

Die Macht der Stimmen und die Ohnmacht der Institutionen

Die Demokratie im Andenraum hinkt

Claudia Zilla

Während der venezolanische Staatspräsident Hugo Chávez nach seiner Wiederwahl eine neue Amtszeit beginnt, Evo Morales in Bolivien sein erstes Regierungsjahr feiert und in Ecuador Rafael Correa nach der erfolgreichen Stichwahl die Präsidentschaft antritt, verschärfen sich in allen drei Staaten die politischen Konflikte zwischen Regierung und Opposition, zwischen den Verfassungsinstitutionen und zwischen den sozialen Gruppen. Diese Entwicklung hat von Land zu Land unterschiedliche Gründe; sie zeugt indes von einer starken Polarisierung der Gesellschaft und davon, dass die Demokratie im Andenraum institutionell hinkt.

Am 10. Januar trat Hugo Chávez eine neue Amtszeit als Präsident Venezuelas an. Sie steht unter dem Motto »Vertiefung, Erweiterung und Ausbau der Revolution auf dem venezolanischen Weg zum Sozialismus«. Am selben Tag geriet die Börse in Caracas in heftige Turbulenzen, die sich auch auf die Nachbarländer auswirkten: Die Finanzmärkte reagierten mit massiven Kursstürzen auf die Nationalisierungspläne, die Chávez einen Tag zuvor angekündigt hatte. Auch die Gegensätze zwischen Regierung und Opposition verschärfen sich. Grund dafür sind die Bestrebungen des seit 1999 regierenden Präsidenten, die Verfassung reformieren zu lassen, um die Beschränkung der Wiederwahl auf lediglich zwei aufeinanderfolgende Amtszeiten definitiv aufzuheben und somit 2013 wieder kandi-

dieren zu können. Außerdem will Chávez seine Kompetenzen als Präsident erweitern, um seine Vorhaben mittels Dekreten mit Gesetzeskraft zügig realisieren zu können.

Zur gleichen Zeit belagerten im benachbarten Bolivien regierungstreue Gewerkschaften den Sitz der regionalen Exekutive in Cochabamba mit dem Ziel, den Rücktritt des Präfekten zu erzwingen. Die Demonstranten protestierten gegen die Pläne des ehemaligen Militärs Manfred Reyes Villa, ein Referendum über den Autonomiestatus des Departements Cochabamba abhalten zu lassen. Die Konfrontation zwischen den Anhängern Evo Morales' und denen des oppositionellen Präfekten mündete in Streiks, Straßenblockaden und gewaltsamen Ausschreitungen, die sich bald auf andere Regionen ausdehnten und die

Zentralregierung dazu brachten, Militäreinheiten zu entsenden.

In Ecuador wurde Präsident Rafael Correa einen Tag nach seinem Amtsantritt von der Opposition beschuldigt, das Parlament ausschalten und eine Diktatur errichten zu wollen. Anlass war die Ankündigung seiner Pläne, »eine radikale Revolution« durchzuführen und zu diesem Zweck eine neue Verfassung verabschieden zu lassen, ohne den Kongress mit einzubeziehen.

Demokratische Legitimation und institutionelle Funktionsdefizite

Niemand kann den kompetitiven Charakter der Wahlen im Andenraum ernsthaft in Frage stellen. Regionale und internationale Beobachtungsmissionen haben ihnen eine relativ hohe Fairness bescheinigt. Daher können sich (wieder-)gewählte Amtsinhaber und repräsentative Institutionen durchaus auf eine demokratische Legitimation berufen. Die Institutionen leiden jedoch unter gravierenden Funktionsdefiziten und die demokratischen Regeln unter der Missachtung durch die politischen Akteure.

Venezuela

Hugo Chávez bzw. sein Wahlbündnis haben seit 1999 sämtliche Wahlen (und Volksabstimmungen) mit eindeutiger Mehrheit gewonnen. Sie verfügen damit über eine unstrittige demokratische Legitimation. Die Opposition versagt bislang bei dem Versuch, eine erfolgreiche politische Strategie zu entwickeln und diese in eine ausreichende Stimmenzahl umzuwandeln, um wieder Einfluss in den repräsentativen Institutionen zu erlangen. Gleichzeitig schreitet die Konsolidierung der chavistischen Hegemonie im venezolanischen Institutionensystem voran. Nach der Abschaffung des Senats 1999 und dem Rückzug der Oppositionsparteien von den Wahlen 2005 hat die Regierungskoalition inzwischen sämtliche Mandate im Einkammerparlament inne. Gleichwohl hat diese einfarbige Legislative am 31. Januar ein Bevollmächtigungsgesetz

erlassen, das Rechtssetzungskompetenzen auf die Exekutive delegiert. Das sogenannte *Ley Habilitante* ist das dritte seiner Art unter der Regierung Chávez. Auf der Basis dieser Ermächtigungen wurden seit 1999 circa ein Drittel der Gesetze bzw. Dekrete verabschiedet. Zudem gelten die Vertreter der Judikative und der Wahlbehörde (deren ehemaliger Vorsitzender Jorge Rodríguez wurde nun zum Vizepräsident ernannt) als regierungsnah. Die staatlichen Medien sind das Sprachrohr der Regierung, und durch das »Gesetz über die Soziale Verantwortung in Rundfunk und Fernsehen« (von der Opposition »Knebelgesetz« genannt) geraten auch die privaten Medien zunehmend unter Druck. Auf der Grundlage dieses Gesetzes will Chávez dem privaten Sender RCTV die Lizenz mit dem Argument nicht verlängern, er habe den Putschversuch von 2002 unterstützt. Während sich andere Länder der Region bemühen, das Militär zu professionalisieren, wird es in Venezuela immer stärker politisiert und um Volksmilitzen erweitert. Was die Wirtschaftspolitik betrifft, so mangelt es an Transparenz bei der Verwendung der Ölerlöse, und die Zentralbank soll laut Chávez demnächst ihre Autonomie verlieren. Sollten noch andere Unternehmen im Dienstleistungssektor verstaatlicht werden, würde der immer monolithischere Staat in weitere private Bereiche eindringen.

Bolivien

Evo Morales war der erste bolivianische Präsidentschaftskandidat, der seit der Rückkehr des Landes zur Demokratie 1985 die Wahlen mit einer absoluten Mehrheit gewonnen hat. Auch aus dem Referendum vom Juli 2006 zur Frage der Autonomie der Gebietskörperschaften im unitarischen Bolivien ging die Regierungskoalition als Siegerin hervor. Die von Morales favorisierte Position gegen die Autonomie erhielt landesweit 53 Prozent der Stimmen und auf regionaler Ebene eine absolute Mehrheit in fünf von neun Departements. Auch bei den Wahlen zur Verfassungsgebenden

Versammlung gewann das Wahlbündnis um die MAS eine komfortable Mehrheit. Dieses eindeutige Votum kann jedoch die institutionelle Lähmung und die faktische Pattsituation zwischen den polarisierten Kräften in Bolivien nicht überdecken.

In Sucre konstituierte sich am 6. August die Verfassungsgebende Versammlung, die sich mit ordnungspolitischen Fragen beschäftigen soll. Derzeit bedürfen Verfassungsänderungen einer Zweidrittelmehrheit. Nachdem die regierungstreuen Gruppen diese bei den Wahlen 2006 verfehlt haben, versuchen sie mit expliziter Unterstützung der nationalen Exekutive durchzusetzen, dass künftig schon die absolute Mehrheit ausreicht. Die Opposition besteht aber ihrerseits auf der qualifizierten Mehrheit, ohne die sie sich jeglicher Möglichkeit des Einflusses auf den Verfassungstext beraubt sieht. Gelähmt durch diese prozedurale Uneinigkeit, hat sich die auf ein Jahr angelegte Verfassungsgebende Versammlung bislang keiner inhaltlichen Frage widmen können. Die Institution, die zum Abschluss eines neuen Sozialpakts verhelfen sollte, wandelte sich somit zum Sinnbild einer gespaltenen Gesellschaft.

Eine der Fragen, die von der Verfassungsgebenden Versammlung behandelt werden sollen, ist die der Staatsorganisation. Nach dem bindenden Referendum vom 2. Juli 2006 muss die Autonomie in jenen Departements umgesetzt werden, in denen sich eine absolute Mehrheit dafür ausgesprochen hat. Von den insgesamt neun Gebietskörperschaften Boliviens war dies in den vier ressourcenreichen Departements des Ostens der Fall, wo die Opposition ihre Hochburgen hat. Der Autonomie-Lobby haben sich aber nun auch die Präfekten von La Paz und Cochabamba angeschlossen, obwohl diese Departements gegen eine größere Eigenständigkeit votiert haben. Die Gruppe der vier Präfekten der Departements, in denen die Autonomieinitiative eine absolute Mehrheit bekam, drohen mit Rücktritt, sollte Reyes Villa abgesetzt werden.

Diesen politischen Immobilismus zu überwinden, wird nun Aufgabe der von

Morales neu geschaffenen *Coordinadora Nacional para el Cambio* (Nationale Koordinierungsinstanz für den Wandel) sein, die aus 14 sozialen Organisationen, Mitgliedern der Verfassungsgebenden Versammlung, der Exekutive, der Legislative sowie Künstlern, Sportlern und »Patrioten« bestehen soll. Zweck dieser in ihren Befugnissen über dem Kabinett und den Verfassungsorganen angesiedelten, indes nicht direkt demokratisch legitimierten Institution ist es, den von der Regierung eingeleiteten strukturellen Reformprozess zu sichern und zu verteidigen.

Ecuador

Ebenfalls über eine eindeutige demokratische Legitimation verfügt in Ecuador Präsident Rafael Correa, der die Stichwahl 2006 mit knapp 57 Prozent der Stimmen gewonnen hat. Gleiches gilt für das neu konstituierte Einkammerparlament, in dem aber die Partei »Prian« (*Partido Renovador Institucional Acción Nacional*) des unterlegenen Präsidentschaftskandidaten Álvaro Noboa die größte Fraktion bildet und Correa keine zuverlässigen Mitstreiter hat, denn er hatte bewusst darauf verzichtet, eigene Kandidaten für die Kongresswahlen aufzustellen. Während der Präsident dem Kongress in der Öffentlichkeit jegliche Repräsentativität abspricht, beschuldigen Abgeordnete den Präsidenten, an einem »totalitären Staatsmodell« zu arbeiten.

Die Effekte eines »divided government« zeichnen sich in Ecuador bereits ab. Das Parlament ist in den Augen der Bevölkerung vollkommen diskreditiert. Vor diesem Hintergrund hat Correa kurz nach seinem Amtsantritt ein Dekret unterzeichnet, das für den 18. März ein Referendum über die Einberufung einer »mit allen Vollmachten ausgestatteten« Verfassungsgebenden Versammlung vorsieht. Analog zu Morales und Chávez verfolgt Correa institutionelle Neugründungspläne, die die Opposition in- und außerhalb der Legislative herausfordern. Die Regierung hat ihrerseits die Bevölkerung aufgerufen, sich mit Protest-

aktionen für die Realisierung des Referendums einzusetzen. In diesem Kontext haben indigene Bewegungen, die bereits beim Sturz der Präsidenten Abalá Bucaram (1997) und Jamil Mahuad (2000) eine zentrale Rolle gespielt haben, mit einer »Rebellion« gedroht, sollten sich die Institutionen gegen das Projekt Correas' stellen. Mit dieser Warnung sollen vor allem die Oberste Wahlbehörde und der parlamentarische Verfassungsausschuss, die sich zur Rechtmäßigkeit des Dekrets vom 18. März aussprechen sollen, unter Druck gesetzt werden. Für den Fall, dass der *Tribunal Supremo Electoral* die Regierungsinitiative nicht absegnet, schließt Correa die Konstituierung einer »Sonderwahlbehörde« zur Abhaltung des Volksentscheids nicht aus.

Die hinkende Demokratie

Auch wenn die beschriebenen kritischen Entwicklungen unterschiedliche Ursachen haben, so erlauben sie doch eine zusammenfassende Deutung: In der Andenregion kann der Souverän Regierungen bestellen und seine Meinung zu Sachfragen äußern – das demokratische Regieren scheitert aber am Fehlen funktionsfähiger Institutionen und daran, dass es nicht genügend Akteure gibt, die sich an die Regeln halten.

In **Venezuela** wird die Kontrollfunktion der Institutionen (horizontale *accountability*) zunehmend abgebaut, staatliche Ressourcen werden in immer größerem Umfang willkürlich und intransparent eingesetzt. Daraus resultiert eine hegemoniale Regierungsführung: Der sämtliche Staatsorgane beherrschende Chavismo neutralisiert alle strukturell vorgesehenen *checks and balances*. Die Opposition ist aus dem Institutionensystem verbannt oder hat sich daraus zurückgezogen. Ihre letzten Bastionen des Widerstands sind die Privatwirtschaft und die privaten Medien; es gelingt ihr jedoch nicht, den Übergang der venezolanischen Demokratie zum plebiszitären Autoritarismus zu verhindern.

In **Bolivien** offenbart das politische System eine sehr geringe Konfliktlösungskapazität:

Eine hoch mobilisierte Gesellschaft und ein schwaches Institutionensystem sowie zwei politische und gesellschaftliche Modelle stehen sich konfrontativ gegenüber. Dabei versagen die Institutionen bei ihrer Aufgabe, die Interessen der verschiedenen politischen Kräfte zu kanalisieren und Kompromisse zu ermöglichen. Daran wird auch die neu errichtete Koordinierungsinstanz für den Wandel kaum etwas ändern können. Regierung und Opposition verharren in einem ständigen Kräftemessen. Die Folge ist eine blockierte Demokratie.

In **Ecuador** rivalisieren die politischen Institutionen, insbesondere Präsident und Parlament, und deren verschiedene Legitimationsquellen miteinander. Correa erhofft sich von Plebisziten einen Ausweg aus dieser Pattsituation und von sozialen Bewegungen die Unterstützung, die ihm in den (repräsentativen) Organen fehlt. Zudem sind die Oberste Wahlbehörde und das Verfassungsgericht, die kraft ihrer Kompetenzen eine Schlichtungsrolle ausüben könnten, stark parteipolitisch gefärbt. Die wachsende gesellschaftliche und politische Polarisierung in Ecuador überfordert das ohnehin schwache Institutionensystem.

In der Andenregion bildet eine rege Partizipation bei kompetitiven Wahlen (Input-Legitimität) auf der einen Seite eine solide Säule der Demokratie. Aufgrund prekärer institutioneller Grundlagen sind aber auf der anderen Seite die Leistungsfähigkeit (Output-Legitimität) und sogar das Überleben der Demokratie gefährdet. Dabei geht es nicht um die Eignung oder Nichteignung eines bestimmten Institutionendesigns, sondern um die viel wesentlichere Frage der Geltung demokratischer Spielregeln (Verfahrenslegitimation). Damit die Verteilungskonflikte in den polarisierten andinen Gesellschaften beigelegt werden können, müssen die Akteure zu einem inhaltlichen Konsens finden. Dieser wird aber nicht zu erreichen sein, solange unter den Trägern demokratischer Ordnung kein prozeduraler Grundkonsens darüber herrscht, wie demokratische Entscheidungen zustande kommen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364