

Lateinamerikas neue Verfassungen: Triebfedern für direkte Demokratie und soziale Rechte?

Schilling-Vacaflor del Carpio, Almut; Barrera, Anna

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute for Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schilling-Vacaflor del Carpio, A., & Barrera, A. (2011). *Lateinamerikas neue Verfassungen: Triebfedern für direkte Demokratie und soziale Rechte?* (GIGA Focus Lateinamerika, 2). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Lateinamerika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276599>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Lateinamerikas neue Verfassungen: Triebfedern für direkte Demokratie und soziale Rechte?

Almut Schilling-Vacaflor und Anna Barrera

Der bolivianische Kongress erließ im Dezember 2010 ein Gesetz über die „Rechte der Mutter Erde“. Dieses soll zur Umsetzung des „Guten Lebens“ (*Buen Vivir*) beitragen, – einem Staatsziel, das sowohl in der neuen Verfassung Boliviens (2009) als auch Ecuadors (2008) eingeführt wurde.

Analyse

In den jüngsten Verfassungen Lateinamerikas wurden insbesondere Menschenrechte und Mechanismen der direkten Demokratie ausgeweitet. Umstritten ist allerdings, ob dadurch tatsächlich politische und gesellschaftliche Veränderungen in diesen Bereichen befördert werden.

- Die lateinamerikanischen Verfassungsreformen reflektieren einen weltweiten Trend, der als *New Constitutionalism* bezeichnet wird und sich insbesondere durch umfassendere Menschenrechte und Mechanismen zu ihrer Implementierung auszeichnet.
- Seit den 1990er Jahren gaben vor allem Regierungskrisen Anlass zu umfassenden Verfassungsreformen. Im Kontext dieser Krisen gelang es sowohl zivilgesellschaftlichen Gruppen als auch Präsidenten, ihre Interessen in den Verfassungen zu verankern.
- In Brasilien, Kolumbien, Ecuador, Venezuela und Bolivien wurden Bürger stärker an der Ausarbeitung der neuen Verfassungen beteiligt. Einerseits wurde dadurch mehr Teilhabe an der Gestaltung des politischen Gemeinwesens ermöglicht, andererseits erschweren formale Mängel in den Verfassungstexten deren Umsetzung.
- Die Implementierung von neuen Verfassungsbestimmungen zur Förderung der direkten Demokratie wird in der Praxis durch die mächtige Position der Exekutive und durch bereits konsolidierte Institutionen eingeschränkt.
- Gestärkte Verfassungsgerichte wie jene Kolumbiens und Costa Ricas zeigen, dass Menschenrechtsnormen in Verfassungen mehr als leere Versprechungen darstellen können. Auch soziale Rechte werden bei entsprechend aktiven Bürgern und durchsetzungswilligen Institutionen zunehmend einklagbar.

Schlagwörter: *Lateinamerika, Verfassungswandel, direkte Demokratie, soziale Rechte*

Der neue Konstitutionalismus: Globale Merkmale und regionale Spezifika

Seit Mitte des 20. Jahrhunderts ist weltweit eine Verfassungsentwicklung zu beobachten, die unter dem Begriff des *New Constitutionalism* zusammengefasst wird. Wichtigstes Merkmal ist die zunehmende verfassungsrechtliche Verankerung von Menschenrechten, die im Zuge der Ratifizierung internationaler Menschenrechtspakte eingesetzt hat. Damit einher ging die Schaffung und Stärkung von Institutionen und Mechanismen zur Sanktionierung von Menschenrechtsverletzungen. Verfassungsgerichte und Ombudsstellen gewannen weltweit an Bedeutung. Seit den 1990er Jahren schließt diese *Rights Revolution* nicht nur die sogenannte erste Generation von Menschenrechten (bürgerliche und politische Rechte), sondern zusehends auch die zweite und dritte Generation (wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; Kollektivrechte) ein. Als weitere Merkmale gelten Bestimmungen zur Dezentralisierung und die vermehrte Anerkennung von kultureller Diversität (Negretto 2009; Lutz 2000). Welche regionalen Besonderheiten zeichnen den neuen Konstitutionalismus in Lateinamerika aus?

Lateinamerikas Verfassungen waren nach der Gründung der Republiken vor etwa 200 Jahren zunächst sehr von ausländischen Modellen (Spanien, Frankreich, USA) geprägt. Sie wurden in der Regel von und für Eliten verfasst und blieben für die unmittelbare Lebenswirklichkeit der Bürger – unbeschadet ihrer idealistischen Inhalte¹ – von geringer Relevanz. Seit der jüngsten, 1978 einsetzenden Demokratisierungsperiode haben fast alle Staaten in der Region ihre Verfassungen erneuert (Nolte und Horn 2009). Auffällig ist dabei nicht nur ihr erheblicher Umfang: Die venezolanische Verfassung (1999) zählt 350 Artikel, die kolumbianische (1991) 380 Artikel, die Verfassung Boliviens (2009) 411 Artikel und diejenige Ecuadors (2008) sogar 444 Artikel.² Anders als europäische Verfassungen, die dem Prinzip eines möglichst hohen Abstraktions- und Allgemeinheitsgrades folgen, formulieren die aktuellen lateina-

merikanischen Verfassungen viel konkretere politische und programmatische Ziele. So enthält die brasilianische Verfassung derart detailreiche Bestimmungen zum Pensions- und Steuersystem, dass jährliche Verfassungsreformen durchgesetzt werden müssen, um verfassungskonform zu regieren. Auch die Grundrechtskataloge lateinamerikanischer Verfassungen sind, ganz im Trend des *New Constitutionalism*, äußerst umfassend. Sie beinhalten auch soziale Rechte, wie jene auf Nahrung, Wasser, Unterkunft und Information. Darüber hinaus wurden die Unabhängigkeit und Kompetenzen der Justiz im Zuge der jüngsten Verfassungsreformen gefördert. Ombudsstellen und rechtliche Verfahren zur Einklagbarkeit der Menschenrechte wurden verankert.

Demokratische Verfahren wurden durch neue Formen direkter Demokratie ergänzt, zugleich blieb aber die in den lateinamerikanischen Präsidentschaftsdemokratien große Macht der Präsidenten unangetastet oder wurde sogar gesteigert. Neben ihren Funktionen als Staats- und Regierungschefs halten Präsidenten wichtige legislative Kompetenzen inne, wie beispielsweise ein eigenes Gesetzesinitiativrecht, ein Vetorecht gegenüber Gesetzesvorschlägen der Legislative, ein Vorschlagsrecht über den Haushalt sowie die Möglichkeit, Referenden über Gesetzesvorhaben durchzuführen. Sie üben dadurch bereits de jure einen beträchtlichen Einfluss auf die politische Agenda aus und sind als oberste Verwaltungschefs zugleich für die Umsetzung der Gesetze zuständig.

Des Weiteren wurden in den neuen Verfassungen die wirtschaftspolitische Rolle des Staates und seine Verantwortung bei der Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen für die Bürger (Bildung, Gesundheit, öffentliche Sicherheit) klarer hervorgehoben. Nicht zuletzt erkennen zahlreiche Verfassungen erstmals die Multikulturalität oder Plurinationalität ihrer Gesellschaften und Staaten an und beinhalten Autonomie- und Selbstbestimmungsrechte indigener Völker. Überhaupt ist der Versuch zu erkennen, die Verfassungstexte vermehrt an soziale Realitäten anzupassen. In Bolivien und Ecuador sind mit dem „Guten Leben“ und der Anerkennung der Natur als Rechtsträger („Rechte der Mutter Erde“) zudem verfassungsrechtliche Prinzipien und Staatsziele festgeschrieben worden, die europäische Verfassungen nicht kennen und als Wei-

1 Beispiele: Die Präambel der Verfassung von Uruguay (1830) erklärt das „allgemeine Wohl und Glück“ aller Bürger zu einem Staatsziel und in Art. 10 der chilenischen Verfassung von 1925 heißt es: „(i)n Chile existiert keine privilegierte Klasse“.

2 Zum Vergleich: Das deutsche Grundgesetz besteht in seiner jetzigen Fassung aus 146 Artikeln.

terentwicklungen der klassisch-liberalen Verfassungstradition gelten können.³

Ursachen und Ziele der Verfassungsreformen

Nach der Überwindung der autoritären Regime und Militärdiktaturen der 1960 und 1970er Jahre, in denen Menschenrechte systematisch verletzt und die Gewaltenteilung außer Kraft gesetzt worden waren, war in Staaten wie Ecuador (1978), Peru (1979), Honduras (1982), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Brasilien (1988) und Paraguay (1992) eine vollständige Revision der Verfassungen notwendig geworden, um eine demokratische Transition zu ermöglichen.

Später kamen als weitere Ursachen für umfassende Verfassungsänderungen in Lateinamerika die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krisen seit den 1990er Jahren hinzu. Unzufriedenheit mit den politischen Eliten und uneingelöste Erwartungen in puncto Armutsverringering führten vielerorts zu Massenprotesten. Die jungen lateinamerikanischen Demokratien erwiesen sich als instabil, viele Regierungen verloren erheblich an Glaubwürdigkeit. Durch die Ausarbeitung einer neuen Verfassung erhoffte man sich einen Ausweg aus den Krisen. So wurden in Venezuela (*Caracazo* 1989), in Ecuador (Mitte der 1990er Jahre) und in Bolivien (Gaskonflikt 2003) im Zuge von sozialen Protesten und Regierungskrisen Forderungen nach der Einberufung von Verfassungsgebenden Versammlungen laut. In Kolumbien sollte die neue Verfassung zur Beendigung des bewaffneten Konflikts beitragen. Die neuen Verfassungstexte sollten die Interessen der Bevölkerung adäquater widerspiegeln und zur besseren Regierbarkeit der Staaten beitragen.

Regierende Politiker setzten den populären Ruf nach Verfassungsänderungen geschickt zur Beförderung der eigenen Position und zulasten

oppositioneller Kräfte ein. Die Forderung nach komplett neuen Verfassungen wurde unter dem Banner der „Neugründung des Staates“ durch die Bürger zentraler Bestandteil der Wahlprogramme von Hugo Chávez (Venezuela), Evo Morales (Bolivien) und Rafael Correa (Ecuador). Tatsächlich flossen die politischen Ziele dieser Staatsoberhäupter in die neuen Verfassungen ein und ihre Machtbefugnisse als Präsidenten wurden erweitert. Es kam in allen drei Staaten zu Machtverschiebungen zugunsten der Exekutive und der Justiz, während die Kompetenzen der Legislative verringert wurden. In Ecuador und Bolivien führten die neuen Verfassungen zudem die Möglichkeit der einmaligen, konsekutiven Wiederwahl ein – und beide amtierenden Staatsoberhäupter wurden nach Einberufung der Verfassungsgebenden Versammlungen für eine weitere Amtszeit wiedergewählt. In Venezuela ist mit der Verfassungsreform von 2009 nun sogar die uneingeschränkte Wiederwahl des Präsidenten möglich.

Partizipativ und inklusiv: Die verfassungsgebenden Prozesse

Wurden Verfassungen in Lateinamerika traditionell unter Ausschluss der Öffentlichkeit vornehmlich von Verfassungsrechtlern geschrieben, so war die Bürgerbeteiligung bei den jüngsten Reformen auffallend groß. Die Öffnung zugunsten einer erhöhten Partizipation am verfassungsgebenden Prozess setzte mit der brasilianischen Verfassung 1988 ein. Die neuen Verfassungen von Kolumbien, Ecuador, Venezuela und Bolivien wurden von direkt gewählten Verfassungsgebenden Versammlungen erarbeitet und in Volksabstimmungen angenommen. Diese partizipativen Verfahren ermöglichten es bis dato marginalisierten gesellschaftlichen Gruppen, sich in die Debatten um Staatsaufbau und -ziele einzubringen. So saßen etwa erstmals in der Geschichte Boliviens in der Justizkommission der Verfassungsgebenden Versammlung indigene Delegierte aus ländlichen Regionen ausgewiesenen Staatsrechtlern aus der Hauptstadt gegenüber, um das bolivianische Rechtssystem neu zu gestalten.

Partizipativ erarbeitete Verfassungen beinhalten deutlich mehr Artikel zu Menschenrechten und Bürgerbeteiligung als solche Texte, die von Expertengremien verfasst wurden (wie z.B. die

³ Häufig wird mit dem „Guten Leben“ ein würdevolles Leben aller Lebewesen, Rechte der Natur, ein geringes Maß sozialer Ungleichheit, die Existenz einer pluralistischen und partizipativen Demokratie sowie die Anerkennung kultureller Diversität assoziiert. Das „Gute Leben“ wurde jedoch bisher nicht konkret definiert und daher wird es je nach Kontext und Sprecher mit unterschiedlichsten Inhalten belegt. Welche Rechte die Natur etwa innehat, und wie und von wem diese eingeklagt werden können, bedarf der Festlegung. Einen ersten Vorstoß hierzu macht das neue bolivianische Gesetz über die „Rechte der Mutter Erde“ (21.12.2010), das u.a. die Freiheit vor Umweltverschmutzung hierunter fasst.

Verfassungen Perus von 1993 und der Dominikanischen Republik von 2010). Die später eingesetzten Verfassungsgebenden Versammlungen orientierten sich inhaltlich an den zuvor verabschiedeten Verfassungen Lateinamerikas. Diffusionseffekte sind vor allem zwischen den Verfassungen Brasiliens (1988), Kolumbiens (1991), Argentinens (1994), Ecuadors (1998, 2008), Venezuelas (1999) und Boliviens (2009) zu beobachten. Insbesondere Verfassungsbestimmungen zur Durchsetzung von Menschenrechten und neue Instrumente der direkten Demokratie wurden oftmals in geringfügig veränderter Form übernommen.

Zu den Risiken der partizipativ erarbeiteten Verfassungstexte gehört, dass sie bestehende gesellschaftliche Konflikte verschärfen können, wie der Fall Bolivien eindringlich gezeigt hat.⁴ Inhaltlich gesehen lassen diese Verfassungen bisweilen sprachliche Klarheit vermissen. Auch widersprüchliche Paragraphen sowie fehlende rechtliche Präzision machten sich an einigen Stellen bemerkbar. Die großen Interpretationsspielräume und inhaltlichen Ambivalenzen erschweren die Umsetzbarkeit der Verfassungstexte und sorgen in Venezuela, Ecuador und Bolivien bis heute für Konfliktstoff.

Mehr Teilhabe durch direkte Demokratie?

Verfahren und Institutionen der direkten Demokratie wurden im Zuge der jüngsten Verfassungsreformen in Lateinamerika erweitert. Bürger in Brasilien, Kolumbien, Ecuador, Venezuela und Bolivien erhielten de jure mehr Möglichkeiten, über Referenden zu einzelnen politischen Fragen oder Gesetzen Stellung zu beziehen, über künftige Verfassungsänderungen abzustimmen, eigene Gesetzesinitiativen einzureichen oder über die Abwahl von gewählten Amtsträgern zu entscheiden. Auch die Rechte indigener Völker zur politischen Teilhabe (wie indigene Wahlkreise, Quoten für Parlamentssitze) und Formen der Selbstregierung (autonome Selbstverwaltung auf lokaler Ebene) wurden verankert. Verfahren und Insti-

⁴ So waren indigene Vertreter der bolivianischen Verfassungsgebenden Versammlung Bedrohungen, rassistischen Anfeindungen und gewaltsamen Übergriffen ausgesetzt. Die Arbeit der Verfassungsgebenden Versammlung wurde mehrfach von Massenprotesten und gewaltsamen Auseinandersetzungen überschattet, was schließlich die örtliche Verlagerung der Versammlung notwendig machte.

tutionen der Bürgerbeteiligung haben angesichts des Repräsentationsdefizits und vieler unerfüllter Wahlversprechen durchaus das Potenzial, Bürger vermehrt in politische Entscheidungsprozesse einzubinden. Ob und wie diese Innovationen zur gesteigerten Bürgerbeteiligung in die Praxis umgesetzt werden, steht auf einem anderen Blatt.

In Kolumbien fehlte es seit Verabschiedung der neuen Verfassung 1991 an politischem Willen, die partizipativen Verfahren zu implementieren. Einige Bestimmungen zur Förderung der direkten Demokratie wurden durch nachfolgende Verfassungsreformen sogar wieder rückgängig gemacht. Schließlich lässt die prekäre Sicherheitslage die Durchführung solcher Verfahren vielerorts ohnehin nicht zu. Zusätzlich zu neuen plebiszitären Elementen sind partizipative Haushalte ein weiteres Beispiel für mehr politische Teilhabe in Lateinamerika. Das in vielen Kommunen Brasiliens rege genutzte Modell wurde zwar nicht in der Verfassung von 1988 etabliert, diese schuf jedoch durch ihre Dezentralisierungsbestimmungen die gesetzliche Grundlage zur flexiblen Handhabung der öffentlichen Mittel auf lokaler Ebene. Das je nach Kontext sehr unterschiedliche Ergebnisse zeitigende Modell hat mittlerweile weit über die brasilianischen Landesgrenzen hinaus Aufmerksamkeit auf sich gezogen; etwa haben auch Kommunen in Kanada ähnliche Modelle eingeführt. Weiter noch als über die Einführung plebiszitärer und partizipativer Verfahren sind Venezuela, Bolivien und Ecuador gegangen. Hier ist die traditionell dreigliedrige Gewaltenteilung aus Legislative, Exekutive und Judikative durch nationale Wahlbehörden und/oder durch Aufsichtsorgane der Bürger als zusätzliche Säulen der Staatsstruktur ergänzt worden. Letztere sollen an der Ernennung von Staatsbediensteten mitwirken und Transparenz in die öffentliche Mittelverwendung bringen. Darüber hinaus sollen Amtsträger diesen Stellen gegenüber Rechenschaft über ihre Aktivitäten ablegen.

Durch solche Aufsichtsorgane soll die Distanz zwischen Gesellschaft und Staat reduziert und die Kontrolle der Bürger über die Handlungen politischer Verantwortungsträger erhöht werden. Die Überführung in die Praxis ist jedoch ein konfliktreicher Prozess. So waren die Debatten in Venezuela und Ecuador über die ausführenden Gesetze, die die konkreten „Spielregeln“ dieser Gremien festlegen sollen, langwierig und aufreibend.

In Venezuela verständigte man sich schließlich darauf, dass das Aufsichtsorgan durch Vertreter des *Ministerio Público* (venezolanische Staatsanwaltschaft), der Ombudsstelle sowie der *Controlaría* (eine Art Rechnungshof) besetzt sein soll. In Ecuador wurde entschieden, dass sich Bürger sowie Repräsentanten zivilgesellschaftlicher Organisationen auf die sieben zu belegenden Positionen des Bürgergremiums (sowie sieben Stellvertreterposten) bewerben können. Die Auswahl, die federführend von der Nationalen Wahlbehörde organisiert wird, beruht auf den für dieses Amt benötigten Erfahrungen und Kenntnissen der Kandidaten, einem Einstufungstest, sowie affirmativen Kriterien zur Gewährleistung der Repräsentation von Frauen und Angehörigen indigener Völker. Waren diese Institutionen schließlich etabliert, so legten ihnen wiederholt solche Institutionen Steine in den Weg, zu deren Kontrolle sie eigentlich ins Leben gerufen wurden. Ein aktuelles Beispiel hierfür lieferte Ecuadors Staatsoberhaupt Correa: Nach Bekanntwerden der Ergebnisse einer Kommission, die vom Bürgergremium zur Überprüfung der Verträge zwischen dessen Bruder und der öffentlichen Hand einberufen worden war, drohte Correa damit, die Kommissionsmitglieder vor Gericht zu bringen.

Die in Venezuela eingeführten kommunalen Räte, deren Zahl landesweit auf über 25.000 geschätzt wird, ermöglichen vielen vormals politisch passiven Bürgern, sich mit wichtigen Belangen ihrer Stadtteile auseinanderzusetzen. Das Engagement in einem solchen Rat erfordert großen zeitlichen Einsatz und den Willen, sich entsprechende Kompetenzen anzueignen, um eine Übersicht über verwaltungstechnische Vorgänge zu gewinnen und Einfluss auf diese geltend machen zu können. Kritiker bezweifeln zudem die Unabhängigkeit und den tatsächlichen Handlungsspielraum dieser Räte. So wurden einige Fälle bekannt, in denen Vorhaben der Kommunalräte behindert wurden, die nicht der politischen Linie der Regierung entsprachen (Coelho, Mendonça Cunha Filho und Pérez Flores 2010).

Gegenüber Referenden wird oft der Einwand erhoben, diese würden in Lateinamerika von Präsidenten zur Durchsetzung ihrer Interessen gegenüber oppositionellen Kräften oder zur Umgehung der Legislative eingesetzt. Das Instrument der Abwahlreferenden im Speziellen zeitigte bislang ambivalente Ergebnisse. In Ecuador wur-

den in den vergangenen Monaten Unterschriften für zahlreiche Referenden zur Abwahl von gewählten Amtsträgern gesammelt. Problematisch ist, dass bislang für die Einreichung solcher Referenden keine konkreten Kriterien festgelegt wurden. Stadträte, Bürgermeister, Provinzgouverneure und nationale Amtsträger können daher aus relativ beliebigen Gründen einem solchen Referendum zum Opfer fallen. Im Januar 2011 entschied die Nationale Wahlbehörde zudem inmitten einer laufenden Unterschriftensammlung für ein Abwahlreferendum gegen Präsident Correa, dass nur Stimmen von Bürgern berücksichtigt werden, die in der vergangenen Wahl ihrer Pflicht zum Urnengang nachgekommen waren, wodurch eine nicht unbedeutende Anzahl bereits abgegebener Unterschriften ihre Gültigkeit verlor.

Die Umsetzung der Verfassungsnormen, die eine Förderung der politischen Selbstbestimmung indigener Völker vorsehen, stößt ebenfalls an Grenzen. Mehr Autonomie für diese Gruppen geht notwendigerweise mit dem Verlust von Einfluss und Kompetenzen konsolidierter staatlicher Institutionen einher, weshalb von Letzteren Widerstand gegen die Umsetzung dieser Autonomierechte (darunter Nutzungsrechte von Land und natürlichen Ressourcen, Selbstverwaltungsrechte) ausgeht. So wurden die im Dezember 2009 in Bolivien durchgeführten Referenden über die Einführung indigener Autonomiegebiete auch von Kampagnen der Regierungspartei von Präsident Morales (MAS) konterkariert, obwohl diese sich als indigen definiert. Bisher regiert die MAS einen Großteil der Gemeinden mit hohem Anteil indigener Bevölkerung. Um überhaupt ein solches Referendum auf Kommunalebene durchführen zu können, mussten die Organisatoren unter äußerst knappen Fristen hohe Auflagen erfüllen. Die schwierigste Anforderung war die Einholung der Zustimmung der Gemeinderäte zu diesem Referendum, bei dem gewissermaßen über die eigene Abschaffung entschieden werden sollte.

Erhöhte Chancen auf Durchsetzung sozialer Rechte?

Lateinamerikanische Staaten haben in den letzten Jahrzehnten verschiedene internationale Menschenrechtsabkommen ratifiziert. Die verfassungsrechtliche Verankerung dieser Rechte sowie die

Schaffung und Stärkung entsprechender Institutionen zu ihrer Durchsetzung (v.a. Verfassungsgerichte, Ombudsstellen) bildete den Folgeschritt. Die internationalen Menschenrechtspakte genießen nun in fast allen Staaten Verfassungsrang oder stehen formell sogar über der nationalen Gesetzgebung. Zusätzlich wurden vielerorts unbürokratische Mechanismen zur Verfassungsklage bei Menschenrechtsverletzungen eingeführt. Dazu gehören Klagemöglichkeiten gegen die Unterlassung der Umsetzung von Menschenrechten durch staatliches Personal, gegen die Verletzung kollektiver Menschenrechte (wie in Bolivien und Ecuador das Recht auf eine gesunde Umwelt) sowie gegen Gesetze, die für verfassungswidrig befunden werden. Nicht nur die *Bills of Rights* sondern auch die zugehörigen Implementierungsmechanismen sind also in lateinamerikanischen Verfassungen besonders umfassend.

Diese Verfassungsentwicklungen zogen in einigen Ländern einen menschenrechtsbasierten Aktivismus der Verfassungsgerichte und Ombudsstellen nach sich. Soziale Rechte wurden nun in zunehmendem Maße vor den Verfassungsgerichten Kolumbiens und Costa Ricas eingeklagt, in geringem Ausmaß auch vor der argentinischen, bolivianischen und brasilianischen Justiz (Gargarella, Domingo und Roux 2006). In Kolumbien wurde mit der Verfassung von 1991 ein dezentralisierter Verfassungsgerichtshof etabliert, wodurch der Zugang der Bürger zur Verfassungsgerichtsbarkeit deutlich erleichtert wurde. Zugleich wurden sogenannte *Tutela*-Klagen eingeführt, durch die jede Person Anklage gegen die Verletzung ihrer Rechte auf unbürokratische Weise vor dem nächstgelegenen Gericht erheben kann. Innerhalb von zehn Tagen muss eine gerichtliche Entscheidung vorliegen. Auf dieser Grundlage wurden seit 1991 jedes Jahr durchschnittlich ca. 1.000 Rechtsfälle entschieden. Davon bezog sich ein Großteil der Fälle auf soziale Grundrechte, von denen 65 Prozent im Sinne der Kläger entschieden wurden (Arango 2009). Daneben entwickelte der kolumbianische Verfassungsgerichtshof im Zuge seiner Urteilsfindung auch grundsätzliche Leitlinien zur Rechtsprechung betreffend sozialer Grundrechte, die anderen lateinamerikanischen Gerichten als Orientierungshilfe dienen. Die Umsetzung von in der Verfassung enthaltenen Rechten, die strukturelle Veränderungen voraussetzen, wie das Recht auf Frieden, konnten selbst-

verständlich auch vom kolumbianischen Verfassungsgericht nicht geleistet werden.

Die gestärkte Rolle der höchsten Gerichte hat auch eine Kehrseite. So entschieden beispielsweise die Verfassungsrichter Costa Ricas 2004, dass Präsident Óscar Arias zur Wiederwahl antreten dürfe, was einem vorangegangenen Beschluss des Kongresses zuwider lief, der sich gegen das Wiederwahlrecht ausgesprochen hatte. Auch in Kolumbien wurde der Verfassungsgerichtshof hinsichtlich seiner frühen Urteile zu Menschenrechtsfragen kritisiert, weil diese programmatische Vorgaben enthielten, die eigentlich im Gestaltungsbereich der Legislative und Exekutive lagen. So schrieb das Gericht bei einem Urteil zum Recht auf angemessene Unterkunft⁵ der Regierung vor, soziale Wohnungsbauprojekte nach einem detaillierten Finanz- und Zeitplan umzusetzen. Reguläre demokratische Verfahren und Mehrheitsentscheidungen können demnach durch die Herausbildung einer übermächtigen Justiz unterlaufen werden, weshalb die (im Übrigen nicht auf Lateinamerika beschränkte) Tendenz zur Verlagerung politischer Entscheidungen auf die Judikative kritisch beobachtet werden muss. Doch angesichts dieser Kritik veränderte das kolumbianische Verfassungsgericht in jüngeren Rechtsfällen seine Vorgehensweise. Ein Beispiel seiner veränderten Strategie seit 2004 ist die Art der Anmahnung der Menschenrechte von Binnenvertriebenen im Zuge des bewaffneten Konflikts. Anstatt der Regierung konkrete politische Maßnahmen vorzugeben, wurde diese dazu verpflichtet, eigenständig Maßnahmenkataloge auszuarbeiten und regelmäßige Berichte über die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Maßnahmen vorzulegen. In öffentlichen Audienzen, die vom Gericht einberufen werden, können Bürger mit Politikern über die betreffenden Fortschritte diskutieren (Garavito Rodriguez und Rodriguez Franco 2010).

Das Staatsziel des „Guten Lebens“, das von Kritikern als „Verfassungsslyrik“ abgestempelt wurde (Nolte und Horn 2009), könnte mit dem neuen Gesetz über die „Rechte der Mutter Erde“ in Bolivien künftig an Bedeutung für die Praxis gewinnen. Darin wird unter anderem festgelegt, dass eine Ombudsstelle zur Überwachung der Gewährleistung der „Rechte der Mutter Erde“ eingeführt

⁵ Siehe Sentencia C-700 aus dem Jahr 1999.

wird. Doch in dieser Hinsicht sollte das Transformationspotenzial der neuen Verfassungen Boliviens und Ecuadors nicht überschätzt werden. So steht die auf massiven Abbau von natürlichen Ressourcen abzielende Wirtschaftspolitik beider Staaten in klarem Widerspruch zu diesem Staatsziel.

Fazit

Neue Verfassungen und gestärkte Gerichte beeinflussen soziale und politische Praktiken maßgeblich, doch auch ihr Handlungsspielraum ist vom jeweiligen Kontext und von politischen Kräfteverhältnissen bestimmt. Durch die neuen Verfassungen und die umfassenden Verfassungsreformen fand in vielen Staaten Lateinamerikas eine Machtverschiebung zwischen den staatlichen Gewalten statt: während die Kompetenzen von Exekutive und Justiz ausgeweitet wurden, wurden jene der Legislativen tendenziell gemindert. Gleichzeitig wurden Verfahren und Institutionen der direkten und partizipativen Demokratie im Zuge von Verfassungsreformen eingeführt oder gestärkt.

Die Verfassungsnormen zu politischen Teilhaberechten der Bürger werden in der Praxis von mächtigen Exekutiven eingeschränkt und teilweise instrumentalisiert. Gleichwohl können die äußerst heterogenen lateinamerikanischen Gesellschaften nicht einfach als passive Empfänger präsidientell gesteuerter Politiken betrachtet werden; aktuelle Proteste beziehen sich häufig auf die unzureichende Umsetzung von Verfassungsinhalten. Die neu geschaffenen Räume für Bürgerbeteiligung können durchaus Eigendynamiken entwickeln und zu Veränderungen des Status quo führen.

Auf der Suche nach post-liberalen Staatsmodellen haben die verfassunggebenden Prozesse und die neuen Verfassungen in Venezuela, Bolivien und Ecuador eine zentrale Rolle gespielt. Gerade in diesen Ländern ist der experimentelle Charakter aktueller Reformen auffallend und neue Verfassungen oder weitere Verfassungsreformen werden zukünftige Entwicklungen voraussichtlich begleiten. Die Konsolidierung einer neuen – gemäß dieser Verfassungen partizipativen und vor allem in Ecuador und Bolivien kulturell pluralistischen – Form von Demokratie stößt allerdings bislang an Grenzen, so etwa his-

torisch gewachsene und daher veränderungswillige Institutionen sowie höchst diverse Vorstellungen davon, wie eine neue Institutionenlandschaft konkretisiert werden könnte.

Die gestärkten Menschenrechte und zusätzliche Mechanismen zu ihrer Einklagbarkeit machen die neuen Verfassungen nicht automatisch zu einer „Waffe der Schwächeren“, jedoch sollten sie keinesfalls pauschal als leere Versprechungen abgeurteilt werden. Um die Chancen auf Durchsetzung der „inflationären“ Menschenrechtsnormen lateinamerikanischer Verfassungen zu erhöhen, ist das Zusammenspiel zwischen einer aktiven und informierten Gesellschaft und durchsetzungswilliger sowie durchsetzungsfähiger Institutionen wesentlich. Unter solchen Konstellationen konnten in der Vergangenheit selbst scheinbar bedeutungslose oder in Vergessenheit geratene Verfassungsparagrafen zum Leben erweckt werden.

Literatur

- Arango, Rodolfo (2009), Das kolumbianische Verfassungsgericht und die sozialen Rechte, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, 4, 576-584.
- Coelho, André Luiz, Clayton Mendonça Cunha Filho und Fidel Pérez Flores (2010), Participación ampliada y reforma del Estado: mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela, in: *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO), 11, 27, 73-95.
- Gargarella, Roberto, Pilar Domingo und Theunis Roux (Hrsg.) (2006), *Courts and Social Transformation in New Democracies*, Aldershot: Ashgate.
- Lutz, Donald S. (2000), Thinking About Constitutionalism at the Start of the Twenty-First Century, *Journal of Federalism*, 30:4, 115-135.
- Negretto, Gabriel (2009), Paradojas de la reforma constitucional en América Latina, in: *Journal of Democracy* (Spanish Version), 1, 1, 38-54.
- Nolte, Detlef und Philipp Horn (2009), *Verfassungspopulismus und Verfassungswandel in Lateinamerika*, GIGA Focus Lateinamerika, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.
- Rodriguez Garavito, César und Diana Rodriguez Franco (2010), *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Bogotá: DeJusticia.

■ Die Autorinnen

Dr. Almut Schilling-Vacaflor ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien. Forschungsschwerpunkte: Rechte indigener Völker, Menschenrechte, Verfassungsreformen, Andenstaaten.

E-Mail: <schilling@giga-hamburg.de>; Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/schilling>>

Dipl. Pol. Anna Barrera promoviert im Rahmen des Doktorandenprogramms am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien. Forschungsschwerpunkte: Rechtspluralismus, indigene Völker sowie Frauenrechte im Andenraum.

E-Mail: <barrera@giga-hamburg.de>; Webseite <<http://staff.giga-hamburg.de/kucia>>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Detlef Nolte, Almut Schilling-Vacaflor und Anna Barrera haben im November 2010 am GIGA eine internationale Tagung zu den neuen Verfassungsentwicklungen in Lateinamerika veranstaltet, die durch das BMZ und die Fritz Thyssen Stiftung unterstützt wurde. Ein englischsprachiger Sammelband und eine Tagungsdokumentation sind in Vorbereitung. Das Projekt „Verfassungsänderungen in Lateinamerika“ beschäftigt sich im Rahmen des Forschungsschwerpunktes 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ mit den jüngsten Verfassungsreformen und deren Auswirkungen auf die Demokratieentwicklung und die Menschenrechtslage in Lateinamerika. Mariana Llanos und Alexander Stroh erforschen in ihrem vom Pakt für Forschung und Innovation finanzierten Projekt relevante Faktoren für die Unabhängigkeit der Justiz in ausgewählten afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Buitrago, Miguel A. (2007), *Bolivians neue Verfassung – ein Land vor der Zerreißprobe*, GIGA Focus Lateinamerika, 12, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

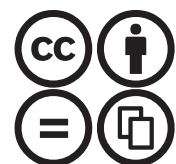
Nolte, Detlef und Philipp Horn (2009), *Verfassungspopulismus und Verfassungswandel in Lateinamerika*, GIGA Focus Lateinamerika, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/lateinamerika>.

Schilling-Vacaflor, Almut (2010a), *Bolivia's New Constitution: Towards Participatory Democracy and Political Pluralism?*, GIGA Working Papers, 141, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Schilling-Vacaflor, Almut (2010b), *Recht als umkämpftes Terrain. Die neue Verfassung und indigene Völker in Bolivien*, Baden-Baden: Nomos.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Lateinamerika wird vom GIGA Institut für Lateinamerika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Michael Radseck; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes
Lektorat: Julia Kramer; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA Focus
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Lateinamerika-Studien

IMPRESSUM