

Bolivien

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,6 / Marktwirtschaft: 2,7)		6,3	Ergebnis Management-Index		5,5
Politisches System	parlamentarisierte Präsidentialismus		Bevölkerungsgröße	8,5 Mio.	
Wahlbeteiligung	72 %		BIP p. c. (\$, PPP)	2.300	
Frauenanteil im Parlament	17,8 %		Arbeitslosenquote	7,5 % (2000)	
Bevölkerungswachstum^a	2,2 %		HDI	0,672	
Größte ethnische Minderheit	-		UN-Education Index	0,85	
			Gini-Index	44,7 (1999)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Bolivien ist ein geographisch, ethnisch und sozial sehr heterogenes und trotz seiner reichen Bodenschätze besonders armes Land. Früher berüchtigt für seine politische Instabilität, machte Bolivien aber seit den 80er Jahren deutliche Fortschritte in Richtung rechtsstaatlicher Demokratie und Marktwirtschaft. Bei allen noch verbliebenen Defekten und Defiziten stabilisierte sich das Land bis zum Ende der 90er Jahre politisch wie ökonomisch in bemerkenswerter Weise.

Angelpunkt des bolivianischen Entwicklungsweges im 20. Jahrhundert war die Revolution des Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) von 1952 aus antiimperialistischem, populistischem und „nationalrevolutionärem“ Geiste, eine der ganz wenigen wirklichen Revolutionen Lateinamerikas, in deren Verlauf die großen, vom Auslandskapital dominierten Minengesellschaften verstaatlicht, eine grundlegende Agrarreform dekretiert, politische und soziale Reformen (die vor allem den Indianern das Wahlrecht gaben) durchgeführt und eine Ära staatsinterventionistischer Politik eingeleitet wurden.

Das MNR-Regime brachte zwar Fortschritte im Bereich von Partizipation, Integration, Sozialleistungen und Infrastrukturentwicklung, vermochte es jedoch nicht, eine stetige und diversifizierte Wirtschaftsentwicklung anzustoßen und die notorische Auslandsabhängigkeit des Landes (von den Märkten für die wichtigsten Rohstoffexporte und von ausländischen Krediten) sonderlich zu verringern. Sein Verhältnis zu den liberalen und rechtsstaatlichen Elementen der Demokratie war

schon unter den zivilen Präsidenten Paz Estenssoro und Siles Zuazo (1952-64) gebrochen. Die traditionellen klientelistischen Politikstrukturen blieben erhalten, die politischen Kräfte und die Zivilgesellschaft blieben hochgradig fragmentiert, sowohl entlang regionaler, ethnischer und sozialer Trennlinien als auch in den personalistischen Gefolgschaften der „caudillos“.

Die Periode der autoritären Regime dauerte von 1964 bis 1982, doch kann sie nicht als typologische Einheit angesehen werden. Wir haben es mit drei unterschiedlichen Typen von Militärregimen zu tun: den militärischen Nachlassverwaltern der Revolution (Barrientos, Ovando, Torres) zwischen 1964 und 1971; dem „modernen“, vom Militär als Institution getragenen bürokratisch-autoritären Regime des Generals Hugo Banzer (1971-78), dessen Repressionsgrad und dessen Modernisierungspotenzial vergleichsweise moderat blieben.

Nachdem Ende der 70er Jahre Ansätze eines von oben gelenkten, aber auch innerhalb des Regimes sabotierten Regimeübergangs gescheitert waren, erreichte der dritte, eher traditionelle Typ der Militärherrschaft eine geradezu regressive Qualität in der von der Kokain-Mafia unterstützten kurzen, aber brutalen Diktatur des Generals García Meza (1980/81). Der hohe Repressionsgrad und die gesellschaftliche Isolierung dieses Gewaltregimes provozierten dessen Sturz durch eine Junta und die relativ schnelle Restauration verfassungsmäßiger Zustände 1981/82.

Der Regimeübergang (1982-85) war im Wesentlichen paktiert und führte in kurzer Zeit zur Wiederherstellung der Demokratie, die sich inzwischen erstmals in der bolivianischen Geschichte über eine längere Zeit stabilisiert hat, aber aufgrund von andauernden Defiziten vor allem in den Bereichen von Staatlichkeit und rechtsstaatlichen Garantien noch als eine defekte (genauer: illiberale) Demokratie angesehen werden muss. Seit 1985 wurde kontinuierlich und mit erheblichen Erfolgen daran gearbeitet, diese Defizite zu verringern und auch die Marktwirtschaft effizienter zu machen.

Die Anzeichen sind jedoch sehr zahlreich, dass diese bemerkenswerte politische und ökonomische Stabilität auf dem Spiel steht. Zu nennen sind vor allem die politischen Turbulenzen im Jahr 2003, die zum Rücktritt des gewählten Präsidenten Sánchez de Lozada führten. Im Oktober 2003 wurde Carlos Mesa vom bolivianischen Parlament zum neuen Präsidenten bestimmt. Obwohl die Unterstützung für die Demokratie laut den meisten Umfragedaten hoch ist, ist die politische Stabilität gefährdet durch Polarisierung, politische Blockade und die Intensität der sozialen Konflikte. Das Schlüsselproblem war bislang, dass die demokratischen

Regierungen es versäumten, die wirtschaftlichen und sozialen Erwartungen eines armutsgeplagten Landes zu erfüllen.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Die Transformationsprozesse von Politik und Wirtschaft verliefen gleichzeitig, etwas gegeneinander versetzt und haben in beiden Bereichen erhebliche Stabilisierungs- und Reformleistungen erbracht. Der Übergang zur (wenn auch defekten) Demokratie war kurz und wurde 1985 mit den ersten freien Kommunalwahlen seit 1950 abgeschlossen. Intensivere Reformschübe zur Verbesserung von Demokratie und Rechtsstaat waren danach vor allem in den 90er Jahren während der Präsidentschaften von Paz Zamora (1989-93) und Sánchez de Lozada (1993-97) zu verzeichnen, während die zentralen Weichenstellungen zur Stabilisierung und zum Umbau von Wirtschaft, Interventions- und Sozialstaat in der zweiten Hälfte der 80er Jahre unter dem Präsidenten Paz Estenssoro (1985-89) vorgenommen wurden. Diese Reformen wurden in einer zweiten Stufe, die auch die partizipatorischen Elemente stärkte, seit Mitte der 90er Jahre ausgebaut. In der Ära Banzer (1997-2001) kamen zusätzliche Strategien von Armutsbekämpfung und Schuldenerlass hinzu.

Die *politische Transformation* begann mit einer paktierten Transition, in der die zivilen Politiker sich bald durchsetzten und die zerstrittenen Militärs sich aus der Politik zurückzogen. Obwohl die Tatsache, dass mit den ersten beiden Präsidenten der Demokratie, Hernán Siles Zuazo (1982-85) und Victor Paz Estenssoro, die alten nachrevolutionären MNR-Caudillos zurückkamen, auch restaurative Tendenzen andeutet, haben sich die Akteure der etablierten politischen Klasse doch als lernfähig, flexibel, kooperationsbereit und stark genug erwiesen, um kontinuierlich den Ausbau rechtsstaatlich-demokratischer Institutionen zu betreiben und zentrale Wirtschaftsreformen zu initiieren.

Dies geschah vor allem in wechselnden parlamentarischen Bündnissen zwischen den drei wichtigsten Parteien: dem sich allmählich erneuernden MNR, der Mitte-Links-Partei MIR und der rechten ADN des Ex-Diktators Banzer. Diese Bündnisse haben dafür gesorgt, dass Bolivien (erstmalig in seiner Geschichte) von 1985 bis zum Sturz von Sánchez de Lozada sechs verfassungsgemäße demokratische Machtwechsel (davon vier zu einer anderen Partei hin) erlebte: Auf Siles Zuazo (MNR) folgten Paz Estenssoro (1985-89) vom MNR, der Sozialdemokrat Jaime Paz Zamora (1989-93) vom MIR, der liberale Technokrat und Unternehmer Gon-

zalo Sánchez de Lozada (1993-97) vom MNR, der zum Demokraten geläuterte ehemalige Militärdiktator Hugo Banzer (1997-2001) von der ADN, der seine Amtszeit wegen Krankheit nicht zu Ende brachte und 2001 durch den Vizepräsidenten Quiroga ersetzt wurde, und ein zweites Mal Sánchez de Lozada (2002-03).

Die breiten parlamentarischen Bündnisse beruhen auch auf institutionellem Zwang, der sich aus der bolivianischen Verfassung ergibt: Für den (Normal-)Fall, dass kein Präsidentschaftskandidat die absolute Mehrheit der Stimmen in der Volkswahl erhält, wählt das Parlament mit absoluter Mehrheit den Präsidenten aus den beiden Bewerbern mit den meisten Stimmen. Dadurch etablierte sich eine Art „parlamentarisierter Präsidentialismus“, der die institutionelle Stabilität und die Kontinuität und Berechenbarkeit der Politik vergrößerte. Während in den ersten beiden Wahlen von 1985 und 1989 der zweit- oder gar drittplatzierte Kandidat (Paz Estenssoro, Paz Zamora) vom Parlament gewählt wurde, haben die Parlamentarier in den letzten drei Wahlen seit 1993 jeweils den vorn liegenden Kandidaten (Sánchez de Lozada 1993, 2002; Banzer 1997) bestätigt, selbst wenn dieser aufgrund der hohen Fragmentierung der Stimmenverteilung in der Gunst der Wähler nur knapp vor drei oder vier anderen fast gleich starken Bewerbern lag.

Zu dieser Fragmentierung tragen starke regionale Caudillos ebenso bei wie die ad hoc massiv mobilisierbaren Protestenergien derer, die sich als vom Machtkartell „Ausgeschlossene“ betrachten. Mit dem Führer der Coca-Bauern Evo Morales (MAS) kam 2002 erstmals ein Sprecher der „Ausgeschlossenen“ in die parlamentarische Stichwahl zur Präsidentschaft. Obwohl das 2002 gewählte Parlament aufgrund der 1996 abgeschlossenen Wahlrechtsreformen eine breitere Repräsentation gewährleistet und bunter zusammengesetzt ist als seine Vorgänger, fand sich allerdings, auch aufgrund intensiven Drucks der USA vor allem auf die Führung des MIR, erneut eine Mehrheit für den Kandidaten des Establishments und somit für Stabilität.

Die Probleme der *wirtschaftlichen Transformation* haben in Bolivien vor allem in der Notwendigkeit bestanden, eine im Grundsatz marktwirtschaftliche, aber traditionell staatslastige, ineffiziente und einseitig weltmarktabhängige Rohstoffextraktionswirtschaft und eine sehr heterogene und trotz jahrzehntelanger Bemühungen um Agrarreformen nicht auskömmliche Landwirtschaft leistungsfähiger zu machen, zu modernisieren und zu deregulieren sowie die sozialen Sicherungssysteme auszuweiten und zu reformieren.

Wichtigste Voraussetzungen dafür waren die Stabilisierung der Währung, Eindämmung der Inflation, Regulierung der Auslandsschulden und die Herstellung

größerer Stabilität und Berechenbarkeit. Als strukturelle Begrenzungen wirkten dabei die traditionelle Außenabhängigkeit des Landes, die Risiken der Rohstoff-exportökonomie, ein überbordender informeller Sektor (vor allem die lukrative Drogenwirtschaft) und die Restriktionen eines notorischen Schuldnerlandes unter weitgehender Aufsicht internationaler Agenturen.

Im Einzelnen wurden dabei beachtenswerte Fortschritte gemacht, Stabilität und Entwicklung der Marktwirtschaft sind in Bolivien seit der säkularen Umorientierung von 1985 wesentlich vorangekommen. Die Regierung Paz gab, in einer ersten Stufe, insbesondere der Inflationsbekämpfung, der Öffnung des Landes für Auslandsinvestitionen und der Vermehrung der Exporte zwecks Bedienung der Schuldendienste erste Priorität und trieb die Privatisierung oder Schließung eines Teils der maroden Staatsbetriebe (vor allem der großen Minen) voran.

Diese Politik ist auch in den 90er Jahren im Ganzen stetig, wenn auch mit Rückschlägen, oft sehr begrenzten Erfolgen und hohen sozialen und politischen Kosten, fortgesetzt worden. Hinzu kam Mitte der 90er Jahre unter Sánchez de Lozada eine zweite Welle der „Kapitalisierung“ staatlicher Unternehmen (vor allem im Energie- und Transportsektor), die eng mit der Privatisierung der Rentenversicherung verbunden war. Die Regierung Banzer konzentrierte sich Ende der 90er Jahre in enger Zusammenarbeit mit dem Weltbanksystem auf neue Strategien von Schuldenerlass und Armutsbekämpfung. Obwohl sich die meisten makroökonomischen Indikatoren stabilisierten, hat sich am Status Boliviens als eines der ärmsten lateinamerikanischen Länder noch nichts Wesentliches geändert.

3. Prüfung der Kriterien von Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Bolivien ist seit 1985 wieder eine defekte (illiberale) Demokratie mit Defiziten vor allem im Bereich von Staatlichkeit und rechtsstaatlichen Sicherungen. Dennoch konnten zum Teil erhebliche Fortschritte gemacht werden, die teilweise auch im Berichtszeitraum noch angedauert haben, vor allem in der Grundlegung und im Ausbau des Rechtsstaats und der Eindämmung von Willkür durch Institutionalisierung. Der Prozess der Institutionalisierung war jedoch in mehrerlei Hinsicht fehlerhaft und führte zu bedeutsamen Schwächen. Der Abbau der Defekte wird auch behindert durch die geographische und ethnische Heterogenität, die mangelnde Integration der Gesellschaft und die ökonomischen und sozialen Probleme

des Landes. Vorhaben zur Ausweitung von Repräsentation und Partizipation sowie zur allmählichen Verbesserung des Dialogs zwischen dem politischen Establishment und den verschiedenen ethnischen und sozialen Gruppen wurden letztlich durch die überraschende politische Selbstorganisation indigener und anderer gesellschaftlicher Gruppen unterlaufen.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Bolivien hat noch Staatlichkeitsprobleme. Das staatliche Gewaltmonopol reicht nicht immer in alle Winkel des Landes. Seit 2000 ist auch die Loyalität der Polizei ein Problem geworden, da die Polizisten, die jetzt auch zur Einkommensteuer herangezogen werden sollen, mehr für ihre Forderungen nach Steuerbefreiung oder Gehaltserhöhung gegen die Regierung demonstrieren (ähnlich wie die Lehrer) als deren Anordnungen umzusetzen. Anfang 2003 musste Militär eingesetzt werden, um in La Paz Regierungsgebäude gegen die Übergriffe demonstrierender Polizisten zu schützen.

Arbeitsfähige Verwaltungsstrukturen sind im Grundsatz in vielen Bereichen vorhanden, aber nicht überall präsent. Kirche und Staat sind getrennt. Grundlegende Einigkeit über die Zugehörigkeit zum Staatsvolk besteht insoweit, als alle Staatsbürger seit 1952 gleiche Rechte haben und es keine separatistischen Gruppen gibt. Dennoch ist für viele ethnische Gruppen die Zugehörigkeit zur eigenen community, mit der man sich primär identifiziert, wesentlich wichtiger als die zu Bolivien.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle aktive und passive Wahlrecht ist gegeben; die Wahlen werden im Wesentlichen korrekt durchgeführt, Verstöße zunehmend sanktioniert. Die 1991 begonnene, aber erst 1996 abgeschlossene Reform des Wahlsystems in Richtung deutscher Vorbilder (gemischtes System, Dreiprozentklausel) hat die traditionelle Unterrepräsentation der bevölkerungsstarken Regionen im Parlament abgebaut, allerdings auch den Fragmentierungsgrad erhöht.

Die gewählte Regierung achtet die Prinzipien des offenen und kompetitiven Wahlprozesses. Sie besitzt die effektive Regierungsgewalt. Vetomächte oder politische Enklaven im Griff der Militärs oder anderer Gruppen existieren nicht. Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit werden im „Normalfall“ ebenso wenig behindert wie Versammlungs- und Assoziationsfreiheit oder die Berichterstattung der überwiegend privaten und pluralistischen Medien. Allerdings haben angesichts der

Intensität von Massenprotesten auch die Regierungen der letzten 20 Transformationsjahre immer wieder zum traditionellen Mittel der Erklärung des Ausnahmezustands gegriffen, der die politischen Freiheitsrechte und zahlreiche Sicherungen des Rechtsstaats zeitweise suspendierte und es erlaubte, die Aktivitäten von politischen Organisationen, Gewerkschaften und anderen Gruppen zu verbieten und politische Gegner kurze Zeit einzusperren.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Obwohl sich die Rechtsstaatlichkeit im Allgemeinen und auch die Gewaltenteilung im Besonderen verbesserten, sind die „checks and balances“ noch nicht wirklich funktionsfähig, und das Regierungshandeln ist noch nicht vollständig rechtlicher und parlamentarischer Aufsicht unterworfen. Zwar hat die gerichtliche Normenkontrolle Fortschritte erzielt, doch umgeht die Regierung Kontrollen des Kongresses aufgrund ihrer parlamentarischen Mehrheiten. De facto kontrolliert die Exekutive weite Teile von Justiz und Parlament. Aktivitäten des Parlaments hängen von der Initiative der Exekutive ab. Es neigt zum Abnicken von Regierungsvorlagen.

Die „Parlamentarisierung“ des präsidentiellen Systems ist durch die Verfassung gedeckt und im Prinzip funktional günstig für die Stabilisierung der demokratischen Institutionen und Prozesse. Korruption ist verbreitet und reicht bis in die obersten Ränge. Nach Ausweis des Corruption Perceptions Index von Transparency International hat sie in den letzten Jahren sogar zugenommen (von 2,8 in 1998 auf 2,2 in 2002). Staatliche Akte sind jedoch gerichtlich und parlamentarisch überprüfbar, und Skandale werden zunehmend aufgedeckt, auch weil die Sensibilität der Öffentlichkeit und der Medien dafür gewachsen ist.

Bürgerrechte und rechtsstaatliche Garantien sind seit den Justizreformen der 90er Jahre grundsätzlich wirksam, soweit die Staatsgewalt reicht. Eine systematische Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen der Militärdiktaturen nach dem Vorbild anderer Länder hat es in Bolivien, mit Ausnahme der Brutalitäten des kurzen García Meza-Regimes, nicht gegeben (auch weil deren Repression im ganzen vergleichsweise geringer war und sich im Rahmen des Gewohnten hielt).

Die Organe der Justiz sind durch die umfassenden Justizreformen der 90er Jahre, insbesondere in der Ära des Justizministers Blattmann (1994-97), unabhängiger geworden, institutionell ausdifferenziert, gestärkt und vermehrt an Regeln gebunden worden. Zu diesen Reformen, die in einigen Bereichen erst die Grundlagen des Rechtsstaats gelegt haben, gehörten insbesondere auch die Reform der Strafjustiz, die Reorganisation der internen Verwaltungskontrolle zur besseren Siche-

rung der Rechte der Bürger gegenüber der Staatsmacht (in Abwesenheit einer Verwaltungsgerichtsbarkeit) und die Einrichtung eines Verfassungsgerichts.

In den letzten Jahren sind vor allem die differenzierten Einrichtungen einer alternativen „justicia comunitaria“ mit traditionell indigenistischen Elementen für die verschiedenen Indianergemeinschaften vorangetrieben worden. Besondere Bedeutung kommt der Einrichtung des Amtes eines Ombudsmannes (Defensor del Pueblo) zu.

Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit leidet jedoch unter bedeutsamen Schwächen: Erstens wurde der Reformprozess untergraben durch ständige politische Einflussnahme auf diese Institutionen oder schlicht durch die Tatsache, dass einige Institutionen in den Fängen der politischen Patronage blieben wie der Consejo de la Judicatura. Die politischen Parteien behielten die Kontrolle über die Ernennung von Staatsanwälten und Richtern, was ein großes Hindernis für die Reform des Justizsystems darstellte. Zweitens wurde weder in den Ministerien der Zentralregierung noch auf regionaler oder lokaler Ebene eine moderne, stabile Verwaltung basierend auf einem meritokratischen Karrieresystem geschaffen. Im Ergebnis bestehen sowohl die korrupte Justizverwaltung als auch das Parteiengeschacher in der Staatsverwaltung weiter fort. Die Justiz ist somit noch immer unter dem Einfluss der Exekutive und neigt zur Korruption.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die Bilanz der Leistungsfähigkeit der demokratischen Institutionen ist gemischt: Die politischen Institutionen, die über zwei Jahrzehnte hinweg leistungsfähig und stabil waren, sind in den letzten Jahren zunehmend unter Druck geraten. Alle relevanten Akteure akzeptieren grundsätzlich die Geltung demokratischer Regeln und den Primat der Institutionen, auch wenn sie sie nicht immer stützen. Der Grad der Semiloyalität zur Demokratie ist nicht gering in der Bevölkerung. Teile der radikalen indigenen politischen Bewegungen, die 2002 eine sehr starke Position im Parlament erreichten (26% der Sitze), sperren sich gegen die Regeln der parlamentarischen Demokratie.

Die Verwaltung operiert in vielen Bereichen noch unzureichend; Kommunalreform (314 neue Landkreise) und Dezentralisierung sind von den Präfekten weitgehend sabotiert worden, und es fehlen angemessene Mittel. Die neuen Institutionen zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit haben sich auch als wichtige Vehikel

des von den Oppositionsbewegungen kontinuierlich eingeforderten und seit 1996 gesetzlich geregelten Ausbaus von mehr Partizipation von unten (*Participación Popular*) erwiesen. Dies galt in besonderer Weise für die Aktivitäten der bis 2003 amtierenden Ombudsfrau, die landesweit hohes Vertrauen genoss.

(2) Politische und gesellschaftliche Integration: Bis zur Krise 2000-2001 wies das nationale Parteiensystem vier bis fünf Parteien mit Stimmenanteilen zwischen 15 und 25% auf, war also moderat fragmentiert und zudem bei praktisch jeder Wahl im Umbau. Die Volatilität war und ist hoch. Während die Anteile der Protestkoalitionen und der regionalen Caudillos stark schwankten, war jedoch der harte Kern der drei „traditionellen“ Parteien vergleichsweise stabil geblieben und sicherte ihnen in unterschiedlichen Koalitionen die Regierungsmehrheiten.

Seit der Krise 2000-2001 und besonders nach den Wahlen 2002 hat eine paradoxe politische Entwicklung stattgefunden. Auf der einen Seite haben sich – dank des Wahlsystems – politische Repräsentation und Partizipation, insbesondere ethnische Repräsentation und Partizipation, ausgeweitet und verstärkt. Die neuen indigenen politischen Bewegungen (MAS und MIP) haben gezeigt, dass sie ihre sozialen Organisationen zu politischen Akteuren machen konnten. Auf der anderen Seite haben sich durch die Polarisierung des Parteiensystems die politischen Bedingungen für einen nationalen Dialog verschlechtert.

Seit 1985 hatte Bolivien ein starkes, moderat fragmentiertes und wenig polarisiertes Parteiensystem, das auf den drei relevanten Parteien beruhte (MNR, ADN, MIR). Obwohl es die Fähigkeit zur Koalitionsbildung bewahrte, wurde dieses System durch die Wahlen im Juni 2002 grundlegend verändert: ADN brach zusammen und erreichte lediglich 3,5%; das Parteiensystem ist durch das Aufkommen der zwei radikalen indigenen politischen Bewegungen nicht mehr als moderat oder wenig polarisiert zu bezeichnen. Zudem haben die traditionellen politischen Parteien ihre Vermittlungskapazität verloren.

In den letzten Jahren ist so die katholische Kirche zum wichtigsten Vermittler in Konfliktsituationen geworden. Insofern hat die Politisierung der Indio-Bewegungen eine paradoxe Konsequenz: Sie hat die ethnische Repräsentation und Partizipation ausgeweitet, allerdings um den Preis der Polarisierung. Zudem halfen sie nicht, die demokratischen Institutionen zu stärken. Ihre korporatistischen, ethnizistischen und Anti-Parteien-Tendenzen tragen nicht zur Stabilität des Systems bei. Vielmehr sind neue Spannungen entstanden zwischen den Forderungen nach direkt-demokratischer Partizipation und dem institutionellen Rahmen der repräsentativen Demokratie. Das Gesetz über die „*participación popular*“, das

diese Forderungen kanalisieren sollte, hatte nicht die erhoffte Wirkung und verminderte weder die Intensität dieser Forderungen noch die Anti-System-Tendenzen.

Stabile Repräsentationsmuster zur Vermittlung zwischen Gesellschaft und Staat existieren nur für die institutionell eingebundenen Gruppen der stark fragmentierten bolivianischen Gesellschaft. Ein erhebliches (fragmentiertes) Sozialkapital ist jedoch durchaus vorhanden in hohen Graden gesellschaftlicher Selbstorganisation und Partizipation der zahlreichen ethnischen Gruppen mit ausgeprägten gemeinschaftlichen Traditionen, insbesondere der Quechua und Aymara, der traditionellen Minenarbeiter- und Bauerngewerkschaften, der neueren Protestorganisation der durch die amerikanisch-bolivianischen Programme zur Ausrottung des Coca-Anbaus ökonomisch bedrohten Coca-Bauern um Evo Morales sowie einer Reihe von regionalen und sozialen Protestbewegungen, Bürgerinitiativen und Basisorganisationen (registriert sind über 13.000).

Bemerkenswerterweise sind der Grad der Ablehnung autoritärer Regime (um 80%) und die Zustimmungsrate zur Demokratie (um 60% nach den Angaben des Latinobarómetro 1996-2001) trotz erheblicher Unzufriedenheit mit deren Performanz in der bolivianischen Bevölkerung insgesamt noch vergleichsweise hoch, höher als in Chile, Brasilien oder Mexiko. Das Netz kooperations- und konfliktfähiger Interessengruppen ist in den Städten, auf dem Land und in den Minen traditionell weit entwickelt.

3.2. Marktwirtschaft

Seit 1985 hat Bolivien bei der Transformation der Wirtschaftsordnung erhebliche Fortschritte gemacht. Die wichtigsten strukturellen Umsteuerungsentscheidungen zugunsten einer effizienteren Marktwirtschaft fielen schon in der ersten Phase der Transformation Mitte der 80er Jahre. Die liberale Politik der Deregulierung, Privatisierung und Modernisierung zur Herstellung von Stabilität, Wachstum und größerem Entwicklungspotenzial ist seitdem kontinuierlich fortgesetzt worden. Die Wendung zur Marktwirtschaft mit dem Stabilisierungsprogramm von 1985, das keine Wachstumsstrategie beinhaltete, ergab jedoch keine ausreichenden Wachstumsraten, um die Armut substanziell zu reduzieren, die sozialen Ungleichheiten abzubauen und die strukturellen Hindernisse der bolivianischen Volkswirtschaft zu überwinden, wie vor allem soziale Exklusion, Abhängigkeit vom Rohstoffexport, mangelnde Diversifizierung, enger Binnenmarkt, schwaches

Unternehmertum und ineffiziente Staatsverwaltung.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Bolivien ist ein stark außenabhängiges Land, dessen niedriger Entwicklungsstand den Bürgern keine hinreichende „freedom of choice“ ermöglicht. Grundlegende soziale Exklusionen durch Armut oder mangelnde Bildung stellen kein Randphänomen dar, sondern betreffen den größeren Teil der Bevölkerung, vor allem auf dem Land, wo nach Rechnungen der Weltbank (2000) rund 80% der Bevölkerung in Armut leben. Im nationalen Durchschnitt leben 63% unter der Armutsgrenze, was einen erheblichen Fortschritt darstellt gegenüber 85% im Jahre 1976. Die üblichen Entwicklungsindikatoren liegen zum Teil erheblich unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt. Die Einkommensverteilung ist ausgeprägt ungleich, die regionalen Disparitäten sind erheblich.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die institutionellen Grundlagen der Marktwirtschaft und des freien Wettbewerbs sind gegeben. Es existieren jedoch starke Ungleichgewichte zwischen dem export-orientierten, modernen Sektor, der von internationalen Unternehmen dominiert wird, und der schwachen nationalen Industrie. Darüber hinaus ist der Binnenmarkt in ländlichen Gegenden noch immer unterentwickelt. Die nach der Revolution von 1952 dekretierten Einschränkungen der Marktmechanismen waren schon seit den 70er Jahren rückläufig und sind seit Mitte der 80er Jahre (mit entsprechenden sozialen Kosten) endgültig zurückgenommen worden. Seitdem ist auch der Außenhandel im Prinzip liberalisiert, dessen Mechanismen auch im Berichtszeitraum im Hinblick auf die neuen Perspektiven einer gesamtamerikanischen Freihandelszone verbessert worden sind. Bankensystem und Kapitalmarkt sind ausdifferenziert, im Einzelnen aber noch schwankungsabhängig.

Besondere Fortschritte sind in der juristischen Sicherung von Gemeinschaftsprojekten zur Entwicklungs- und Wirtschaftsförderung gemacht worden. Regionale und sektorale Monopol- und Oligopolbildung (z. B. im Mediensektor oder bei den privaten Pensionsfonds) ist möglich.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Die Regierungen der letzten beiden Jahrzehnte haben sich kontinuierlich um eine konsistente Inflations- und eine angemessene Wechselkurspolitik bemüht. Die Inflation wurde binnen kurzer Zeit von fünfstelligen Prozentraten noch in den 80er Jahren auf unter zehn Prozent gedrückt (seit 1996) und ist seitdem weiter gefallen. Die Zentralbank ist seit 1995 formal unabhängig. Die Zahlungsbilanz wurde seit den späten 80er Jahren zeitweise verbessert; das Haushaltsdefizit wurde vorübergehend verringert, der Saldo beträgt derzeit $-5,2\%$ des BIP. Stabilitätspolitik mit einer Tendenz zu erheblicher Selbstbindung hat einen hohen Stellenwert.

Die von den Militärregimen angehäuften Auslandsschulden wurden zunächst eingegrenzt und zunehmend reguliert, gelegentlich in Koppelgeschäften mit Maßnahmen zur Drogenbekämpfung. Ein großer Fortschritt war hier die Aufnahme Boliviens ins HIPC-I-Programm von Weltbank und IWF 1997/98, in dessen Verlauf es gelang, die Auslandsschulden um rund 760 Mio. US\$ (ca. 13% der öffentlichen Auslandsverschuldung) auf eine Größe von 225% der Exporterlöse zu reduzieren. Im 1999 aufgelegten HIPC-II-Programm ist eine Reduktion um weitere 1,3 Mrd. US\$ (30% der Auslandsverschuldung) auf 150% der Exporterlöse vorgesehen. Diese Programme sehen gleichzeitig parallele Maßnahmen zur Armutsbekämpfung vor, die nach den Vorgaben eines koordinierten Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) von bilateralen Gebern gefördert werden. Im Jahr 2001 betrug die bolivianische Auslandsschuld 219%, der Schuldendienst 35% der Exporte.

3.2.4. Privateigentum

In Bolivien existieren weitgehend die Bedingungen für einen funktionierenden Privatsektor. Property Rights und die Regeln des Eigentumserwerbs sind für den Großteil der Wirtschaftssektoren hinreichend definiert. Auch die Privatisierung staatlicher Unternehmen ist im Berichtszeitraum weiter vorangekommen. Allerdings gibt es gravierende Ausnahmen, denn Eigentumsrechte und Eigentumserwerb sind nicht in allen Fällen angemessen definiert oder sind heftig umstritten. Vor allem auf dem Land existieren substanzielle Probleme.

Landarbeiter ohne Land – wie in Brasilien existiert eine Bewegung der Landlosen – bedrohen Landbesitzer mit legalen Eigentumstiteln mit Invasionen und Landbesetzungen in den östlichen (tropischen) Landesteilen. Da die Agrarreform auf der Andenhochebene und in den Andentälern zum Stillstand gekommen ist, konzen-

trieren sich die Forderungen nach Land auf dieses tropische Tiefland. Darüber hinaus fordern die neuen indigenen Parteien und Bewegungen die Abschaffung transnationalen Eigentums und die Rückübertragung privatisierter Unternehmen an den Staat. In der Auseinandersetzung mit den expandierenden Holz-Unternehmen beanspruchen die indigenen Völker im Tiefland und im Chaco nicht nur Gebietsrechte, sondern auch die Kontrollrechte über die natürlichen Ressourcen.

3.2.5. Welfare Regime

Die sozialen Netze sind fragmentiert und ungleich verteilt. Einerseits waren die vom MNR-Regime eingeführten umfangreichen staatlichen Sozialleistungen zu modifizieren, vor allem im Minen- und städtischen Gewerbesektor, die seit den 70er Jahren schon zunehmend abgeschmolzen sind. Andererseits galt es, die große Zahl der noch nicht von sozialen Sicherungsnetzen Erfassten vermehrt in Grundsicherungen einzubeziehen. Dabei ist das zweite Ziel bisher überwiegend dem ersten untergeordnet worden, und insgesamt sind die Fortschritte sehr begrenzt geblieben.

Aufgrund der drastischen Schritte in eine neoliberale Richtung seit Mitte der 80er Jahre wurde die Lage für viele zunächst sogar schlechter. Auch die unter Paz Zamora begonnene und unter Sánchez de Lozada 1997 verabschiedete Privatisierung der Rentenversicherung, die eng an die zweite Welle der „Kapitalisierungen“ staatlicher Energie- und Transportunternehmen gekoppelt war, entlastete durch Einführung eines neuen privaten Kapitaldeckungssystems zwar die Staatskasse. Sie beförderte aber mehr die Interessen der strategischen Investoren und des Kapitalmarkts, als dass sie die Lage der Rentenempfänger verbessert hätte; die einiger Gruppen und der Frauen hat sie sogar verschlechtert. Am extrem niedrigen Deckungsgrad der Rentenversicherung von rund 12 % der erwerbstätigen Bevölkerung hat sich seit den 80er Jahren nichts geändert.

Der Anteil der Sozialausgaben am BIP liegt bei 15%. Die angestiegene Arbeitslosigkeit in den Städten hat sich seit Mitte der 90er Jahre wieder verringert, war 1998 mit 6,1% eine der niedrigsten in Lateinamerika und schwankt seitdem um die 8%. Dies hat allerdings auch mit der besonderen Stadtstruktur des Landes zu tun. Hier ist jedoch der wachsende informelle Sektor (der zweitgrößte in Lateinamerika) nicht berücksichtigt, in dem etwa die Hälfte der Beschäftigten tätig sein dürfte, über eine halbe Million angeblich allein in der Drogenwirtschaft. Die Ar-

mutrate liegt derzeit bei 63%, auf dem Land bei 80%. Die im Kontext der HIPC-Schuldenerlassprogramme seit 1997 auf der Basis des PRSP und im „Nationalen Dialog zur Armutsbekämpfung“ vorangetriebenen und international geförderten Programme peilen für 2015 eine Zielquote von 42% an. Dies würde allerdings bei einer jährlichen Bevölkerungszunahme von 2% ein Wirtschaftswachstum von rund 6% voraussetzen, von dem Bolivien weit entfernt ist.

3.2.6. Leistungsstärke

Die Leistungskraft der bolivianischen Volkswirtschaft ist sehr begrenzt. Bolivien gehört immer noch zu den HIPC-Ländern. Allerdings konnte das in den 80er Jahren stagnierende Wachstum bis 1998 gesteigert werden. Im Durchschnitt der 90er Jahre betrug es 4%. Von dem dramatischen Einbruch im Jahre 1999 aufgrund der Verschlechterung der Terms of Trade, der Fernwirkungen der Asien- und Brasilienkrise, der Unterbindung des Schmuggels und der Ausfälle durch das von den USA erzwungene radikale Coca-Eradikationsprogramm hat sich Bolivien bis heute nicht voll erholt. Die jährliche Wachstumsrate sank auf 0,3% und hat sich in den letzten drei Jahren zwischen 1 und 2% eingependelt. Die Entwicklung anderer makroökonomischer Daten ist entsprechend.

Viele Privatisierungsansätze sind versandet und nicht zum Motor für neues Wachstum geworden. Insbesondere die Erwartungen, die an eine Intensivierung diversifizierter Industrieproduktion und an die Verlagerung des Schwergewichts des Landes in den Osten nach Santa Cruz und in die Nähe der brasilianischen Grenze geknüpft waren, sind bisher enttäuscht worden. Die Verschlinkung des Staates ist stecken geblieben. Die internationalen Kreditratings im Jahr 2000 (Moody's: B1 und S&P: B+) spiegeln jedoch Vertrauen in die konzertierten Umschuldungs- und Investitionsplanungen.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Umweltbelange werden volks- und betriebswirtschaftlich noch wenig berücksichtigt, sind institutionell nicht wirksam verankert und bleiben, abgesehen von vereinzelten lokalen Nischen, den Wachstums- und Stabilitätszielen untergeordnet. Die Infrastruktur bedarf, beginnend mit dem Straßenbau, noch erheblicher Entwicklungsanstrengungen. Öffentliche und private Einrichtungen für Bildung, Ausbildung sowie Forschung und Entwicklung sind vorhanden, aber sehr heterogen mit deutlichen Defiziten in Forschung und Entwicklung, außerdem ungleich

im Lande verteilt und wesentlich auf die großen Zentren konzentriert. Die öffentlichen Bildungsausgaben lagen nach UNDP im Zeitraum 1995-97 bei 4,9% des BIP.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: In Bolivien ist die Demokratie institutionell weiter entwickelt als die Marktwirtschaft. Die Weichen zu ihrer Stabilisierung und zur Verringerung von Defekten durch entsprechende Reformen wurden schon vor dem Berichtszeitraum gestellt. Die eingeschlagenen Wege wurden unter der Regierung Banzer/Quiroga beibehalten, die neuen Regelungen vermehrt umgesetzt, die Anstrengungen im Berichtszeitraum sektoral verstärkt (z. B. in der Entwicklung der „justicia comunitaria“). Insbesondere wurden rechtsstaatliche Sicherungen verbessert, die Kommunalverwaltungen eingeübt (oft im Konflikt mit der Regierung) und in einzelnen Projekten und Regionen die Ansätze zur Verbesserung von Partizipation und konzertierter Selbstverwaltung sowie zum „Nationalen Dialog“ vorangetrieben (z. B. in den Programmen der Defensoría oder im Rahmen der Armutsbekämpfung, die durch Erhöhung der Inklusion auch das Staatlichkeitsdefizit etwas verringerte).

Staatlichkeit, politische Partizipation und Rechtsstaat haben sich in einzelnen Bereichen durchaus verbessert. Dadurch sind Demokratiedefekte verringert worden. Jedoch setzen die jüngeren Entwicklungen mit wachsenden Unruhen und Desillusionierung der armen Bevölkerung aufgrund der Wirtschaftsentwicklung das politische System unter Druck und stellen dieses Muster politischer Stabilität in Frage.

(2) *Marktwirtschaft*: Auch im ökonomisch-sozialen Bereich haben die großen Umsteuerungen vor dem Berichtszeitraum stattgefunden. Sie sind von der Regierung Banzer/Quiroga fortgeführt, wobei sich auch modische Fehlentwicklungen (z. B. bei der privatisierten Rentenversicherung) verhärteten. Andererseits haben insbesondere die HIPC-Programme zur Entschuldung erhebliche Entlastungen gebracht, die allerdings nicht optimal in die Armutsbekämpfung eingespeist wurden. Nach Ausweis des HDI und anderer Modernisierungsindikatoren hat sich der Entwicklungsstand Boliviens in den letzten Jahren leicht verbessert. Durch ihre begrenzte Leistungskraft sorgt die Marktwirtschaft aber nicht mehr für eine legitime Grundlage des demokratischen Systems. Wachsende Ungleichheit, Arbeits-

losigkeit, die zum Anwachsen des informellen Sektors führt, sowie Armut untergraben auch die demokratische Stabilität.

Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns waren schon vor dem Berichtszeitraum in breitem Umfang gegeben und haben sich seitdem nicht wesentlich verändert. Demgegenüber hat der deutliche Wachstumseinbruch von 1999 den Trend zu einer quantitativen und qualitativen Verbesserung der Wirtschaftsentwicklung etwas verlangsamt.

Zu dem Trend nach oben seit 2000, der sich auch in einer relativen Verbesserung der Leistungsbilanz ausdrückt, dürften auch die HIPC-Entschuldungsprogramme beigetragen haben. Es ist jedoch zweifelhaft, ob eine Fortsetzung und Intensivierung dieser Programme ohne weitere strukturelle, konjunkturelle und institutionelle Wachstumsanreize einen wirklich signifikanten Entwicklungssprung bewirken kann.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen ^a	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,643	0,631	0,52	0,80	10,2	2.269
2001	0,672	0,663	0,52	0,85	17,8	2.300

^a Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in %.

Quellen: UNDP, Human Development Report, 2000, 2003.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	5,0	0,3	2,3	1,3	2,0
Außenhandel					
Exportwachstum in %	- 5,4	- 4,8	15,5	5,9	n.a.
Importwachstum in %	7,1	- 11,5	- 2,6	0,6	n.a.
Inflation in % (CPI)	7,7	2,1	4,6	1,6	2,8
Arbeitslosigkeit in %	6,1	8,0	7,5	8,5	8,0
Haushaltsdefizit in % des BIP	-4,1	-3,9	-4,5	-7,0	-5,2
Leistungsbilanz in Mio. \$	- 675	- 556	- 447	- 292	- 415

Quellen: CEPAL (2003): Balance preliminar 2002; IMF: Country Report 03/73; Dresdner Bank Lateinamerika: Perspektiven 3/2003; Centro de Economía Internacional, <http://cei.mrecic.gov.ar/anexos/internac/xls/cuadro10.xls> (19.02.2003); http://www.bancoldex.com.co/pdf/reporte_bolivia_agosto_02.pdf (19.02.2003).

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Der Schwierigkeitsgrad der bolivianischen Transformation insgesamt war und ist hoch. Das gilt für die Reformen der Marktwirtschaft ebenso wie für die Demokratisierung. Gemessen an den Ausgangspunkten ist in den zwei Jahrzehnten der Transformation sehr viel erreicht worden, das meiste vor dem Berichtszeitraum. Es gab aber auch in den letzten Jahren, auf die sich die folgenden Bewertungen beziehen, noch genügend Schwierigkeiten. Entwicklungsniveau und Entwicklungsstruktur der Wirtschaft sind nach wie vor vergleichsweise schwach. Bolivien gehört zu den „middle income“-Ländern mit einem UN Education Index von 0,85. Gesellschaft und (in geringerem Umfang) politische Eliten sind gespalten in unterschiedliche ethnische „communities“, die in unterschiedlichem Grad mit den Strukturen und Akteuren in den städtischen Zentren vernetzt sind.

Es gibt große Einkommensdisparitäten und entsprechend häufige und scharfe soziale Konflikte. Die zivilgesellschaftlichen Traditionen sind relativ schwach im Hinblick auf eine landesweite Bürgergesellschaft, sie sind aber stark und lebendig hinsichtlich lokaler, provinzieller, ethnischer oder sozialer Gemeinschaftsloyalitäten. Bei der Kanalisierung dieser Ansätze in „moderne“ gesellschaftliche Bahnen sind Fortschritte gemacht worden durch den Einbezug ihrer organisierten Energien in die neuen Kommunalstrukturen und diverse „nationale“ Dialoge (z. B. zur Armutsbekämpfung und im Rahmen der Participación Popular). Die Defizite institutioneller Stabilität und der Rechtsstaatlichkeit sind noch erheblich.

5.2. Zielsicherheit

Wie schon die „großen“ Entscheidungen der 80er Jahre zugunsten von Demokratie und deregulierter Marktwirtschaft sind auch die zentralen strategischen Reformprojekte der 90er Jahre von den aufeinander folgenden Regierungen im ganzen zielsicher und konsequent verfolgt worden. Dies bezieht sich vor allem auf das zwischen 1992 und 1997 auf den Weg gebrachte und von der Regierung Banzer/Quiroga seitdem weiter umgesetzte und entwickelte große institutionelle Reformpaket, das hohe Erwartungen geweckt hat. Es bestand aus einer Verfassungs-, Justiz- und Bildungsreform, Gesetzen zur Dezentralisierung und „Kapitalisie-

“ (i. e. Privatisierung), zur Land- und Kommunalreform und zur Verbesserung der Volksbeteiligung (Participación Popular). Neu hinzugekommen sind im Berichtszeitraum vor allem verbesserte Steuergesetze und im Kontext der konzentrierten HIPC-Programme breit und gezielt diskutierte strategische Festlegungen zur Armutsbekämpfung (PRSP).

Die formulierten Reformpolitiken sind bis zum Scheitern von Sánchez de Lozada mehr oder weniger entschieden verfolgt worden. Sie waren relativ konsistent und kohärent, allerdings oft nicht realistisch genug in der Einschätzung von Grenzen, Widerständen und Störfaktoren. Die Regierungspolitik gewährleistete bis zur Krise eine grundsätzliche Erwartungssicherheit, war aber anfällig für Einschränkungen, Stillstand und Abwege jeweils in Reaktion auf manifestierte Proteste und Unruhen im Innern oder Zwänge von außen.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Nutzung der verfügbaren ökonomischen, kulturellen und Humanressourcen könnte insgesamt noch intensiver und besser sein. Dies setzt neben guter und effizienter Regierung verstärkte Bemühungen voraus um Überzeugung und Integration sektoraler, regionaler und lokaler Interessen und Communities, die in den letzten fünf Jahren in unterschiedlichen Kontexten verstärkt worden sind. Die verfügbaren Personal-, Finanz- und Organisationsressourcen wurden sektoral unterschiedlich, aber doch begrenzt effizient eingesetzt.

Die Planungsziele einzelner Vorhaben konnten oft auch aufgrund administrativer Ineffizienz nicht eingehalten werden. Das Dezentralisierungsprogramm, das wichtige Kompetenzen für Gesundheit und Erziehung den neu geschaffenen (und oft von Oppositionsbewegungen beherrschten) Kommunen übertragen hat, sowie die Kommunalreform kranken an mangelnder Professionalität der Verwaltung, an fehlender Ausgabenkontrolle, Korruption und institutioneller Instabilität (La Paz hat in zwölf Jahren 14 Bürgermeister und Verwaltungen verbraucht).

Das staatliche Angebot an öffentlichen Dienstleistungen ist verbesserungsfähig, hat sich in einigen Bereichen durch Privatisierung sogar verschlechtert (z. B. Sozialversicherung), es schließt aber Entwicklungsfortschritte nicht aus. Korruption konnte zum Teil durch institutionelle Reformen, mehr Transparenz und Partizipation eingedämmt werden, ist aber in vielen Bereichen und Regionen noch verbreitet. Fortschritte sind auch gemacht worden im Einbezug bestimmter ethnisch oder

politisch vorgeprägter kultureller Erbschaften in die Reformstrategien und -dialoge, etwa im Bereich der „*justicia comunitaria*“ oder der die relevanten Bewegungen und NGOs einbeziehenden Dialogforen.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Während die führenden politischen Akteure der ersten Phase der Transformation in den 80er Jahren in Bolivien größere Lernfähigkeit bewiesen haben, hat diese seit den 90er Jahren deutlichere Grenzen gehabt. Insbesondere die Regierung Banzer, der von der Mehrheit der politischen Klasse durchaus hinreichende Autorität zur Fortsetzung der Reformen eingeräumt wurde, aber auch die Opposition, vertreten durch den späteren Nachfolger Sánchez de Lozada (MNR), haben öfter Fehler wiederholt und nicht angemessen aus ihnen gelernt. Dies bezieht sich sowohl auf Allokationsentscheidungen als auch auf Fehleinschätzungen von Handlungsspielräumen und von sozialen und politischen Kosten einer bestimmten Politik.

Am deutlichsten wurde dies in zwei Feldern: Zum einen haben die Regierungen kontinuierlich der wirtschaftlichen Deregulierung und Marktöffnung Priorität gegeben gegenüber sozialpolitischen Reformen, den entsprechenden Konsens nur im engen Kreis der etablierten politischen Klasse gesucht und das Fortdauern der Exklusion der Vertreter der größten Teile der Bevölkerung in Kauf genommen. Dadurch wurden das Protestpotenzial und die Polarisierung der sozialen und politischen Kräfte im Lande vergrößert, was immer wieder (zyklisch) zu gewaltsamen Auseinandersetzungen und staatlicher Repression geführt und die Wirkung der Dialogprogramme und Integrationsstrategien beeinträchtigt hat.

Zum anderen hat man in der Frage der Reduzierung des Coca-Anbaus zu oft den pauschal-maximalistischen, ökonomisch, sozial und kulturell unsensiblen Forderungen der USA nachgegeben, statt die differenzierteren eigenen Strategien mit regionalen Kompensationsprogrammen zur Vernichtung der Überschusscoca und des illegalen Anbaus zu verfolgen. So stehen den unbestreitbaren Erfolgen, die die Coca-Eradikationsprogramme in Bolivien im Gegensatz zu Kolumbien gehabt haben (ca. 50 000 ha), akkumulierte ökonomische, soziale und politische Kosten gegenüber, die sich ebenso in Unruhen, vor allem in der Provinz Chapare, entladen haben wie im Erfolg der Bewegung der Coca-Bauern bei den Kommunalwahlen 2000 und im guten Abschneiden ihres Sprechers Evo Morales bei der Präsidentschaftswahl 2002.

Da besonders Letzteres Bolivien wieder in den Ruf der Instabilität zu bringen drohte, bemühten sich alle etablierten Politiker intensiv um Schadensbegrenzung (neben dem schwierigen Pakt zur Wahl des MNR-Kandidaten u. a. mit Versprechen kostspieliger sozialpolitischer Investitionsprogramme (rund. 1 Mrd. US-Dollar) und der Auflösung der speziellen Militäreinheiten im Chapare).

5.5. Konsensbildung

Die lang anhaltende, unerwartete institutionelle Stabilität und die Fortschritte, die Bolivien in der Transformation zu Demokratie und verbesserter Marktwirtschaft bis zur Regierung Sánchez de Lozada machte, verdankte es in erster Linie dem starken, dauerhaften und auch belastbaren Konsens der drei zentralen Transformationsparteien (MNR, MIR, ADN). Er umfasste zwischenzeitlich auch die größeren und wichtigeren regional-caudillistischen Parteien.

Dieses Muster des Elitenkonsenses, das die politische Exklusion weiter Teile der Bevölkerung implizierte, ist allerdings mit der Krise des Jahres 2003 zusammengebrochen und einem Klima der Polarisierung gewichen. Anti-demokratische Veto-Mächte sind auf der zentralen Politikebene nicht vorhanden. Auch die Massenbewegungen der „Ausgeschlossenen“ sind grundsätzlich für die Demokratie (wenn auch eine weniger vermittelte) und für (eine gerechtere) Marktwirtschaft. Sie besitzen aber mittlerweile die Fähigkeit, zentrale Politikvorhaben zu blockieren.

Das Problem der Versöhnung zwischen den zwei Teilen der Gesellschaft bezieht sich mit geringen Ausnahmen weniger auf Täter und Opfer der Militärdiktatur, sondern auf die Forderung nach strukturellem Einbezug der „ausgeschlossenen“ indigenen Gemeinschaften sowie anderer sozial Deklassierter und Marginalisierter gegenüber der etablierten institutionellen Politik. Dies ist nicht einmal ein grundsätzliches Problem, da so gut wie alle Bolivianer vom ethnisch inklusionären und sozial integrativen Grundkonsens der Revolution von 1952 ausgehen (ein bedeutendes und seltenes Sozialkapital), sondern eines der Implementation.

Schwierigkeiten haben sich vor allem daraus ergeben, dass die neuen Dialoge und Kooperationsformen zur Eindämmung der traditionellen sozialen und politischen Konflikte zwischen den „ins“ und den „outs“ und zur Entwicklung und Vermehrung von Solidarität immer wieder konterkariert und geschwächt worden sind

durch die Wirkungen nicht hinreichend umsichtig konzipierter politischer Maßnahmen an anderer Stelle, die die Konfliktivität wieder verschärften (Sparmaßnahmen, Steuererhöhungen, Entlassungen, Coca-Eradikation, repressive Reaktionen der Staatsmacht, etc.). Die blutigen Unruhen vom Februar und Oktober 2003 haben diesen Mechanismus erneut unter Beweis gestellt. Der gesamtbolivianische soziale Konsens ist weiterhin fragil und dem Stocken nahe.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Hinter den angedeuteten Konsensproblemen stand auch die Absicht und Neigung der bolivianischen Regierungen, sich in der internationalen Zusammenarbeit geradezu mustergültig und jederzeit verlässlich zu präsentieren. Alle Akteure der Transformation haben sich schon seit 1985 entsprechend verhalten. In besonderem Maße galt dies für die Regierung Banzer/Quiroga. Sie hat gezielt internationale Hilfeleistungen im Hinblick auf die Prioritäten ihrer Reformpolitik genutzt (vor allem zwecks Kapitalisierung, Entschuldung, Armutsbekämpfung), hat sich als berechenbarer Partner präsentiert und ist auch von der internationalen Umwelt so eingestuft worden (vgl. die credit ratings). Auch hat sie sich aktiv und erfolgreich um den Aufbau und die Vertiefung zahlreicher internationaler Kooperationsbeziehungen bemüht und ist bereit gewesen, dafür erhebliche soziale und politische Kosten im Innern in Kauf zu nehmen.

6. Gesamtbewertung der Lage und der Leistung

Im Ergebnis kommt dieses Gutachten zu folgenden Bewertungen:

(1) Ausgangsbedingungen: In Bolivien sind die Transformationen hin zu Demokratie und reformierter Marktwirtschaft parallel verlaufen. Da die Reform und Modernisierung der Marktwirtschaft schon in der Diktatur begonnen hatte, war bis Mitte der 80er Jahre vor allem die Demokratie wiederherzustellen und zu stabilisieren, mit dem Ergebnis einer illiberalen Demokratie mit Defekten vor allem im Bereich der Rechtsstaatlichkeit und einigen Einschränkungen der Staatlichkeit. Die Defekte sind insbesondere durch die kontinuierlichen Reformen der 90er Jahre zum Teil erheblich verringert worden, bestehen aber noch. Auch konsolidierte Sektoren (z. B. Wahlregime) wurden in ihrer Qualität weiter verbessert.

Die Modernisierung der Marktwirtschaft dauert ebenfalls noch an. Die Ausgangsbedingungen der Transformation zur Demokratie waren insgesamt sehr ungünstig, hatten sich zu Beginn des Berichtszeitraums jedoch schon deutlich verbessert. Die Demokratie war institutionell stabilisiert worden, die wichtigsten Grundlagen der Rechtsstaatlichkeit waren gelegt, Ansätze zur Reduzierung des Staatlichkeitsdefizits und zur Kanalisierung der fragmentierten zivilgesellschaftlichen Energien sichtbar. Auch die Reform der Wirtschaft hatte zunächst unter ungünstigen äußeren und inneren Bedingungen begonnen, war aber seit Mitte der 80er Jahre kontinuierlich vorangekommen.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Die im Berichtszeitraum zurückgelegte Wegstrecke war in beiden Transformationsbereichen nicht besonders lang, aber doch in einer Reihe von Sektoren beachtlich. Im politischen Bereich wurde die institutionelle Stabilität bis 2002 weiter bewahrt, auch angesichts stärkerer Bedrohungen durch destabilisierende Wahlerfolge radikaler Protestbewegungen (2000, 2002); zwei Präsidentenwechsel verliefen reibungslos. Kontinuität und Fortschritte sind auch zu verzeichnen in der Implementation der Reformen zur Verbesserung und Ausweitung von Rechtsstaatlichkeit und Partizipation.

Die Bemühungen der Regierung Banzer um eine breitere Basis politischer Inklusion und sozialer Integration waren allerdings eher verhalten, die Erfolge begrenzt. Traditionelle Repressionsstrategien wurden häufiger eingesetzt, auch auf Druck der USA. Im ökonomischen Bereich wurde die Lage nach dem erheblichen Wachstumseinbruch von 1999 schnell wieder stabilisiert. Es gab keine signifikanten Entwicklungssprünge, abgesehen von den positiven Folgen der Entschuldungsprogramme mit ihrem Potenzial für eine verbesserte Armutsbekämpfung in intensiverer internationaler Zusammenarbeit. Insbesondere die Pläne zur Steuerreform sind nur langsam vorangekommen.

(3) *Management:* Das Transformationsmanagement in Bezug auf Demokratie und Marktwirtschaft war in Bolivien vor dem Berichtszeitraum erfolgreich, zeigte unter der Banzer-Regierung jedoch einige Schwächen. Seine Basis war der breite Konsens und die enge Zusammenarbeit der politischen Eliten auf der zentralen Ebene. Seine Grenzen lagen in der nicht immer hinreichenden Entschiedenheit dieser Eliten, Inklusion und Integration mit höchster Priorität voranzutreiben, und der riskanten Bereitschaft, in diesem Bereich Rückschläge in Kauf zu nehmen, um andere Ziele schneller zu realisieren.

Der Schwierigkeitsgrad der bolivianischen Transformation ist immer noch hoch, hat sich durch den Konjunkturreinbruch 1999 und die steigende Konfliktivität ab 2000 sogar leicht erhöht. Manche Ressourcen wurden effektiver genutzt als vor dem Berichtszeitraum, andere weniger effektiv. Die Gestaltungsfähigkeit der Regierung war in der Ära Banzer insgesamt begrenzter als die der Vorgänger, hat aber seit dem Amtswechsel zu Quiroga (2001) und dann vor allem in Reaktion auf die Wahlerfolge der oppositionellen Protestbewegungen 2002 zunächst wieder zugenommen. Letztere haben auch die Bereitschaft der Eliten zu breiterer Konsensbildung wieder gestärkt. Die folgenden Entwicklungen wurden jedoch bald von der wachsenden sozialen und politischen Polarisierung geprägt. Die internationale Zusammenarbeit hat unter Banzer und Quiroga eindeutig zugenommen.

7. Ausblick

Der Übergang zur rechtsstaatlichen Demokratie und zu effizienter Marktwirtschaft ist in Bolivien noch nicht abgeschlossen. Er hat aber Fortschritte gemacht und dauert an, wenngleich unter dem neuen Präsidenten Mesa noch keine klaren politischen Linien erkennbar sind. Großen Erfolgen stehen deutliche Defekte und Schwächen gegenüber, die jedoch von den politischen Eliten wahrgenommen und bearbeitet wurden.

Der Reformprozess wurde zunehmend von außen unterstützt, insbesondere durch umfassende Entschuldung, günstige Kreditkonditionen und Hilfsprogramme, die Bolivien sich teilweise „verdient“ durch zurückhaltende Sozial- und Infrastrukturpolitik und unter Inkaufnahme steigender sozialer und politischer Konfliktivität, die wiederum den ohnehin derzeit nicht allzu dynamischen Prozess zur Ausweitung politischer Inklusion und sozialer Integration weiter bremst. Dieser Prozess darf aber nicht abbrechen, um die schon erreichten Transformationserfolge nicht grundlegend zu gefährden.

In diesen Konstellationen ist Reformpolitik in Bolivien derzeit für alle beteiligten Akteure eine Gratwanderung, bei der es auch weiterhin darauf ankommen wird, Tempo und Umfang der wirtschaftlichen Liberalisierung und Modernisierung und des sozialpolitischen Umbaus (bis hin zu den Maßnahmen der Drogenbekämpfung) jeweils so zu dosieren, dass sie nicht solche Dimensionen von Enttäuschung, Protest und Widerstand hervorrufen, die (zusammen mit entsprechend repressiven Reaktionen der Staatsmacht) die institutionelle Stabilität und den Reformkonsens der Politik vollends zerstören können. Dazu können neben den wei-

teren Fortschritten der Staats-, Verwaltungs- und Justizreformen insbesondere die Fortsetzung der angelaufenen und ausgeweiteten nationalen und regionalen Dialogprogramme, die Intensivierung der Armutsbekämpfung, vermehrte Investitionen in Bildung und Ausbildung und die zunehmende institutionelle Einbindung der ethnischen und sozialen Basisbewegungen entscheidend beitragen.