutz indigener Völker, in: Hasse, Jana/Müller, Erwin/Schneider, Patricia (Hrsg.), Menschenrechte. Bilanz und Perspektiven, Baden-Baden 2002, S. 360-381.



- Wahl, Rainer Verfassungsgebung-Verfassungsänderung-Verfassungswandel I,
in: ders. (Hrsg.),
Verfassungsänderung, Verfassungswandel, Verfassungsinterpretation,
Vorträge bei deutsch-japanischen Symposien in Tokyo 2004 und
Freiburg 2005, S. 29-48,
Berlin 2008.
- Waldmann, Peter Alternative Normensysteme in Lateinamerika,
in: Becker, Michael/ Lauth, Hans-Joachim/ Pickel, Gert (Hrsg.),
Rechtsstaat und Demokratie,
Wiesbaden, 2001,
S. 112-129.
- welt.de Präsident Morales verzichtet auf Amtszeit bis 2014,
welt.de vom 21.10.2008,
[http://www.welt.de/politik/article2603239/Praesident-Morales-
verzichtet-auf-Amtszeit-bis-2014.html](http://www.welt.de/politik/article2603239/Praesident-Morales-verzichtet-auf-Amtszeit-bis-2014.html),
abgerufen am 26.6.2012, 14.01 Uhr.
- Whitehead, Laurence Bolivia and the viability of democracy,
Journal of Democracy, Volume 12, N°2, April 2001,
S. 6-16.
- Wieser, Bernd Vergleichendes Verfassungsrecht,
Wien, Österreich 2005.
- Winterhoff, Christian Verfassung – Verfassungsgebung – Verfassungsänderung. Zur
Theorie der Verfassung und der Verfassungsrechtserzeugung,
Tübingen 2007.
- Wipfelder, Hans-Jürgen Die Verfassungsänderung im bundesdeutschen, österreichischen,
schweizerischen und bayerischen Staatsrecht,
in: Bayerisches Verwaltungsblatt 1983,
289-297.
- Wittekind, Christoph Materiell-rechtliche Schranken von Verfassungsänderungen im
deutschen und französischen Verfassungsrecht,
Frankfurt a.M., 2000.
- Wolff, Jonas Bolivien nach der Constituyente: Auseinandersetzungen in und
um Demokratie,
in: Lateinamerika Analysen 20, 2/2008,
S.165-180.



- Wolff, Jonas Demokratisierung als Risiko der Demokratie? Die Krise der Politik in Bolivien und Ecuador und die Rolle der indigenen Bewegungen,
Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.),
HSFK-Report 6/2004,
Frankfurt a.M. 2004.
- Wolff, Jonas Zwischen Demokratisierung und Destabilisierung: Die indigenen Bewegungen in Bolivien und Ecuador als Herausforderung der real-existierenden Demokratie,
in: Bopp, Franziska/ Ismar, Georg (Hrsg.),
Bolivien – neue Wege und alte Gegensätze,
Berlin 2006,
S. 247-278.
- Wood, Gordon S. The Creation of the American Republic 1776-1787,
1. Auflage, Chapel Hill, USA 1969.
- World Bank
(Bolivia, Ecuador, Peru,
Venezuela Country Management Unit
ESSD Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region)
(Hrsg.) Bolivia – Towards a New Social Contract, Options for the Constituent Assembly, 2006
http://siteresources.worldbank.org/BOLIVIA/Resources/Bolivia_CSA_Report.pdf,
abgerufen am 21.6.2012, 11.18 Uhr.
- World Health Organization/
United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) (Hrsg.) WHO/UNICRI Cocaine Project,
International study on cocaine,
<http://www.tni.org/docs/200703081409275046.pdf>,
abgerufen am 29.6.2012, 12.06 Uhr.
- Zegada Claire, María Teresa Estado y gobierno en el proyecto de constitución
in: opiniones y análisis, Bd. 92 (Análisis del proyecto de Constitución de la Asamblea Constituyente, Tomo II),
Hanns Seidel Stiftung e.V./FUNDEMOS (Hrsg.),
La Paz, Bolivien 2008,
S. 11-33.
- Zegada Claire, María Teresa Una respuesta a la exclusión social de difícil aplicación,
in: IDEA (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral),
Comentarios a la propuesta constitucional aprobada por la Asamblea Constituyente boliviana,
La Paz, Bolivien 2008,
S. 7-24.



- Zubieta Arce, Juan Jaime El devenir de los Encuentros Territoriales en la Asamblea Constituyente,
in: T'inkazos N°23-24 (März 2008),
Fundación PIEB (Hrsg.),
La Paz, Bolivien 2008,
S. 65-76.
- Zweig, Egon Die Lehre vom Pouvoir Constituant. Ein Beitrag zum Staatsrecht der französischen Revolution,
Tübingen 1909.



Rechtsquellen

Internationale Rechtsnormen:

ILO-Konvention 107 über den Schutz und die Eingliederung eingeborener Bevölkerungsgruppen und anderer in Stämmen lebender oder stammesähnlicher Bevölkerungsgruppen in unabhängigen Ländern, 1957

Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 1966

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 1966

ILO-Konvention 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern, 1989

Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker, 2007.

Bolivianische Rechtsnormen:

Ley N° 1008 vom 19. Juli 1988

Ley N° 1257 vom 11. Juli 1991

Ley N° 1333, Ley del Medio Ambiente vom 27. April 1992

Ley N° 1551, Ley de Participación Popular vom 20. April 1994 (geändert durch Ley N° 1702 vom 17. Juli 1996)

Ley N° 1565, Ley de la Reforma Educativa vom 7. Juli 1994

Ley N° 1700, Ley Forestal vom 12. Juli 1996

Ley N° 1715, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria vom 18. Oktober 1996, modifiziert durch: Ley N° 3545 vom 28. November 2006

Ley N° 2028, Ley de Municipalidades vom 28. Oktober 1999

Ley N° 2631 vom 20. Februar 2004

Ley N° 2771, Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Grupos Indígenas vom 7. Juli 2004

Ley N° 3058, Ley de Hidrocarburos vom 17. Mai 2005

Ley N° 3364, Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente vom 6. März 2006

Ley N° 3365, Ley de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales vom 6. März 2006

Ley N° 3728, Ley de Modificación de Convocatoria a la Asamblea Constituyente vom 4. August 2007

Ley N° 3941 vom 21.10.2008

Ley N° 3942, Ley del Referendum: Dirimitorio Artículo 398 y Refrendatorio del Proyecto de Constitución Política del Estado vom 21. Oktober 2008

Ley N° 4021, Ley del Régimen Transitorio Electoral vom 14. April 2009

Ley N° 018, Ley del Órgano Electoral Plurinacional vom 16. Juni 2010

Ley N° 025, Ley del Órgano Judicial vom 24. Juni 2010

Ley N° 026, Ley del Régimen Electoral vom 30. Juni 2010

Ley N° 027, Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional vom 06. Juli 2010

Ley N° 031, Ley Marco de Autonomías y de Descentralización „Andrés Ibáñez“ vom 19. Juli 2010

Ley N° 071, Ley de Derechos de Madre Tierra vom 21. Dezember 2010

Ley N° 073, Ley de Deslinde Jurisdiccional vom 29. Dezember 2010



DS 29-12-1825 vom 29. Dezember 1825
DS 1-1-1924 vom 1. Januar 1924
DS N° 22482 vom 27. April 1990
DS N°23858 vom 9. September 1994, Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base
DS N° 25894 vom 11. September 2000
DS N° 28701 vom 1. Mai 2006, Bolivia: Nacionalización de hidrocarburos “Héroes del Chaco”
DS N° 28733 vom 2. Juni 2006
DS N° 28736 vom 2. Juni 2006
DS N° 29033 vom 16. Februar 2007, Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas

Entscheidungen des Tribunal Constitucional:

SC 95/2001 vom 21. Dezember 2001
SC 58/2002 vom 8. Juli 2002
SC 13/2003-R vom 14. Februar 2003
SC 295/2003-R vom 11. März 2003
SC 313/2004-R vom 10. März 2004
SC 1103/2004 vom 16. Juli 2004
SC 1472/2004 vom 13. September 2004
SC 1/2010-R vom 25. März 2010

Auto constitucional 310/2004-CA vom 1. Juni 2004

Weitere Gerichtsentscheidungen:

BVerfGE 1,14 – Südweststaat vom 23.10.1951



