

Eine Halbzeitbilanz der Reformen in Bolivien

“Die lateinamerikanischen Staatsformen stehen vor einer doppelten Aufgabe: zum einen muß das Funktionieren der traditionellen demo-kratischen Institutionen gesichert werden, zugleich muß aber an einer Umformung zu künftigen Strukturen gearbeitet werden, um dem neuen demokratischen Staat Dauerhaftigkeit zu verleihen und alle Sektoren des öffentlichen Lebens in der politischen Teilnahme zu integrieren”¹⁾.

Bolivien ist zur Zeit das Land in Lateinamerika, das sich dieser doppelten Herausforderung am intensivsten stellt und den tiefgreifendsten Transformationsprozeß in seiner Geschichte initiiert hat.

Die politische und sozio-ökonomische Modernisierung des Landes wurde immer stärker zu einem Faktor der weiteren Konsolidierung des demokratischen Systems. Resultat dieser Erkenntnis waren die Acuerdos Políticos der politischen Parteien vom 5. Februar 1991 und 9. Juli 1992, in denen sie sich auf zahlreiche Reformen verständigten. Hinzu kommt die Verabschiedung der Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado vom 1. April 1993 mit dem die im August 1994 abgeschlossene Teilrevision der bolivianischen Verfassung eingeleitet wurde.

Die Wahlkoalition zwischen dem MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario), der Partei des jetzigen Staatspräsidenten Sánchez de Lozada, und dem MRTKL (Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación), der Partei des Indígena-Vize-Präsidenten Victor Hugo Cárdenas, legte im Mai 1993 ein Programm für die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen vor. Dieser Plan de todos (Plan für alle) beinhaltet unbestrittenermaßen das umfangreichste und ehrgeizigste Reformprogramm einer demokratischen Regierung seit 1982.

In der Mitte der vierjährigen Amtszeit²⁾ der Regierung soll kritisch nach der Umsetzung der Reformvorhaben und den Konsequenzen und Perspektiven dieses Transformationsprozesses für Bolivien gefragt werden.

Das Reformprogramm der Regierung Sánchez de Lozada

Der “Plan de todos”

Der “Plan de todos” umschreibt die wichtigsten Probleme in Bolivien mit

- wirtschaftlicher Stagnation,
- Arbeitslosigkeit und niedrigen Löhne,
- Vernachlässigung der Sektoren Erziehung und Gesundheit,
- dramatische Situation auf dem Land und in den Provinzen,
- moralischer und institutioneller Krise des Staates.

Ein unzureichendes und ungleich verteiltes Wirtschaftswachstum erodiere die Basis von Stabilität und Vertrauen, die sich Bolivien in den Jahren zwischen 1985 und 1989, d.h. der letzten vom MNR geführten Regierung, erarbeitet habe. Eine neue Wirtschaftskrise sei nur aufgrund der ausländischen Hilfe bislang vermieden worden. Es gehe darum, “radikale und verantwortbare Transformationen in unserem Entwicklungsmodell”³⁾ zu suchen, um das Risiko von Instabilität und Gewalt zu vermeiden.

Ausgehend von dieser nur kurz wiedergegebenen Analyse definiert der “Plan de todos” im wesentlichen folgende Schwerpunktbereiche:

- Demokratisierung und Modernisierung des Staates: Wahlrechtsreform, Parteiengesetz, administrative Dezentralisierung, Stärkung der Legislative, Justizreform, Entbürokratisierung;
- Erhöhung der Investitionen, Schaffung neuer und Qualifizierung bestehender Arbeitsplätze vor allem durch die Kapitalisierung der Staatsbetriebe;
- Einführung der Participación Popular (Volksbeteiligung) durch Kommunalisierung des Landes und eine erstmalige Übertragung von Kompetenzen und Ressourcen auf die kommunale Ebene als wesentlichem Pfeiler der von Präsident Lozada angekündigten "partizipativen Demokratie";
- Durchführung einer als "höchste Priorität" definierten Erziehungsreform;
- Armutsbekämpfung und eine an mehr sozialer Gerechtigkeit orientierte Sozialpolitik.

Die Stärke dieses Plans liegt darin, die verschiedenen Reformpolitiken in ihrem notwendigen Zusammenwirken definiert zu haben.

Die Verfassungsreform vom 5. August 1994

Die Teilrevision der bolivianischen Verfassung wurde vom Congreso Nacional am 5. August 1994 verabschiedet⁴).

Die wichtigsten Bereiche betreffen:

Neues Wahlrecht für die Abgeordnetenversammlung

Der neugefaßte Artikel 60 Constitución Política del Estado (CPE) sieht vor, daß die Abgeordnetenversammlung künftig zur Hälfte in Wahlkreisen, die andere Hälfte über Regionallisten gewählt wird. Diese Reform, die in den Grundzügen das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag übernommen hat, ist Ergebnis eines zunehmenden Drucks seitens der Bevölkerung, der in dem Ausspruch, "elegir, no sólo votar", d.h. "(aus)wählen, nicht nur abstimmen", zum Ausdruck kommt.

Das bisherige Wahlrecht, verbunden mit der von den Partei- bzw. Staatspräsidenten dominierten Personalrekrutierung in und für Partei und Parlament, ist wesentlich mit dafür verantwortlich, daß die Parlamentarier und somit das Parlament als Institution über nahezu keinerlei Verankerung und Akzeptanz in der Bevölkerung verfügen. Diese Distanz wird zunehmend zu einem Problem des demokratischen Systems in Bolivien.

Reform des Poder Judicial

Die Rechtsprechung, ja das gesamte Justizwesen zählen zu den Bereichen des bolivianischen Staates, die am dringendsten einer tiefgreifenden Reform bedürfen.

Korruption in Justiz und Polizei, Rechtsverzögerung, die einer Rechtsverweigerung gleichkommt, mehrere tausend Inhaftierte ohne Urteil über viele Jahre hinweg, Verfahrensvorschriften, die mit den Erfordernissen eines modernen Rechtsstaats nicht im Einklang stehen sind nur einige der Probleme. Folgerichtig war die Reform der Poder Judicial im Rahmen der Verfassungsreform einer der Schwerpunkte.

Drei Neuerungen sind dabei vor allem zu nennen:

- die Gründung eines Verfassungsgerichts (Tribunal Constitucional)
- die Einrichtung eines Justizrates (Consejo de la Judicatura),
- die Schaffung eines Ombudsmanns (Defensor del Pueblo).

Administrative Dezentralisierung

Seit Ende der siebziger Jahre wurde das Thema Dezentralisierung in immer neuen Variationen diskutiert, allerdings ohne Erfolg.

Die "Ley de Necesidad" sah detaillierte Regelungen zur Dezentralisierung vor. Die Beratungen zur Verfassungsreform stellten wegen der sehr konträren Auffassungen zwischen den politischen Parteien, vor allem aber wegen des massiven Widerstandes verschiedener Comités Cívicos kurzzeitig die Annahme der Verfassungsänderungen insgesamt in Frage. Der schließlich verabschiedete Verfassungstext war daher im Ergebnis ein Formelkompromiß, der die Verfassungsreform insgesamt sicherstellen sollte, führte inhaltlich jedoch nicht zu einer Klärung der strittigen Sachfragen.

Im November 1994 wurde eine Kommission aus Vertretern der Regierung, des Congreso Nacional und der Comités Cívicos beauftragt, einen konsensfähigen Gesetzentwurf auszuarbeiten.

Änderung der Gemeindeverfassung

Für die Kommunen brachte die Verfassungsreform ebenfalls einschneidende Änderungen mit sich, die sich in das Konzept einer partizipativen Demokratie einordnen.

Neben der Verlängerung der Amtszeiten von zwei auf fünf Jahre besteht die bedeutendste Änderung darin, daß der Bürgermeister künftig direkt gewählt wird und gegen ihn mit einer Drei-Fünftel-Mehrheit ein konstruktives Mißtrauensvotum eingebracht werden kann.

Aufgrund der verspäteten Vorlage des Gesetzentwurfs wurde vereinbart, die Kommunalwahlen am 3. Dezember unmittelbar aufgrund der Verfassung sowie den einschlägigen Bestimmungen der Ley de Participación Popular durchzuführen.

Inhalt und Umsetzung der Reformen

Die Ley de Participación Popular

Am 20. April 1994 hat der Congreso Nacional die Ley de Participación Popular verabschiedet. Von der Einrichtung eines eigenen Ministeriums wurde abgesehen und unter dem Dach des Umweltministeriums eine Secretaría Nacional de Participación Popular eingerichtet.

Die Situation, die zu diesem Gesetz geführt hat, läßt sich wie folgt charakterisieren. Der Bevölkerungs- und wirtschaftliche Schwerpunkt Boliviens liegt auf der Achse der vier größten Städte La Paz, El Alto, Cochabamba und Santa Cruz. Auf diese Städte entfielen 86 Prozent aller staatlichen Finanzzuweisungen, der größte Anteil der Restmittel auf die Hauptstädte der neun Departments.

Da gleichzeitig Bolivien keine Kommunalisierung seines Territoriums kannte, führte dies insgesamt zu einer politischen, ökonomischen und sozialen Marginalisierung der Landbevölkerung. Resultat dieser Entwicklung war und ist eine Landflucht. Aufgrund der Angaben zur Volkszählung im Jahre 1992 leben 42,5 Prozent der Bevölkerung in Gemeinden unter 2000 Einwohnern, 45,5 Prozent in Gemeinden über 50.000 Einwohnern. Zwischen 1976 und 1992 betrug das jährliche urbane Bevölkerungswachstum 4,16 Prozent, das ländliche lediglich 0,09 Prozent. Diese Entwicklung, auf das Jahr 2000 projiziert, würde bedeuten, daß 85 Prozent der Bevölkerung in städtischen Gebieten über 100.000 Einwohnern leben würden und der Rest des Landes einer weiteren drastischen Entvölkerung ausgesetzt wäre⁵).

Hinzu kam, daß die Anforderungen an eine Beteiligung der Bevölkerung an demokratische Entscheidungsprozesse und ein Mehr an Partizipation nach der Rückkehr Boliviens zur Demokratie im Oktober 1982 permanent gewachsen sind und kaum Entsprechung in den vorhandenen zentralstaatlichen Strukturen fanden.

Die Participación Popular verfolgt im wesentlichen folgende Ziele:

- Kommunalisierung des Landes, nunmehr bestehen 308 Gemeinden;
- Erweiterung der traditionellen Kompetenzen der Kommunen bei gleichzeitiger Übertragung der entsprechenden Ressourcen;

- Abschaffung der Bevorzugung der großen und Departments-Hauptstädte; Verteilung der Steuermittel nach dem Kriterium der Einwohnerzahl;
- rechtliche Anerkennung der etwa 20.000 OTB (Organizaciones Territoriales de Base), d.h. der etwa 12.000 Comunidades Campesinas und der rund 8.000 Juntas Vecinales und deren Ausstattung mit Kontrollrechten über die Zuständigkeiten der Kommunen.

Über die Partizipation soll damit auch die Integration der *indígenas*, rund zwei Drittel der Gesamtbevölkerung, gefördert werden.

Die Participación Popular sah sich den gleichen heftigen Widerständen ausgesetzt wie die übrigen Reformvorhaben, ausgenommen weite Teile der Verfassungsänderungen. Bereits nach den ersten Monaten der Umsetzung dieses Gesetzes ist jedoch ein deutlicher Umschwung in der öffentlichen Meinung festzustellen. Die Möglichkeit der Kommunen, eigenverantwortlich zu gestalten, setzt Kräfte frei, die nur als positiv bewertet werden können.

Dies bedeutet nicht, daß dieser Prozeß insbesondere in seinem Anfangsstadium nicht auch Gefahren unterliegt. Die fehlende Partizipationstradition der Bevölkerung, mangelhafte Bildungsvoraussetzungen, Verwaltungsprobleme aufgrund unzureichender Erfahrung und mangelhafter Ausbildung des Personals, die Gefahr von Korruption auf unterer Ebene und somit lediglich "Dezentralisierung der Korruption" und organisatorische Probleme sind einige der Schwierigkeiten, mit denen sich die Umsetzung der Participación Popular für eine Reihe von Jahren konfrontiert sehen wird.

Obwohl sich Bolivien in seiner Verfassung als unitarischer Staat definiert und auf der Ebene der Departments lediglich eine administrative Dezentralisierung zuläßt, bedeutet die Participación Popular nicht mehr und nicht weniger als eine Dezentralisierung auf der kommunalen Ebene. Die mittel- und langfristigen Auswirkungen der Participación Popular auf einen auch politischen Dezentralisierungsprozeß dürfen daher nicht unterschätzt werden.

Mit Blick auf die Tradition Boliviens und diese als revolutionär zu bezeichnenden Änderungen kann durchaus der Charakterisierung zugestimmt werden, bei diesem Gesetz handele es sich um die "wichtigste Neuverteilung der politischen und ökonomischen Gewalt seit der Revolution im Jahre 1952".

Die Ley de Capitalización

Das Kapitalisierungsgesetz wurde als erste der großen Reformen vom Congreso Nacional am 21. März 1994 verabschiedet. Von dieser spezifischen Form der Privatisierung sind die sechs größten staatlichen Monopolunternehmen betroffen. Diese wirtschaften in der Regel defizitär und sind nur über die Absicherung via Staatshaushalt "rentabel".

Die Besonderheit dieses vom Corte Suprema nach den Verfassungsbeschwerden der Oppositionsparteien für verfassungsgemäß erklärten Gesetzes liegt darin, daß es sich dabei nicht um eine völlige Privatisierung der Unternehmen im Sinne des kritisierten Ausverkaufs staatlicher Betriebe an ausländische Unternehmen handelt. Die in Bolivien gewählte Form der "Kapitalisierung" schafft eine gemischte Aktiengesellschaft, bei der ein in- oder ausländischer Investor maximal zu 50 Prozent Eigentümer des Unternehmens wird, der Rest der Aktien jedoch dem bolivianischen Volk verbleibt.

Die Investoren sollen in der Höhe des festgestellten Marktwertes Investitionen tätigen, gleichsam der Kaufpreis des jeweiligen Unternehmens. Für diese Investitionen erhält der Investor 50 Prozent der Aktien. Der Rest der Aktien wird (Stichtag ist der 31. 12. 1995) auf die rund 3,7 Millionen volljährigen Bolivianer übertragen. Diese Übertragung erfolgt nicht in Form von Auszahlung des entsprechenden Anteils, sondern durch Anlage in speziellen Rentenfonds und der Ausgabe eines besonderen "Sparbuchs" an die Bezugsberechtigten. Die privatwirtschaftlich verwalteten Fonds sollen Investitionen tätigen, um so ihrerseits zu wirtschaftlichem Wachstum und der Erhöhung der Rentenanwartschaften beizutragen. Das Management der neuen gemischten AG liegt in den Händen der Investoren. Durch diese Form der Verwaltung der bolivianischen 50 Prozent soll gleichzeitig eine Altersversorgung aufgebaut werden. Auch verspricht sich die Regierung dadurch einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Die bereits erwähnte Verfassungsbeschwerde bezog sich vor allem auf die Artikel 132-134, 139 sowie 200 der CPE. Diese die Grundzüge der bolivianischen Wirtschaftsverfassung definierenden Artikel verbieten beispielsweise eine die ökonomische Unabhängigkeit des Staates gefährdende Akkumulation privater Wirtschaftsmacht. Artikel 139 sieht vor, daß alle Gas- und Ölvorkommen sowie deren Ausbeutung und Verwertung dem Staat zustehen.

Neben diesen verfassungsrechtlichen Bedenken gibt es eine Reihe weiterer Einwände und Probleme. Diese betreffen u.a. die Ausgrenzung der nicht volljährigen Bolivianer, die Behandlung der Altschulden, den Beschäftigungs- und Modernisierungseffekt für die einheimische Wirtschaft sowie die angesichts der relativ geringen Lebenserwartung in Bolivien spät greifende Bezugsberechtigung.

Darüberhinaus gibt es eine Reihe weiterer Fragen, z.B. der Steuergesetzgebung für diese Form der Unternehmen und eines Pensionsgesetzes, die aufgrund der Natur des Gesetzes als Rahmengesetz der künftigen Klärung bedürfen.

Nach mehr als einjähriger Vorbereitung, im März 1994 wurde ein eigenes Ministerium geschaffen, kam der Prozeß der Kapitalisierung im Frühsommer 1995 in Gang. Inzwischen sind drei der Unternehmen mit teilweise nicht erwarteten positiven Ergebnissen kapitalisiert worden. Die Kapitalisierung der drei restlichen Unternehmen ist bereits eingeleitet und soll bis Ende März 1996 abgeschlossen werden.

Das strittigste Thema ist die Kapitalisierung von YPFB, der Erdöl- und Erdgasgesellschaft, die auf rund zwei Mrd. Dollar geschätzt wird. Neben der grundsätzlichen Kritik vor allem seitens der Oppositionsparteien an diesem Projekt üben auch die Unternehmer Kritik, allerdings mit einer anderen Zielrichtung. Aufgrund der Ausschreibungsbedingungen hinsichtlich Fördermenge und Stammkapital ist keines der bolivianischen Privatunternehmen dieses Sektors in der Lage, an der Kapitalisierung teilzunehmen.

Die Ley de Capitalización ist eines der kompliziertesten Vorhaben der Regierung und wird in Lateinamerika intensiv verfolgt. Es bleibt abzuwarten, ob und in welchem Umfang die erhofften positiven Auswirkungen dieser Reform für die bolivianische Wirtschaftsstruktur den Erwartungen gerecht werden. Jedenfalls handelt es sich bei dieser Reform um ein Projekt, dessen denkbare positiven Auswirkungen erst mittel- und langfristig zu spüren sein werden. Die Regierung hat inzwischen angekündigt, das erforderliche Pensionsgesetz zügig zu erarbeiten und kurz vor den Wahlen 1997 die "Sparbücher" an die Bezugsberechtigten zu verteilen.

Diese ökonomische Re-Dimensionierung der Rolle des Staates bedeutet trotz der spezifischen Form dieser Kapitalisierung im Kern nichts anderes als eine Abkehr von den Prinzipien der Revolution von 1952, der damaligen Nationalisierung der großen Unternehmen und der damit verbundenen "explosiven Expansion des Staates"⁶) und seiner beherrschenden Rolle im Wirtschaftsprozeß.

Die Erziehungsreform

Die Bedeutung struktureller Reformen im Bildungssystem für die Zukunft Boliviens liegt der Ley de la Reforma Educativa zugrunde.

Die Bildungssituation in Bolivien kann größtenteils nur als katastrophal bezeichnet werden. Nach Angaben der Weltbank liegt Bolivien mit einer Analphabetenquote von 23 Prozent auf dem fünftletzten Platz in Lateinamerika. Das bolivianische Ministerio de Desarrollo Humano spricht von einem absoluten Analphabetismus (nie Lesen/Schreiben gelernt) von 20 Prozent und einem funktionalen Analphabetismus (wegen zu kurzer Ausbildung oder fehlender Praxis wieder verlernt) von 35 Prozent, d.h. einer Analphabetenquote von insgesamt 55 Prozent.

Ebenfalls nach Angaben des Ministeriums sind davon 68 Prozent Frauen und 32 Prozent Männer, 30 Prozent entfallen auf die Area Urbana, 70 Prozent auf die Area Rural. Deutlich wird insofern ein starkes Stadt-Land-Gefälle. Nur eine Minderheit der Kinder kommt der achtjährigen Schulpflicht nach. In den Städten besuchen nur 87 Prozent der Kinder die Grundstufe; auf dem Land sogar nur 60 Prozent. Von den städtischen Schülern schließen nur 43 Prozent die fünfte Klasse ab. Auf dem Lande bleiben zum Teil bis zu 70 Prozent dem Unterricht schon in der ersten Klasse fern.

Die Qualität des bolivianischen Schulsystems ist desweiteren dadurch gekennzeichnet, daß nur drei Viertel der Lehrer eine Ausbildung abgeschlossen haben und das vorhandene (Fort)Bildungsangebot für Lehrer nach Einschätzung einer Reformkommission des Ministeriums mangelhaft ist. Niedrige Gehälter führen dazu, daß Lehrer häufig fehlen, unvorbereitet sind oder daneben andere Tätigkeiten ausüben. Die Methodenwahl und die Curricula sind veraltet. Der Unterricht nimmt keine Rücksicht auf die sprachlich-ethnischen Gegebenheiten, insbesondere die Verbreitung von Aymara und Quechua.

Die Erziehungsreform, vom Congreso Nacional am 7. Juli 1994 verabschiedet, beinhaltet folgende Schwerpunkte:

- Überarbeitung der Lehrmaterialien und Curricula; Einführung der bilingualen Ausbildung; Verbesserung der Aus- und Weiterbildung der Lehrer;
- Verbesserung der Infrastruktur generell und der Ausstattung der Schulen;
- Hinsichtlich der staatlichen Finanzierung des Bildungssystems wird es zu einer Umschichtung der Mittel kommen. Ziel der Reform ist es, den Anteil der Universitäten (zur Zeit 30 Prozent des Etats) schrittweise zugunsten der Grundbildung (zur Zeit 41 Prozent) zu reduzieren. Vor allem vor diesem Hintergrund und der Befürchtung, die Universitäten könnten ihre Autonomie verlieren, erklärt sich der massive Widerstand der Universitäten gegen dieses Gesetz. Dabei darf nicht verkannt werden, daß auch das bolivianische Universitätssystem nach Aussage von Fachleuten heute schon nicht in der Lage ist, seinen Aufgaben gerecht zu werden.

Diese Erziehungsreform hat zu erbitterten Auseinandersetzungen zwischen der Regierung, den Universitäten und weiten Teilen der Lehrerschaft geführt. Der Regierung wurde insgesamt vorgeworfen, daß diese Reform die am wenigsten konsentierteste gewesen sei.

Nach dieser insbesondere von der trotzkistischen Lehrgewerkschaft auch gewaltsam geführten Auseinandersetzung wurde durch Vermittlung der Katholischen Kirche eine Comisión Permanente de Reforma Educativa eingerichtet. Die Beteiligten sagten bereits im Vorfeld zu, deren Empfehlungen zu folgen. Ende August wurde ein Kompromiß unterzeichnet, der einige der notwendigen Reformen innerhalb dieses Gesetzes zurücknimmt und dadurch den Einfluß der Gewerkschaften wieder stärkt. Selbst mit diesen Veränderungen waren die trotzkistischen Verbände nicht einverstanden, die COB allerdings unterzeichnete diesen Kompromiß. Von Kritikern dieser Vereinbarung wird geltend gemacht, daß damit in einem der wichtigsten Bereiche der Reform die angestrebten Fortschritte zu nichte gemacht worden seien und die Erziehungsreform insgesamt beeinträchtigt würde.

Die "administrative Dezentralisierung"

Die bereits erwähnte Kommission legte am 15. Dezember einen weitgehend konsentierten Entwurf vor. Die strittigste Frage betraf die Zusammensetzung des Consejo Departamental, des Departments-Rats. Während die Comités Cívicos und einige Parteien dessen Direktwahl forderten, beharrte die Regierung auf einer indirekten Wahl, da ansonsten diesem Rat eine Legitimation und Funktion zukäme, die mit dessen Rolle im Rahmen einer lediglich "administrativen Dezentralisierung", die ja keinen Föderalismus bedeute, nicht zu vereinbaren sei.

Das Problem nach Vorlage dieses Entwurfs lag darin, daß die Regierung dieses Thema auf die lange Bank schob und sich in den Regionen mit einflußreichen Comités Cívicos über Monate hinweg eine für die Regierung zunehmend kritischere Stimmung wegen der Nichtbehandlung des für die Comités Cívicos für prioritär erklärten Themas zusammenbraute. Am 12. April kündigte Tarija für den 6. August seine "faktische Dezentralisierung" an und "wählte" in einer "Volksversammlung" einen Übergangsrat. Weitere Aktionen in anderen Departments waren beschlossene Sache.

Ein neuer, vom Justizministerium im Auftrag des Staatspräsidenten erarbeiteter Entwurf war schließlich Grundlage einer breit angelegten Konferenz- und Konsensaktion des Präsidenten, der dieses Reformvorhaben im Congreso Nacional auf eine tragfähige Grundlage stellen wollte. Die Verhandlungen verliefen recht erfolversprechend. Die Verlängerung des Ende April wegen der sozialen Unruhen verhängten Ausnahmezustandes durch die Regierungsmehrheit führte zum Abbruch der Gespräche seitens der Opposition, die in Folge auch den Sitzungen des Congreso Nacional nahezu geschlossen fern blieb. Davon unbeeindruckt verabschiedete die Mehrheit der Regierungskoalition am 27. Juli 1995 das Dezentralisierungsgesetz.

Dieses Gesetz betont den unitarischen Charakter Boliviens und die "Bewahrung der nationalen Einheit". Folgerichtig wird den Departments daher keine eigene Rechtspersönlichkeit zugestanden. Auch verwendet das Gesetz nicht den noch in der Ley de Necesidad enthaltenen Begriff des *gobierno departamental* (Departments-Regierung). Vielmehr wird gesprochen von der *Poder Ejecutivo a nivel departamental*, d.h. der Exekutive auf regionaler Ebene.

Die Präfektur besteht aus dem Präfekten und dem Consejo Departamental (Departments-Rat).

Dem Präfekten kommt eine starke Initiativ- und Exekutivfunktion zu. Diese Stellung wird dadurch verstärkt, daß die bisherigen "Regionalen Entwicklungsorganisationen" aufgelöst und in die Präfekturen integriert werden.

Der Consejo Departamental ist ein kollegiales Beratungs- und Kontrollorgan und wird vom Präfekten geleitet, der Rede- und Stimmrecht hat. Der Consejo setzt sich zusammen aus je einem Vertreter pro Provinz und einer darüberhinausgehenden Vertretung nach einem bestimmten Bevölkerungsschlüssel. Diese Vertreter werden von den Gemeinderäten der jeweiligen Provinz mit Zwei-Drittel-Mehrheit gewählt.

Zu den wichtigsten Kompetenzen des Consejo Departamental zählen u.a.:

- Verabschiedung und Überwachung der regionalen Entwicklungspläne,
- Verabschiedung des Haushalts,
- Kontrolle der Amtsführung des Präfekten, soweit er nicht in Ausübung der allein der Zentralregierung zustehenden Kompetenzen handelt.

Auch besteht in gewissen Fällen eine *Consulta Obligatoria*, in denen der Präfekt verpflichtet ist, den Consejo einzuschalten, wenn er die automatische Nichtigkeit seiner Entscheidungen vermeiden will. In Konfliktfällen kommt dem Staatspräsidenten die letzte Entscheidung zu. Als Konsequenz dieser Kontrollrechte kann der Consejo mit Zwei-Drittel-Mehrheit dem Präfekten das Mißtrauen aussprechen. Dieses Votum hat den Rücktritt des Präfekten zur Folge. Die Wirksamkeit dieses Rücktritts hängt in Folge der Einsetzung des Präfekten durch den Staatspräsidenten letztlich jedoch von dessen Entscheidung ab.

Die Departments verfügen neben den regulären oder außerordentlichen Finanzausweisungen durch den Staatshaushalt über eigene Einnahmequellen. Die wichtigsten Einnahmen stammen aus dem Regionalen Kompensationsfonds der Participación Popular, über den im Wege des Staatshaushalts ein finanzielles Gleichgewicht zwischen den Regionen erreicht werden soll. Hinzu kommt ein 25prozentiger Gesamtanteil an der Steuer auf Hidrocarburos und ihre Derivate. 50 Prozent dieser Summe werden dabei zu gleichen Anteilen zwischen den Departments verteilt, die restlichen 50 Prozent nach einem Bevölkerungsschlüssel.

Kritisiert wird vor allem von seiten der Opposition und der Comités Cívicos, daß dieses Gesetz ein "Präfekten-Gesetz" sei, da es die Stellung des Präfekten und somit der Zentralregierung weiter stärke.

Diese Kritik ist aus zwei Gründen nicht konsistent. Zum einen haben die Oppositionsparteien bei den Verfassungsberatungen nicht die Kompetenz des Staatspräsidenten in Frage gestellt, auch künftig den Präfekten als Vertreter der Zentralregierung zu ernennen. Zum zweiten, und entscheidend, ist jedoch auf folgendes hinzuweisen. Mit dem Zuwachs an Kompetenzen und ökonomischen Möglichkeiten der Departments und der Präfekturen ist die Einrichtung eines bislang nicht existenten Consejo Departamental mit entsprechenden Kontrollrechten und somit in gewissem Umfang ein Gegengewicht zum Präfekten verbunden. Aufgrund der kommunalen bzw. provinziellen Zusammensetzung des Consejo Departamental ist auch nicht automatisch eine "Gleichschaltung" dieses Consejo verbunden, da die kommunalen Mehrheitsverhältnisse in den verschiedenen Departments nicht mit den nationalen übereinstimmen müssen⁷⁾. Dieser Consejo Departamental wird eine Eigendynamik entwickeln, die der kritisierten Allmacht des Präfekten Grenzen setzen wird.

Auch wenn dieses Gesetz sicherlich noch verbesserungsfähig ist und seine Umsetzung die Departments vor erhebliche Herausforderungen stellen wird, ist jedoch eines entscheidend: nach rund 15-jähriger Diskussion hat diese Regierung endlich den Gordischen Knoten durchschlagen und gegen viele Widerstände die politische Kraft aufgebracht, dieses Gesetz zu verabschieden. Damit ist ein erster Ausweg aus der die jahrelange Dezentralisierungs-Diskussion prägenden Grundhaltung des "Alles-oder-Nichts", d.h. Einstieg in den Föderalismus oder Blockade eines Gesetzes durchbrochen und ein für Bolivien wichtiger Prozeß eingeleitet worden.

Die Justizreform

Neben einer ganzen Reihe von Initiativen mit dem Ziel eines Ausbaus des Rechtsstaats zählen die Neuerungen in der bolivianischen Verfassung zu den wichtigsten und das Justizwesen am nachhaltigsten verändernden Reformen. Innerhalb eines knappen Jahres hat das Justizministerium die Gesetzentwürfe für die Gründung des Verfassungsgerichts und des Consejo de la Judicatura weitgehend abgeschlossen.

Tribunal Constitucional

Gemäß Artikel 119-123 CPE ist das Verfassungsgericht unabhängig und nur der Verfassung selbst unterworfen. Es setzt sich aus fünf Richtern zusammen, die eine einzige Kammer bilden und vom Congreso Nacional mit Zwei-Drittel-Mehrheit auf zehn Jahre gewählt werden. Unmittelbare Wiederwahl ist ausgeschlossen.

Der Gesetzentwurf regelt auch das Vorschlagsverfahren zur Wahl der Richter. Danach erarbeiten das Justizministerium, die juristischen Fakultäten der Universitäten sowie die Anwaltskammern jeweils eine Vorschlagsliste. Eine gemischte Kommission des Congreso Nacional erstellt auf dieser Grundlage eine eigene Liste und legt diese dem Congreso Nacional zur Beschlußfassung vor.

Zu den wichtigsten Kompetenzen des Verfassungsgerichts zählen die Entscheidung

- in einziger Instanz über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen;
- über die Kompetenzkonflikte und sonstigen Kontroversen zwischen den öffentlichen Gewalten, dem Corte Nacional Electoral, den Departements und den Gemeinden,
- über die Anfechtung der Resolutionen der beiden Kammern des Parlaments, der Präfekturen oder Gemeinden durch die Exekutive,
- die Rechtsmittel gegen Resolutionen der Legislative, wenn diese persönliche Rechte oder Garantien eines Klägers betreffen,
- über die Revision der Rechtsmittel hinsichtlich des Schutzes der Verfassung und des "Habeas Corpus",
- über Klagen hinsichtlich des Verfahrens der Verfassungsänderung.
- über die Verfassungsmäßigkeit von internationalen Verträgen.

Darüber hinaus ist das Verfassungsgericht befugt, mit verbindlicher Wirkung für das konsultierende Organ (Staatspräsident, Präsident des Congreso Nacional, Präsident des Corte Suprema de Justicia) Gutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzesvorhaben oder der verfassungsmäßigen Anwendung von Gesetzen zu erstellen.

Gegen die Urteile des Verfassungsgerichts sind keine Rechtsmittel möglich. Grundsätzlich kommt diesen Urteilen "Erga-omnes"-Wirkung, d.h. Wirkung für und gegen alle, zu.

Wohl als Zugeständnis an den Corte Suprema ist die Tatsache anzusehen, daß eine klassische Kompetenz eines Verfassungsgerichts, die Entscheidung über eine Anklage des Präsidenten bzw. der Minister, in der Zuständigkeit des Corte Suprema verbleibt.

Organisation, Funktion und Verfahren des Tribunal Constitucional wurden an den einfachen Gesetzgeber delegiert und sind in dem Gesetzentwurf detailliert geregelt. Dabei sind einige Anleihen aus dem deutschen Verfassungsrecht, beispielsweise in Gestalt der abstrakten und konkreten Normenkontrolle, unverkennbar.

Consejo de la Judicatura

Der Consejo de la Judicatura ist das Administrativ- und Disziplinarorgan der Judikative. Er setzt sich aus vier Mitgliedern zusammen, die vom Congreso Nacional mit Zwei-Drittel-Mehrheit auf zehn Jahre gewählt werden, unmittelbare Wiederwahl ist ausgeschlossen.

Die wesentlichsten Zuständigkeiten des Consejo betreffen das Vorschlagsrecht für die Mitglieder des Corte Suprema de Justicia gegenüber dem Congreso Nacional, die Beisitzer der Cortes Superiores de Distrito gegenüber dem Corte Suprema, die Verwaltung der Beförderungslisten, die Disziplinalgewalt im Justizbereich, sowie die Ausarbeitung des Jahresetats der Judikative.

Seitens der Regierung und des Parlaments wurden diese beiden Reformprojekte als vorrangige Aufgaben für die aktuelle Legislaturperiode bezeichnet, so daß mit einer Verabschiedung zu rechnen ist.

Defensor del Pueblo

Der Defensor del Pueblo soll für die Garantie und Erfüllung der persönlichen Rechte des Einzelnen im Verhältnis zur öffentlichen Verwaltung Sorge tragen. Diese aus den skandinavischen Ländern stammende, inzwischen aber auch in Spanien und verschiedenen lateinamerikanischen Staaten eingeführte Institution soll auch zur Verbreitung und dem Schutz der Menschenrechte beitragen. Auch ohne Auftrag hat er desweiteren die Möglichkeit, die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes geltend zu machen. Leider ist im Gegensatz zu der vorgesehenen Regelung in der Ley de Necesidad in den jetzigen Bestimmungen nicht mehr der freie Zugang zu den staatlichen Medien enthalten. Die öffentliche Verwaltung ist verpflichtet, ihm die zur Erfüllung seiner Tätigkeit erforderlichen Informationen zu geben. Auch hat er in Ausübung seiner Tätigkeit freien Zugang zu den Gefängnissen.

Der haushaltsmäßig der Legislative zugeordnete Ombudsmann ist von Weisungen der öffentlichen Gewalten unabhängig. Gewählt wird der Defensor del Pueblo vom Congreso Nacional mit Zwei-Drittel-Mehrheit auf fünf Jahre, einmalige Wiederwahl ist zulässig.

Die Einrichtung eines Defensor del Pueblo ist das Reformprojekt, das bislang noch am wenigsten weit gediehen ist. Es bleibt zu hoffen, daß es in der Legislaturperiode 1996/97 gelingt, ein entsprechendes Gesetz zu verabschieden. Der Schutz vor behördlicher Willkür, der Kampf gegen die weit verbreitete Korruption und der Schutz der Menschenrechte sind Themen, die auch im demokratischen Bolivien eines unabhängigen Anwalts dringend bedürfen. Damit kann auch ein Beitrag zur Änderung des latent vorhandenen Bewußtseins geleistet werden, mit der Überwindung der Diktatur gäbe es keine Menschenrechtsverletzungen mehr⁸). Die Menschenrechtskommission der Abgeordnetenversammlung leistet zwar eine hervorragende Arbeit, ist angesichts der Fülle der Probleme jedoch überfordert und könnte durch einen Defensor del Pueblo eine wichtige Unterstützung erfahren.

Das neue Wahlrecht zur Abgeordnetenversammlung

Die Wahlrechtsänderung für die Abgeordnetenkammer stellt eines der problematischsten Themen dar. Dies hängt zum einen damit zusammen, daß der Artikel 60 CPE nicht nur ambivalente und auslegungsbedürftige, sondern auch widersprüchliche Regelungen enthält, die seine Umsetzung erheblich erschweren. Hinzu kommt, daß die große Mehrheit der Abgeordneten und Juristen sich dieser Problematik teilweise bis zum heutigen Tage nicht hinreichend bewußt ist. Erst langsam setzte sich die Erkenntnis durch, daß der Artikel 60 CPE, so der Vizepräsident der Abgeordnetenkammer, einer in den nächsten Monaten zu entschärfenden "Zeitbombe" gleichkomme, wolle man nicht die Durchführung der Präsidentschaftswahlen im Frühsommer 1997 gefährden.

Das zentrale Problem dieser Norm liegt in der Festschreibung der Zahl der Abgeordneten auf 130. Die in der Ley de Necesidad enthaltene Formulierung, die Kammer setze sich aus "maximal 130 Abgeordneten" zusammen, wurde aufgrund der massiven Intervention einiger regionaler Abgeordnetengruppen gestrichen. Dabei wurde jedoch nicht bedacht, daß aufgrund der Trennung in Listen und Wahlkreise Überhangmandate entstehen können und die Zahl der Abgeordneten somit die verfassungsmäßig festgeschriebene Zahl übersteigen kann. Die Umsetzung des Artikel 60 CPE kompliziert sich des weiteren dadurch, daß bei der Beratung überwiegend die Auffassung bestand, die proportionale Verteilung der Sitze zwischen den Parteien beziehe sich lediglich auf die Listenmandate und nicht auf die Direktmandate in den Wahlkreisen. Die Verfassung formuliert jedoch eindeutig, daß die Proportionalität des gesamten Wahlergebnisses gesichert sein muß.

Der einzige Ausweg aus diesem Widerspruch besteht in der Verabschiedung einer "Ley interpretativa" zu diesem Artikel 60. Ein solches Interpretationsgesetz ist in Artikel 234 CPE vorgesehen und kann durch den Congreso Nacional mit Zwei-Drittel-Mehrheit erlassen werden⁹⁾.

Neben diesem zentralen Problem birgt Artikel 60 noch eine ganze Reihe weiterer Schwierigkeiten: Einteilung der Wahlkreise; Verteilung der Abgeordneten auf die neun Departments auf der Basis der letzten Volkszählung (1992) nach dem Prinzip der Bevölkerungszahl, gleichzeitig jedoch für die Departments mit geringer Bevölkerungszahl und einem geringeren ökonomischen Entwicklungsstand eine Mindestzahl an Abgeordneten; Einführung einer bislang nicht existenten Sperrklausel.

Jüngste Äußerungen führender Politiker deuten zwar darauf hin, daß diesem Thema die notwendige politische Priorität eingeräumt werden soll. Die innerhalb der Parteien und Fraktionen jedoch mehr als zögerliche Behandlung und die feststellbare Reserviertheit angesichts der mit dieser Reform einhergehenden Änderungen lassen es jedoch auch als möglich erscheinen, daß ein Weg gesucht wird, die Umsetzung des Artikel 60 CPE zumindest für die Wahlen im Jahre 1997 zu umgehen.

Die Rahmenbedingungen dieses Reformprogramms

Der Vorteil eines präsidentialistischen Systems besteht sicherlich darin, daß die damit verbundene Machtfülle einem reformorientierten Präsidenten nahezu jede Möglichkeit eröffnet, auch tiefgreifende Wandlungsprozesse in die Wege zu leiten. Dennoch darf nicht verkannt werden, daß ein solcher Reformprozeß auch in einem präsidentialistischen System der politischen und gesellschaftlichen Begleitung, Unterstützung und Absicherung bedarf. Auch das präsidentialistische System ist nicht mehr sakrosankt, die Pluralisierung der gesellschaftlichen und politischen Kräfte hat zugenommen. Damit kommen Faktoren ins Spiel, die nicht nur Gegenpositionen ausmachen, sondern einen Reformprozeß verzögernde oder gar verhindernde Konflikt- und Störpotentiale bilden können.

Die Rolle des Parlaments

Die in Bolivien langsam beginnende, in anderen Ländern Lateinamerikas eher wieder im Abklingen begriffene Diskussion über das Verhältnis zwischen Präsidentialismus und Parlamentarismus zeigt deutlich, daß Bolivien hier einen Nachholbedarf hat, der durch die Kritik am Congreso Nacional und den Parteien nahezu täglich neue Nahrung erhält.

Der Congreso Nacional befindet sich in einer paradoxen Situation. Das Parlament, das die Reformgesetze zumindest verabschiedet und somit konstitutioneller Faktor des Modernisierungsprozesses ist, war bislang zur dringend erforderlichen Selbstmodernisierung nicht in der Lage. So war die Abgeordnetenkammer über Jahre hinweg nicht fähig, die aus dem Ende des vergangenen Jahrhunderts stammende und nahezu einhellig kritisierte Geschäftsordnung zu reformieren. Der Ansatz der Reformbemühungen zielt darauf ab, das Parlament durch die Reduzierung der Ausschüsse von derzeit 23, von denen eine ganze Reihe schlichtweg nicht arbeiten, auf neun arbeitsfähiger zu machen. Desweiteren sollen dem Parlament mehr und effektivere Kontrollrechte eingeräumt, das Verhältnis zur Exekutive verbessert sowie die Verfahren gestrafft werden, die das Parlament in seiner Arbeits- und Funktionsfähigkeit erheblich beeinträchtigen (so beispielsweise die unbegrenzte Redezeit für jeden Abgeordneten).

Das Parlament spielt im politischen System Boliviens auch nicht annähernd die Rolle, die ihm aufgrund seiner verfassungsmäßigen Kompetenzen und seiner entscheidenden Rolle bei der Wahl des Staatspräsidenten eigentlich zukommen müßte¹⁰). Nach der Wahl des Staatspräsidenten dominiert die Exekutive, sprich der Präsident, den politischen Alltag. Das Parlament wird in der Öffentlichkeit und zunehmend auch in seiner Eigenperzeption nur noch als Vollstrecker des Willens der Exekutive wahrgenommen. Der Vorwurf des "levantar la mano", d.h. des auf Anweisung aus dem Präsidentenpalast uninformiert und kritiklos erfolgenden Zustimmens zu welcher Gesetzesvorlage auch immer, wird immer massiver. Dies gilt nicht nur für die Opposition sondern auch für die Abgeordneten der Regierungskoalition.

Diese Situation ist im wesentlichen auf folgende Ursachen zurück-zuführen. Ein die Parteien und Fraktionen übergreifendes Parlamentsbewußtsein der Abgeordneten und Senatoren in ihrem Selbstverständnis der Exekutive gegenüber fehlt weitgehend. Dies ist vor allem Ergebnis des Wahlrechts, welches wiederum Ausfluß des präsidentialistischen Systems in Staat und Parteien ist. Der Parteipräsident, in der Regel Kandidat für das Amt des Staatspräsidenten, bestimmt die Listenzusammensetzung. Die Kriterien dieser Personalrekrutierung sind eher an Loyalität gegenüber dem Präsidenten orientiert als dem Bild eines unabhängigen Parlamentarier verpflichtet. Die daraus folgende Exekutiv-Orientierung der Parlamentarier, ihre nahezu völlig fehlende Anbindung an und Abhängigkeit von örtlichen (Partei)-Strukturen, dies auch ein Ergebnis der fehlenden innerparteilichen Demokratie, prägen das Bild des Congreso Nacional.

Verstärkt werden diese Faktoren durch eine völlig unzureichende Infrastruktur des Parlaments. Bis auf die Vorsitzenden der Ausschüsse verfügt kaum ein Abgeordneter über ein eigenes Büro, die Arbeitsbedingungen für die Ausschüsse sind teilweise katastrophal.

Die Selbstorganisation des Parlaments ist einer kontinuierlichen, an der Schaffung eines "institutionellen Gedächtnisses" orientierten Arbeit ebenfalls nicht dienlich. Jedes Jahr werden die Präsidien der beiden Kammern sowie die Ausschußvorsitzenden neu gewählt. Die damit verbundenen Auseinandersetzungen beschäftigen das Parlament über Wochen hinweg.

Das mit mehreren Millionen Dollar vom BID (Banco Interamericano de Desarrollo) finanzierte Programm zur Modernisierung der Legislative wurde bislang noch nicht operationalisiert. Die auch im "Plan de todos" angekündigte Stärkung der Legislative läßt auf sich warten. Der vor seiner Amtszeit eher für eine Stärkung des Parlaments eingetretene Lozada¹¹) zeigt als Staatspräsident erkennbar wenig Interesse, an diese Vorläufer anzuknüpfen.

Prägend für jede Regierung seit 1985 war die parlamentarische Erfahrung des linken Regierungsbündnisses UDP unter Präsident Siles Zuazo zwischen 1982 und 1985. Durch einen breiten Konsens der Parteien 1982 als Ergebnis der Wahlen von 1980 und nach Militärdiktaturen ins Amt gekommen und aufgrund dieses demokratischen Neubeginns mit einer hohen Legitimation versehen, fehlte dieser Regierung jedoch eine parlamentarische Mehrheit. Dies führte innerhalb kurzer Zeit zu einem politischen und ökonomischen Chaos, aus dem, ebenfalls gestützt auf einen breiten Parteienkonsens, nur der Rücktritt von Zuazo und Neuwahlen im Jahre 1985 herausführten.

Ergebnis dieser traumatischen Erfahrung war, daß das Konzept der *governabilidad* in Bolivien zunehmend auf die Sicherung und Exekutierung einer parlamentarischen Mehrheit reduziert wurde. Nun bietet der Artikel 90 CPE aufgrund der Wahl des Staatspräsidenten durch das Parlament zumindest zu diesem Zeitpunkt die Gewähr für eine erforderliche parlamentarische Mehrheit. Es gibt jedoch keinerlei Garantie dafür, daß diese parlamentarische Mehrheit auch für die gesamte Wahlperiode Bestand hat. Aufgrund des fraktionierten bolivianischen Parteiensystems besteht die Regierung in der Regel aus mehreren Parteien, was den Zusammenhalt dieser Bündnisse erheblich erschwert. Ein Präsident ohne parlamentarische Mehrheit muß mit der Lähmung des politischen Systems rechnen, da die bolivianische Verfassung keinerlei Mechanismen zur Auflösung eines solchen denkbaren Konfliktes, wie beispielsweise die Vertrauensfrage mit dem Recht zur Parlamentsauflösung oder ein konstruktives Mißtrauensvotum, vorsieht. Der Ausweg im Jahre 1985 zur Beendigung der Regierung Siles Zuazo stand nicht im Einklang mit der Verfassung.

Die Sicherstellung der *governabilidad* insbesondere in Zeiten tiefgreifender Transformationsprozesse erfordert jedoch mehr als eine parlamentarische Mehrheit. Ein entsprechendes Konzept fehlt. Vielmehr hat man, so die drastische Formulierung eines Ausschußvorsitzenden, "auf Kosten der *governabilidad* das Parlament liquidiert".

Bolivien hat in seinem Verfassungssystem und seiner Regierungspraxis auch nicht annähernd eine Antwort auf die drei Problemfelder demokratischen Regierens, "Konflikt versus Konsens", "Repräsentativität versus Regierbarkeit" und "Einvernehmlichkeit versus Effektivität" gefunden¹²).

Die Funktion und somit das Ansehen des Parlaments werden, intern wie extern, auch dadurch beeinträchtigt, daß grundlegende Entscheidungen außerhalb des Parlaments getroffen werden. Dies hängt zum einen mit der Dominanz der Exekutive im präsidentialistischen System Boliviens zusammen und führt beispielsweise dazu, daß der Staatspräsident das entscheidende Wort hinsichtlich der Auswahl der Präsidenten der beiden Kammern des Congreso Nacional hat. Hinzu kommt jedoch ein weiterer Aspekt. Die "politischen Gipfeltreffen" der wichtigsten Parteichefs sind sicherlich ein Phänomen, das auch in rein parlamentarischen Systemen anzutreffen ist. In Bolivien nimmt dieses Phänomen jedoch besondere Ausmaße an, verschärft durch einen häufig geübten Brauch, wonach die bei der Wahl für die Ämter des Staats- oder Vizepräsidenten unterlegenen Kandidaten nicht Mitglieder des Parlaments werden. Konsequenz ist, daß politische Führungspersonlichkeiten nahezu aller Parteien über eine gesamte Wahlperiode hinweg aus der alltäglichen Parlamentsarbeit ausgeschlossen sind. Da aufgrund des in Staat und Parteien nach wie vor dominierenden präsidentialistisch-caudillistischen Systems die Parteichefs die zentrale Rolle spielen, wird nicht nur in der Gesellschaft sondern auch aus den Reihen des Parlaments selbst in problematischen Situationen der Ruf nach einem *cumbre política* laut.

Damit drängt sich, und dies nicht zu Unrecht, der Eindruck auf, die wichtigsten Entscheidungen würden nicht im Parlament, sondern in eigentlich nicht legitimierten Zirkeln getroffen und das Parlament sei nur Vollstrecker der außerhalb gefaßten Beschlüsse.

Diese sich permanent steigernde Unzufriedenheit kulminierte bei der Wahl des Präsidenten der Abgeordnetenkammer Anfang August 1995, bei der sich der Kandidat der Regierungskoalition einem Gegenkandidaten aus den eigenen Reihen gegenüber sah und sich erst im zweiten Wahlgang durchsetzen konnte.

Festzuhalten bleibt, daß sich das Parlament selbst modernisieren muß um so zu einem Faktor und Träger des Modernisierungsprozesses zu werden.

Parteiensystem und "change agents"

Im vorliegenden Zusammenhang können die Interdependenzen zwischen einem präsidentialistischen System und den politischen Parteien bzw. dem Parteiensystem nicht im einzelnen untersucht werden. In Bolivien ergänzen sich Präsidentialismus/Caudillismus in Staat, Gesellschaft und Parteien in ihren überwiegend kritisch zu bewertenden Auswirkungen. Ergebnis ist, daß die Parteien nicht in der Lage sind, die ihnen in einem demokratischen politischen System zukommende Rolle zwischen Staat und Gesellschaft wahrzunehmen und alles andere als einen Modernisierungsfaktor darstellen. Wie der Congreso Nacional werden die politischen Parteien, dicht gefolgt von der Gewerkschaft COB und/oder den Streitkräften, in ihrer negativen Perzeption seitens der Bevölkerung nur noch von der Polizei und dem Corte Suprema de Justicia übertroffen.

Eine Antwort hierauf versucht das Projekt eines Parteiengesetzes. Bislang sind die Regelungen zu den politischen Parteien im Ley Electoral enthalten. Eine Anfang 1994 gegründete Arbeitsgruppe legte im November 1995 den Entwurf eines Parteiengesetzes vor, der noch in der laufenden Legislaturperiode verabschiedet werden soll.

Dieser Entwurf befaßt sich im wesentlichen mit drei Schwerpunkten:

- Regelungen zur innerparteilichen Demokratie,
- Konsequenzen eines Partei- bzw. Fraktionswechsels von Mandatsträgern innerhalb der Wahlperiode,
- Parteienfinanzierung.

Hinsichtlich der innerparteilichen Demokratie stellt dieser Entwurf im Vergleich zu den bisherigen Regelungen einen deutlichen Fortschritt dar. So werden Statuten vorgeschrieben, welche "die vollständige Ausführung der internen Demokratie" sowie "demokratische Verfahrensweisen für die Wahl von Vorständen, Kandidaten sowie die Beschlußfassung" garantieren.

Auch wenn Papier geduldig sein mag und die Praxis in den Parteien sich nur langsam von präsidentialistischen Traditionen wegbewegen wird, sind diese vorgesehenen Regelungen die Grundlage für eine an einer stärkeren Mitgliederpartizipation orientierten innerparteilichen Demokratie. Leider kam es nicht zu der notwendigen Verknüpfung zwischen diesem Gesetzentwurf und dem neuen Wahlrecht für die Abgeordnetenversammlung. Eine im Sinne innerparteilicher Demokratie erforderliche Regelung hinsichtlich der Aufstellung der Wahlkreis Kandidaten in den Parteigliederungen vor Ort erwies sich bereits in der Arbeitsgruppe als nicht mehrheitsfähig. Nahezu übereinstimmend bestand die Auffassung, daß der Versuch einer solchen Regelung das gesamte Projekt wegen der vor allem in den Parteispitzen herrschenden Widerstände zum Scheitern bringen würde.

Eine der wichtigsten Regelungen betrifft die Konsequenzen eines Partei- und Fraktionsaustritts eines Mandatsträgers. Dieses in Bolivien unter dem Begriff *transfugio político* bekannte Phänomen hat wesentlich zum Vertrauensverlust in Parlament und Parteien beigetragen. Der vorliegende Entwurf sieht vor, daß ein kommunaler oder nationaler Mandatsträger, der nach seiner Wahl seine Partei/Fraktion wechselt oder sich für unabhängig erklärt, sein Mandat verliert. Diese für eine am Bild des unabhängigen Abgeordneten orientierte Betrachtungsweise schwer zu akzeptierende Norm hat vor dem Hintergrund der bolivianischen Erfahrungen jedoch durchaus ihre Berechtigung.

Zur umstrittensten Frage dürfte sich nach den ersten Erfahrungen die beabsichtigte staatliche Teil-Finanzierung der Parteien entwickeln. Der Gesetzentwurf, der die Parteien als "Institutionen von öffentlichem Interesse" definiert, sieht eine am letzten Wahlergebnis orientierte Erstattung der Geschäftskosten sowie eine 50prozentige Erstattung der Kosten des Präsidentschaftswahlkampfes vor. Die jeweilige Höhe bleibt der parlamentarischen Beratung vorbehalten. Für die Wahlkampfkosten wird auf Vorschlag des Corte Electoral ein Höchstbetrag festgelegt. Voraussetzung der Finanzierung ist, daß die Partei zumindest mit einem Parlamentarier in einer der beiden Kammern des Congreso Nacional vertreten ist und sich fünfzigprozentig selbst finanziert. Die Finanzen der Parteien müssen offengelegt werden und sind der Kontrolle durch den Corte Electoral unterworfen.

Die Verabschiedung eines Parteiengesetzes dürfte wesentlich vom Verhalten des MNR abhängen, der sich in den Beratungen eher zurückgehalten, denn eine besondere Rolle gespielt hat. Dieses Gesetz könnte zu einem wichtigen Signal der politischen Parteien an die *sociedad civil* Boliviens werden und als "vertrauensbildende Maßnahme" zusammen mit einer Umsetzung des neuen Wahlrechts zur Abgeordnetenversammlung zumindest mittelfristig zu einem besseren Verhältnis zwischen Parteien und Gesellschaft beitragen.

Die Regierungskoalition (*oficialismo*) besteht aus dem MNR und seinem Wahlkampfverbündeten MRTKL, der UCS (Unidad Cívica Solidaridad) sowie dem MBL (Movimiento Bolivia Libre) und dem Movimiento Patria Profunda (MPP).

Der MNR als die mit Abstand größte Regierungspartei hat eine ganze Reihe interner Probleme, die in Abständen immer wieder deutlich zu Tage treten. Die wichtigste Frage ist dabei, ob die "Gonisten" und die Unabhängigen in der Regierung eine zu große Rolle auf Kosten des MNR und seiner Mitglieder spielen.

Die nach außen hin noch relativ verhalten geführte Auseinandersetzung um die Nachfolge von Lozada hat parteiintern bereits andere Ausmaße angenommen. Die vor etwa einem halben Jahr massiv erfolgte Umbesetzung von Staatsposten zugunsten von MNR-Mitgliedern ist auch vor diesem Hintergrund zu sehen. Hier geht es mit darum, wer sich parteiintern die beste Startposition für die spätestens nach den Kommunalwahlen offensiv beginnende Nachfolgedebatte verschaffen kann. Verschärft wird die Situation für den MNR dadurch, daß kein "geborener Nachfolger" für Lozada in Sicht ist.

Der MRTKL und der MPP treten, von ihren Vorsitzenden abgesehen, kaum in Erscheinung.

Der MBL ist der Koalitionspartner, der sich durch die aktivsten Abgeordneten auszeichnet und als der stabilste und zuverlässigste Partner angesehen werden kann. Der MBL stellt den Außenminister und versucht sich im Bereich der Korruptionsbekämpfung und dem Schutz der Menschenrechte hervorzuheben. Auch wenn er in diesen Themen eine anerkanntermaßen überzeugende Arbeit leistet ist seine Außenwirkung als Partei insgesamt begrenzt. Auf nationaler Ebene zählt er zu den kleinen Parteien und steht zudem in der Gefahr, für die Probleme der Regierungskoalition mitverantwortlich gemacht zu werden, ohne bislang in gleichem Maße von deren Erfolgen zu profitieren.

Die Opposition in der Regierung bildet die UCS des erfolgreichen Unternehmers Max Fernández. Die UCS, eine populistische, rein auf die Figur von Fernández ausgerichtete Partei, sichert Lozada aufgrund ihrer 13 Mandate die parlamentarische Mehrheit. Der Schlingerkurs von Fernández zwischen harter Präsidentenkritik und Mitgliedschaft in der Regierung führte im September 1994 zum Austritt der UCS aus der Regierung und zur Spaltung der Fraktion. Im Frühjahr 1995 kehrte Fernández mit dem Status eines Präsidentenberaters versehen in die Koalition zurück, was seine regelmäßigen kritischen Äußerungen über Präsident und Regierung jedoch nur geringfügig reduzierten. Ende August 1995 legte Fernández seine Beraterfunktion öffentlich wieder nieder.

Bei der im August turnusgemäß anstehenden *crisis de gabinete* brachte Fernández seinen Einfluß als Mehrheitsfaktor der Koalition im Abgeordnetenhaus zur Geltung. Der Präsident des Abgeordnetenhauses drohte öffentlich mit seinem Rücktritt, wenn es nicht gelinge, die *gobernabilidad* in der Abgeordnetenversammlung sicherzustellen. Was damit gemeint war wurde auch für die Öffentlichkeit deutlich, als bei der Kabinettsumbildung die UCS allerdings unter Entzug einiger zentraler Kompetenzen mit dem (ehemaligen) Superministerium des "Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente" betraut wurde. Es bleibt zu hoffen, daß mit dieser Personalentscheidung die UCS zu einem stabileren Koalitionspartner als in der Vergangenheit wird und einen Beitrag zu einer verlässlichen parlamentarischen Regierungsmehrheit leistet.

Eine derartige Absicherung seiner parlamentarischen Basis könnte den Staatspräsidenten auch etwas unabhängiger vom Druck seiner eigenen Partei machen.

Der große Vorteil der Regierung Lozada war, daß nach der Wahl vom Juni 1993 aufgrund der deutlichen Wählerabsage an die beiden Parteien des Acuerdo Patriótico (ADN und MIR) keine organisierte und schlagkräftige Opposition bestand. Diese Situation hat sich mit der Gründung des Foro de la Oposición gewandelt. Trotz durchaus unterschiedlicher politischer Zielvorstellungen und teilweise erheblicher Probleme in den einzelnen Oppositionsparteien sieht sich die Regierung in vielen Fragen inzwischen einer einheitlichen Ablehnung durch die Front der Oppositionsparteien gegenüber.

Dabei bieten diese ein sehr unterschiedliches und insgesamt wenig überzeugendes Bild.

Der MIR befindet sich in der wohl tiefsten Krise seiner Geschichte. Die Verstrickungen in die Drogenszene (*narcovínculos*) brachten den Partei-Vize Oscar Eid vor fast einem Jahr ins Gefängnis, der Parteivorsitzende Paz Zamora erklärte seinen Rückzug aus der Politik. Anfang 1995 erschien er wieder auf der politischen Bühne, war bislang jedoch nicht in der Lage, seine Partei wieder zu stabilisieren. Ganz im Gegenteil, sein personalistischer Führungsstil hat dazu geführt, daß führende MIR-Politiker im August 1995 aus der Partei ausgetreten sind. Ein Teil der MIR-Fraktion hat sich unter Beibehaltung der Parteimitgliedschaft von der "offiziellen" in eine "parallele" Fraktion abgespalten. Die Kommunalwahlen werden zeigen, ob der MIR noch eine Zukunftschance hat.

Die ADN, die Partei des ehemaligen Diktators Banzer, hat sich nach der Wahlniederlage im Bündnis des Acuerdo Patriótico im Jahre 1993 weitgehend erholt. Der Versuch, bei der Wahl des Nachfolgers von Banzer innerparteiliche Demokratie zu praktizieren wurde angesichts von drei Kandidaten und entsprechenden Auseinandersetzungen wieder abgebrochen. Banzer kehrte Anfang 1995 als ADN-Präsident zurück. Ob sich sein Traum, demokratisch gewählter Präsident Boliviens zu werden, erfüllt, darf allerdings bezweifelt werden. Banzer, der zusammen mit dem damaligen MNR-Staatspräsidenten in der transición eine wichtige Rolle gespielt hat bemüht sich in den letzten Monaten erkennbar, eher den vermittelnden Staatsmann als den kompromißlosen Oppositionspolitiker hervorzukehren. Die ADN hat ein recht stabiles Wählerpotential, dürfte mit Banzer, der sich über eine Präsidentschaftskandidatur 1997 bislang nicht deutlich geäußert hat, als Kandidat jedoch kaum in der Lage sein, ihr "techo", d.h. ihr "Dach", ihre Begrenzung in der Wählerzustimmung zu durchstoßen.

Die momentan am wenigsten mit Problemen behaftete Partei der Opposition ist CONDEPA (Conciencia de Patria), sicherlich die caudilistischste Partei in Bolivien und völlig auf die Person von Palenque zugeschnitten. Condepa hatte bislang ihren Schwerpunkt in La Paz und El Alto und war im Rest des Landes so gut wie nicht vertreten.

Mit seinem auf die Indígena-Bevölkerung, die Marginalisierten und Enttäuschten zugeschnittenen Diskurs hat es Palenque verstanden, Condepa zu der "Anti-Modell"-Partei zu machen. Condepa kommt dabei zugute, daß sie bislang, mit Ausnahme der Städte La Paz und El Alto, über keine Regierungsverantwortung verfügte, somit im bolivianischen Sprachgebrauch noch nicht "quemado", d.h. durch Machtmißbrauch und Korruption in einer nationalen Regierung noch nicht "verbrannt" ist. Die Kommunalwahlen werden Aufschluß darüber geben, inwieweit der Versuch einer nationalen Ausweitung von Condepa gediehen ist.

Mit einem als "Movimiento de Unidad Nacional" (MUN) formulierten Angebot an kleinere Parteien des "oriente" Boliviens hat es Palenque beispielsweise erreicht, daß sich die vorrangig in Santa Cruz vertretene "Falange Socialista Boliviana" und die "Acción Socialista Democrática" dem MUN angeschlossen haben. Ob dies eine verbesserte Ausgangsbasis in einer wichtigen Stadt und Region des Landes für die Präsidentschaftswahlen des Jahres 1997 darstellt, bleibt abzuwarten.

Auch die häufig als "change agents" bezeichneten Institutionen bieten in Bolivien ein sehr unterschiedliches Bild.

Die Änderungen der politischen und gesellschaftlichen Machtstrukturen, die Pluralisierung der sozialen Akteure und der Wandel ihres gegenseitigen Verhältnisses ist vor allem durch das Ende der "poder dual" zwischen der Gewerkschaft und der Regierung gekennzeichnet. Diese auf den wirtschaftlichen Niedergang insbesondere des Minensektors und den damit verbundenen Machtverlust des Gewerkschaftsverbandes Central Obrera Boliviana (COB) zurückzuführende Veränderung der politischen Achse Boliviens ist von der Politik und weiten Teilen der Gesellschaft eher begriffen worden als von der Gewerkschaft selbst.

Die COB, noch immer stark bestimmt durch ihren trotzkistischen Flügel vor allem im Bereich der Lehrer, hat ihre neue Rolle im politischen und wirtschaftlichen System Boliviens noch nicht gefunden bzw. in weiten Teilen noch nicht verstanden, daß sie ihre Rolle neu definieren muß. Die COB zählt sicherlich zu den unbeweglichsten und konservativsten Kräften in Bolivien.

Das Beharren auf vermeintlichen Besitzständen, und der Kampf gegen das "modelo" des Neoliberalismus und die Reformen der Regierung stehen im Vordergrund. Die Problematik einer sozial verantwortlichen Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik und der hierzu erforderlichen Reformen wird über die erwähnten Besitzstandsdiskussionen hinaus, die häufig das Interesse der Gewerkschaft mit denen der Menschen verwechseln, nicht thematisiert.

Auch wenn die Politik diese Änderung der über Jahrzehnte hinweg das Verhältnis zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft dominierenden Beziehung Gewerkschaft-Staat noch am ehesten zur Kenntnis genommen hat, bedeutet dies leider nicht, daß daraus die entsprechenden Konsequenzen hinsichtlich einer Einbindung und Stärkung vorhandener oder der Schaffung neuer sozialer, politischer, wirtschaftlicher Akteure (Parteien, Parlament, gesellschaftliche Gruppierungen) gezogen würden. Auch daraus resultiert ein immer noch unverhältnismäßig großer Einfluß der Gewerkschaft.

Die Comités Cívicos entstanden als Reaktion auf die Militärdiktaturen und sind mit ihrem andauernden Einfluß gleichzeitig die Konsequenz fehlender anderer Repräsentationsmechanismen in einem unitarisch-zentralistischen Staat.

Die CC spielen im Modernisierungsprozeß eine ambivalente Rolle. So haben sie beispielsweise hinsichtlich der Dezentralisierung eine wichtige Vorreiterrolle übernommen, auch wenn hier kritisch festzustellen ist, daß sie durch ihr Festhalten an einer politischen Dezentralisierung über Jahre hinweg den Prozeß einer verfassungsmäßig nur möglichen administrativen Dezentralisierung verhindert haben.

Mit Blick auf den Kampf einiger CC gegen Teile der Kapitalisierung drängt sich der Eindruck auf, daß sie Konfliktfelder suchen um ihre eigene Legitimation unter Beweis zu stellen. Eine solche Strategie könnte für die CC zunehmend an Bedeutung gewinnen. Im Zuge der zunehmenden Pluralisierung der Gesellschaft entwickelten sich andere Partizipationsansprüche und -formen als sie durch die Comités Cívicos geboten werden (können). Insofern sehen sich die CC in immer stärkerem Maße in zweifacher Hinsicht einem Legitimationszwang ausgesetzt. Zum einen betrifft dies ihre Organisationsform und Repräsentativität. So sind vor allem die CC in Santa Cruz und Cochabamba im wesentlichen geprägt durch das ökonomisch einflußreiche Bürgertum. Zum anderen sind inzwischen Reformen auf den Weg gebracht worden, die neue Partizipationsmöglichkeiten für jeden einzelnen Bürger sowie die Kommunen und Regionen schaffen.

Diese Reformen könnten auf mittlere Sicht zu einem deutlichen Einflußverlust der Comités Cívicos führen.

Die Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), der Arbeitgeberverband in Bolivien, versteht sich vorrangig als berufliche Interessenvertretung und zeichnet sich dadurch aus, daß sie nicht politisiert im Sinne parteipolitischer Festlegungen agiert. Vielmehr bemüht sich die CEPB um Kontakte und eine permanente Gesprächsbasis mit allen Parteien. Insgesamt zählt der Verband zu den Befürwortern der Reformen in Bolivien, vor allem der Erziehungsreform und der Kapitalisierung. Der politische Einfluß ist dennoch relativ gering. Dies zeigte sich u.a. daran, daß es ihr trotz starker Proteste nicht gelang, die Ausschreibungsbedingungen für die Kapitalisierung der YPFB so zu beeinflussen, daß einheimische Unternehmer daran teilnehmen können.

Die katholische Kirche hält sich aus der aktuellen Tagespolitik auffallend zurück, auch wenn sie sich zu grundsätzlichen Fragen, wie der Sozialpolitik oder der Armutsbekämpfung mit regelmäßigen Appellen, wenngleich weniger konkreten Vorschlägen, zu Wort meldet. Dennoch hat sie einen erheblichen Einfluß nicht zuletzt als anerkannter Vermittler zwischen Regierung und Opposition, insbesondere der Gewerkschaft COB.

Die bolivianischen Streitkräfte können aufgrund ihrer Vergangenheit zumindest nicht im positiven Sinne als "change agents" charakterisiert werden. Die Streitkräfte haben sich seit der Rückkehr Boliviens zu demokratischen Strukturen in diese Ordnung eingefügt und insbesondere die jüngere Führungsschicht bemüht sich um eine integrierte Position des Militärs in Staat und Gesellschaft. Dabei ist positiv hervorzuheben, daß auch kritischen Fragestellungen wie beispielsweise "Militär und Menschenrechte" nicht ausgewichen wird. Auch wenn aktuell keine Gefahr eines Eingreifens der Militärs besteht, stellen sie nach wie vor einen Faktor dar, der berücksichtigt werden muß. Die ablehnende Haltung der Streitkräfte zur Dezentralisierung mag hierbei als ein Beispiel dienen.

"La ingeniería política"-die offene Flanke der Regierung

Trotz einer positiven Bewertung des Modernisierungsprozesses sind einige kritische Anmerkungen angebracht.

Ein Reformprogramm des hier geschilderten Ausmaßes stellt nicht nur eine große Herausforderung für die Aufnahme- und Verarbeitungskapazität des politischen Systems und der Gesellschaft eines Landes insgesamt dar. Ein solches Reformprogramm stellt auch erhebliche Anforderungen an die "Regierungsfähigkeit" der Regierung selbst. Damit umfaßt sind Aspekte wie Reforminitiative, Konsensbereitschaft und -verfahren, Durchsetzung, inhaltliche und zeitliche Abstimmung mit anderen Reformen, Steuerungs- und Implementierungskapazität und eine eindeutige Prioritätensetzung.

Die Regierung war sich sehr wohl darüber im Klaren, daß zur Durchsetzung ihres Programms eine leistungsfähige Exekutivstruktur erforderlich ist. Der "Plan de todos" sah daher die Reduzierung der 17 Ministerien auf 10 vor. Dieses Vorhaben, zu dem es auch innerhalb des MNR kritische Stimmen gab, wurde unmittelbar nach Amtsantritt der Regierung Lozada im August 1995 umgesetzt und drei Super Ministerien geschaffen. Die Umstrukturierung führte zu einem administrativen Chaos, das die Regierung nahezu das gesamte erste Jahr in einem erheblichen Umfang lähmte und einen Ansehensverlust mit sich brachte. 1994 wurden zwei neue Ministerien eingerichtet, das Ministerium für Capitalización sowie das Wirtschaftsministerium. Die in den ersten beiden Jahren mit dieser neuen Exekutivstruktur gemachten Erfahrungen gaben den Mahnern recht. Mangelhafte regierungsinterne Abstimmung, zu große und problematisch zugeschnittene Ministerien sind einige der inzwischen von allen Seiten kritisierten Aspekte. Im August 1995 wurde ein Entwurf eines neuen "Ley de Ministerios" vorgelegt. Auch von Insidern wird jedoch bezweifelt, ob für die erneute Reform der Regierungsstruktur der notwendige politische Wille und die Kraft vorhanden sind.

Das in etwa dem deutschen Bundeskanzleramt vergleichbare Präsidentschaftsministerium soll in Zukunft sowohl regierungintern als auch hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung sowie Regierung und den gesellschaftlichen Gruppierungen für eine verbesserte Koordination zu sorgen. Auch fehlt der Regierung ein institutionalisiertes Frühwarnsystem, mit dem rechtzeitig auf neue Problemlagen reagiert werden kann. So wichtig das Bemühen um eine Verringerung der Managementdefizite auch ist, der persönliche Regierungsstil von Staatspräsident Lozada zählt ebenfalls zu den problematischen Faktoren des Regierungshandelns. Auf der einen Seite ein Visionär, der Bolivien durch seine Reformen grundlegend verändern wird, steht Lozada in dem Ruf, sich um jedes Detail selbst zu kümmern, und dadurch den Reformprozeß zu verzögern.

Trotz dieser Umstände ist hinsichtlich der Handlungsfähigkeit der Regierung in ihrem ersten Jahr hervorzuheben, daß sie einen erkennbaren Prioritätenkatalog zielstrebig umgesetzt hat. Diese Prioritätensetzung ist im zweiten Jahr weitgehend verlorengegangen und hat das Ansehen der Regierung beeinträchtigt.

Die Konsequenzen eines solchen Regierungsstils betreffen das gesamte Parlament, alle Fraktionen, nicht nur die der Opposition.

Daher ist es nicht verwunderlich, wenn es auch zwischen den Parteien und Fraktionen des "oficialismo" zu Problemen kommt. Unter dem Gesichtspunkt des Regierungsmanagements liegt das Problem zum einen darin, daß kein gemeinsamer Koalitionsvertrag zwischen den verschiedenen Parteien besteht, sondern bilaterale Abkommen zwischen dem MNR bzw. dem Staatspräsidenten und den Parteien. Es fehlt an Koalitionsmechanismen innerhalb der Regierung. So existiert beispielweise kein Koalitionsausschuß, der die Regierungsaktivitäten zwischen Parteien und Fraktionen koordiniert. Kennzeichnend sind vielmehr ad-hoc (Krisen)sitzungen, wenn präsidentielle Mechanismen zur Entscheidungsfindung oder Konfliktregelung allein nicht mehr ausreichen. Dies führt dazu, daß sich auch die Abgeordneten der Regierungsparteien hinsichtlich rechtzeitiger und umfassender Information seitens der Regierung ebenso stiefmütterlich behandelt fühlen wie die der Opposition.

Das Präsidentschaftsministerium war bislang nicht in der Lage in einem nach außen erkennbaren Maß die Regierungspraxis zu verbessern.

Die sozio-ökonomische Entwicklung

Zu den traumatischen Erfahrungen der jungen bolivianischen Demokratie zählt die katastrophale wirtschaftliche Entwicklung zu Beginn der achtziger Jahre mit einer bis zu 25.000 Prozent betragenden Hyperinflation. Mit dem Decreto Supremo 21060 vom August 1985 begann die Phase der wirtschaftlichen Stabilisierung und des "modelo" des Neoliberalismus. Zehn Jahre nach diesem Dekret ist in Bolivien eine makroökonomische Entwicklung erreicht, die auch in Lateinamerika Anerkennung findet.

Mit diesem "modelo" waren das Versprechen und die Hoffnung verbunden, nach einigen Jahren der Einschränkungen und Opfer eine Steigerung der Lebensqualität auch für die breite Masse der Bevölkerung zu erreichen. Die makroökonomische Entwicklung und deren positive Ergebnisse gingen und gehen an der Mehrheit der Bevölkerung bislang jedoch vorbei, die Bekämpfung der Armut, die Schaffung von Arbeitsplätzen und sozialer Sicherungssysteme sind nach wie vor die drängendsten Probleme.

Der Wahlerfolg Lozadas beruhte zu einem erheblichen Teil auf seinem Versprechen, Arbeitsplätze zu schaffen und seiner Fähigkeit, diese Ankündigung als erfolgreicher Unternehmer glaubwürdig überzubringen¹³). Ihr Versprechen konnte die Regierung bislang auch nicht annähernd einlösen und dürfte dies in der ihr verbleibenden Amtszeit auch kaum mehr erreichen. Die Kapitalisierung der Staatsunternehmen dürfte in der ersten Phase ebenfalls zu einem weiteren Verlust an Arbeitsplätzen führen. Aus dem großen Thema "empleo" resultieren daher die größten Enttäuschungen und beeinträchtigen die Erfolgsbilanz und das Ansehen der Regierung.

Die politischen Konsequenzen können jedoch weit darüber hinaus reichen und das künftige Parteiensystem sowie die Präsidentschaftswahlen des Jahres 1997 bestimmen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß das Thema wirtschaftliche Entwicklung und fehlende Arbeitsplätze nicht isoliert sondern immer stärker im Kontext einer Fundamentalkritik des "modelo" diskutiert wird und sich eine politische Front unter Führung der Oppositionspartei CONDEPA formiert, die ihre Kraft im Moment aus der verbreiteten Enttäuschung über dieses "modelo" zieht.

Die Auswirkungen eines Wahlsieges einer "Anti-Modell-Koalition" auf das politische, wirtschaftliche und soziale Klima im Land und somit den noch viele Jahre in Anspruch nehmenden Reformprozeß ist nicht abzuschätzen.

Ob die angekündigte Alternative des Jahres 1997 sich wirklich in der Gegenüberstellung "populismo"- "neoliberalismo" erschöpfen wird, mag im Moment dahinstehen.

Tatsache ist, daß bestimmte Justierungen eingebaut werden müssen, wenn Bolivien nicht in eine sozial und wirtschaftlich und damit politisch immer problematischere Situation geraten will¹⁴). Die Empfehlung des Initiators des Decreto 21060, des ehemaligen MNR-Staatspräsidenten Paz Estenssoro am 10. Jahrestag dieses Dekrets, man müsse eine soziale Komponente in das Modell einbauen, spricht eine beredte Sprache.

Die Sozialindikatoren, mehr als 4,5 Mio. Bolivianer leben unter der Armutsgrenze, machen die Berechtigung einer solchen Forderung mehr als deutlich.

Die Ankündigung von Staatspräsident Lozada im Jahre 1994, nun trete man in eine Phase des "liberalen Sozialismus" mag zwar auf ein gewisses Problembewußtsein hindeuten. Unabhängig von dieser verunglückten Wortwahl sind dieser Ankündigung jedoch keine sozialpolitischen Taten gefolgt.

Zu einem sozio-ökonomisch immer drängenderen Problem wird neben dem informellen Wirtschaftssektor die Problematik Coca-Kokain. Der internationale, insbesondere der US-amerikanische Druck nimmt zu, die Coca-Produktion in Bolivien stetig zurückzuführen. Dies bringt für Bolivien soziale und politische Probleme mit sich, für die sich trotz des vielbeschworenen "desarrollo alternativo", d.h. der "alternativen Entwicklung" in den Anbaugebieten keine Lösung abzeichnet. Die bolivianische Wirtschaft ist zum einen in hohem Maße abhängig von diesem Sektor. Zum andern besteht im Chaparre eine soziale Konfliktsituation, die von einigen Beobachtern mit Chiapas in Mexiko verglichen wird. Die Ankündigung der Regierung, bis Ende des Jahres mehrere tausend Hektar Coca-Pflanzungen zur Not mit Gewalt und unter Einsatz des Militärs zu zerstören, hat seitens der Cocaleros zur sicherlich ernstzunehmenden Drohung mit einem Bürgerkrieg geführt.

Erste Anzeichen deuten darauf hin, daß sich Bolivien auf dem Weg in eine Rezession befindet. Die neueren Wirtschaftsprognosen sind nicht sonderlich günstig.

Die wirtschaftliche, politische und soziale Situation und somit die Zukunft des Reformprozesses in Bolivien werden wesentlich davon abhängen, wie es dieser und der nächsten Regierung gelingt, der sozialen Problematik Herr zu werden. Diese kann nicht allein durch internationale Finanzhilfe gelöst werden, strukturelle Änderungen in Bolivien sind hierfür grundlegende Voraussetzung.

Bewertung und Perspektiven

"Im präsidentialistischen System ist es üblich, ein wunderbares Programm zu präsentieren und es an dem Tag, an dem man an die Macht kommt, sogleich wieder zu vergessen"¹⁵).

Zumindest mit diesem "Charakteristikum" hat Staatspräsident Lozada gebrochen. Seine Regierung bemüht sich Schritt um Schritt um die Verwirklichung ihres versprochenen Programms. Vor dem oben geschilderten Hintergrund erscheint die Charakterisierung der Regierung als "Reformregierung" gerechtfertigt.

Diese Reformen werden das politische, wirtschaftliche und soziale System Boliviens mittel- und langfristig tiefgreifend verändern. Auch wenn sie überwiegend als nicht mehr reversibel eingeschätzt werden, ist darauf hinzuweisen, daß einige dieser Reformen derart kapitalintensiv sind, daß Bolivien zu ihrer Umsetzung auch künftig von internationaler Finanzhilfe abhängig sein wird.

Das Problem der Regierung de Lozada im Rahmen dieses Modernisierungsprozesses ist zweifacher Natur.

Mit diesem ehrgeizigen Reformprogramm stellt die Regierung zahl-reiche Besitzstände und Traditionen in Frage, mutet sie Politik, Staat und Gesellschaft viel zu. Die bislang nicht beantwortete, auch von Regierungsseite jedoch zunehmend gestellte Frage ist, wie hoch die Aufnahme- und Verarbeitungskapazität von Staat und Gesellschaft in Bolivien angesichts derart zahlreicher und tiefgreifender Veränderungen ist. Diese Fragestellung bedarf der nahezu tagesaktuellen Überprüfung und es erscheint durchaus fraglich, ob die Regierung über entsprechende Seismographen verfügt.

Ein weiteres Problem für die Regierung und die sie tragenden Parteien liegt darin, daß diese Modernisierungsprozesse, von Teilen der Participación Popular einmal abgesehen, nicht auf kurzfristige, populistische (Wahl)Erfolge sondern auf mittel- und langfristige Veränderungen von Strukturen und Rahmenbedingungen abzielen. Das Fehlen von kurzfristig sichtbaren Erfolgen mit Blick auf bereits umgesetzte Reformen bleibt jedoch nicht ohne Konsequenzen für die Akzeptanz dieser und weiterer Maßnahmen.

Die aus diesen Faktoren möglicherweise resultierenden negativen Auswirkungen mögen für Lozada, der als Staatspräsident unmittelbar nicht wiedergewählt werden kann, nicht im Vordergrund seiner Überlegungen oder Befürchtungen stehen. Innerhalb der auf ihre (Wieder)wahl bedachten Kandidaten und Parteien der Regierungskoalition könnte sich jedoch eine Strömung entwickeln, die mit Blick auf die Chancen im Wahljahr 1997 unter dem Slogan "Vertiefung vor Erweiterung der Reformen" eine Verlangsamung des Reformprozesses befürwortet. Ein solcher innerparteilicher oder koalitionsinterner Konflikt ist zur Zeit nicht virulent, könnte jedoch bei sich leicht wandelnden Konstellationen sehr schnell zum Problem des Modernisierungsprozesses werden.

Die erforderliche zeitliche Perspektive der begonnenen Modernisierung, deren Akzeptanz und somit ihre Zukunft haben im August 1995 erneut zu einer Diskussion darüber geführt, ob Lozada ähnlich wie Menem in Argentinien oder gar Fujimori in Peru beabsichtigt, seine Amtszeit zu verlängern.

Da im MNR die Nachfolgediskussion bereits mehr oder weniger offen geführt wird, wurde gemutmaßt, daß die Absicht einer Amtszeitverlängerung für Lozada eher von Gonisten, d.h. von der Person Lozada und seinem Programm Überzeugten, aber nicht zwangsläufig mit dem MNR verbundenen Politikern und Technokraten, und dem Mittelbau des MNR denn von der Parteispitze selbst, befürwortet würde.

Durán, einer der Anwärter auf das Amt des Staatspräsidenten und stellvertretender Vorsitzender des MNR, dementierte auch sofort und konnte sich dabei auf den Staatspräsidenten berufen. Lozada hat wiederholt deutlich gemacht, daß für ihn eine Verlängerung seiner Amtszeit nicht in Frage komme.

Die der Regierung Lozada noch verbleibenden zwei Jahre stehen zu einem beträchtlichen Teil im Zeichen innerparteilicher Auseinandersetzungen um die Kandidatenauswahl für die Präsidentschaftswahlen sowie den Wahlkampf selbst. Dies bedeutet, daß für den Reformprozeß erheblich weniger als diese zwei Jahre zur Verfügung stehen. Für den Rest der Wahlperiode kommt es daher entscheidend auf folgendes an.

Im Rahmen einer verbesserten "ingeniería política" müssen die noch ausstehenden Reformen in die Tat, sprich in Gesetzeswerke umgesetzt, bzw. die schon verabschiedeten Gesetze implementiert werden. Dieser Reformprozeß muß sozial und gesellschaftspolitisch abgesichert und das "modelo" des Neoliberalismus um eine grundlegende soziale Komponente ergänzt werden.

Schließlich sollte ein Ley de Necesidad erarbeitet werden, in dem weitere Verfassungsreformen zu ihrer Verabschiedung in der Wahlperiode 1997-2002 eingeleitet werden können.

Um die Langfristigkeit dieses Transformationsprozesses zu sichern kommt es auch darauf an, in einem möglichst großen Konsens eine "política del estado" und nicht nur "del gobierno" zu definieren.

Die in Bolivien immer häufiger diskutierte Frage nach einem möglichen Ausgang der Präsidentschaftswahlen des Jahres 1997 kann zur Zeit nur spekulativ beantwortet werden.

Auch wenn die hier und da diskutierte Möglichkeit der "fujimorización" zu dem unverantwortlichen Teil der politischen Auseinandersetzung zu zählen ist, sollte der ebenfalls zu diesem Phänomen zählende Anti-Parteien-Effekt nicht unterschätzt werden. Parteien und Parlament befinden sich in einem derart diskreditierten Zustand, daß entsprechende Effekte auf das Wahlverhalten nicht auszuschließen sind. Das plötzliche Auftauchen eines bislang unbekanntem Kandidaten, der es versteht, sich diese Stimmung zu nutze zu machen, ist nicht ausgeschlossen. Die im Dezember 1995 stattfindenden Kommunalwahlen mit der erstmaligen Direktwahl des Bürgermeisters können hierfür zu einem ersten Stimmungsbarometer werden.

Bolivien befindet sich in einem seine politische, wirtschaftliche und soziale Realität tiefgreifend verändernden Transformationsprozeß. Dieser Prozeß ist weit fortgeschritten, aber auch vielfältigen Gefahren und Hindernissen ausgesetzt. Es bleibt zu hoffen, daß diese überwunden werden können und Bolivien seinen erfolgversprechenden Weg fortsetzen kann.

1) Constantin von Barloewen: Kulturgeschichte und Modernität Lateinamerikas. Technologie und Kultur im andinischen Raum, München 1992, S.133f.

2) Der Beitrag wurde Mitte November 1995 abgeschlossen.

3) Plan de todos, La Paz 1993, S.11.

4) Zur Verfassungsreform siehe Stefan Jost: "Bolivia debe cambiar"-Bolivien nach der Verfassungsreform, in: KAS-Auslandsinformationen 12/94, S.78-98.

5) Horst Grebe López: "La Ley de Participación Popular", in: Foro Económico 34, La Paz 1994, S.18.

6) Alfonso Ferrufino: "El sistema de gobierno:Una reforma ignorada", in: Presidencialismo o Parlamentarismo?, La Paz 1995, S.45.

7) Eine andere Bewertung wäre dann gerechtfertigt, wenn es bei der Regelung der Ley de Necesidad geblieben wäre, wonach sich der Consejo Departamental aus den Wahlkreisabgeordneten und Senatoren des jeweiligen Departments hätte zusammensetzen sollen.

8) Die Menschenrechtskommission des Abgeordnetenhauses hat im Juli 1995 einen Bericht veröffentlicht, der sich mit Menschenrechtsverletzungen zwischen Juni 1989 und April 1993 befaßt.

9) Der Weg einer erneuten Verfassungsänderung steht nicht zur Verfügung, da hierzu in Bolivien zwei Wahlperioden erforderlich sind. Im Juni 1995 konstituierte sich unter Mitarbeit des Verfassers eine Arbeitsgruppe, die im Oktober einen Entwurf für eine Ley interpretativa sowie ein Wahlgesetz vorlegte.

10) Wenn kein Kandidat in der Direktwahl die absolute Mehrheit erhält, wählt das Parlament den Staatspräsidenten.

11) Die von ihm gegründete Fundación Milenio hat im Vorfeld der Verfassungsreform 1992 einen Entwurf vorgelegt, in dem nicht nur das Instrument der Vertrauensfrage mit einem korrespondierenden Parlamentsauflösungsrecht des Präsidenten sondern auch ein konstruktives Mißtrauensvotum gegenüber dem Staatspräsidenten enthalten war.

12) Problemfelder zitiert nach Bernhard Thibault: "Präsidentalismus, Parlamentarismus und das Problem der Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika", in: *Ibero-Amerikanisches Archiv*, Jg.18 (1992), Heft 1/2, S.111.

13) Der "Plan de todos" (S.32) spricht von der Schaffung von 287.000 und der Qualifizierung von 212.000 Arbeitsplätzen.

14) Die im Mai 1995 vom BID vorgestellte Studie Bolivia. *Desarrollo Diferente Para Un País De Cambios* befaßt sich mit den sozio-ökonomischen Reformen in Bolivien und warnt davor, daß alle bislang erreichten Erfolge gefährdet würden, wenn es nicht zu schnellen Lösungen der sozialen Probleme komme.

15) José Carrasco: "Del Parlamentarismo y del Presidencialismo", in: *Eudoro Galindo Anze: El Fracaso del Presidencialismo*, La Paz 1994, S.167