

Initiativen und Referenden in Lateinamerika

Yanina Welp/Nadja Braun Binder

Abstract

Nach der Wiederherstellung der Demokratie in Lateinamerika Ende der siebziger Jahre gab es einen Erweiterungsprozess der direkten Demokratie-mechanismen, der mit der Verfassungsreform in Mexiko im Jahr 2012 seinen Abschluss fand. Heute enthalten die Rechtsordnungen aller Länder des Subkontinents Vorgaben zu Instrumenten der direkten Demokratie. Ganz neu sind direkte Demokratiemechanismen jedoch nicht. In den Jahrzehnten vor der rechtlichen Verankerung wurden sie allerdings jeweils ad hoc aktiviert. Mit der rechtlichen Verankerung geht eine Diversifizierung der Instrumente einher. So existieren obligatorische Mechanismen, Bürgerinitiativen, abrogative Referenden und Mandatswiderrufe. Neu ist auch, dass Verfahren der direkten Demokratie heute in demokratischen Kontexten aktiviert werden. Diese Arbeit fasst die Entwicklung der Verfahren der direkten Demokratie zusammen, analysiert zwei wichtige Modelle – das uruguayische und das Modell der Länder der „politischen Revolutionen“ (Bolivien, Ecuador und Venezuela) –, und untersucht die neuesten Erfahrungen (2007 bis Juli 2018). Den Schluss bildet ein Fazit.

A. Einleitung

Wir verstehen unter direkten Demokratiemechanismen (DDM) eine Gruppe von Instrumenten, die es den Bürgerinnen und Bürgern erlauben, politische Entscheidungen direkt an der Urne zu treffen. Dieses Verständnis vereint ein breites Spektrum von Mechanismen, die sich durch die Art ihrer Einberufung unterscheiden: das obligatorische Referendum (aufgrund der Verfassung unter besonderen Umständen erforderlich), das Behördenreferen-

dum (eingeleitet „von oben“ oder *top down*) und Bürger- oder Volksinitiativen (eingeleitet durch die Unterschriftensammlung „von unten“ oder *bottom up*).¹

Kriesi deutet an, dass die Einführung von DDM helfen könne, Beschränkungen der repräsentativen Demokratie zu beseitigen.² Dies gilt insbesondere dann, wenn Instrumente vorgesehen sind, die es den Bürgerinnen und Bürgern erlauben, Initiativen vorzuschlagen oder bestimmte Entscheidungen der Regierung einer Volksabstimmung zu unterbreiten und diese damit zu kontrollieren. In diesen Fällen liegt die Verfahrenseinleitung nicht ausschließlich in den Händen der Behörden. Zudem liegt das *Agenda-Setting* nicht ausschließlich in den Händen der Volksvertreter. Dem steht ein Modell gegenüber, in dem die Regierung bzw. die Volksvertreter für eine Vielzahl von Fragen verantwortlich sind, welche die Bürger ausschließlich bei den regulären Wahlen kollektiv sanktionieren können.

Die Argumente von *Kriesi* beziehen sich auf das schweizerische Modell, bei dem die direkte Demokratie nur von den Stimmberechtigten aktiviert werden kann (Volksinitiative oder fakultatives Referendum) oder bei dem eine Abstimmung stattfindet, weil die Verfassung es so festlegt (obligatorisches Referendum). Im Unterschied zum schweizerischen Szenario wurden die meisten DDM in der Mehrheit der lateinamerikanischen Länder, in denen sie bisher aktiviert wurden (in einigen ist dies noch nie passiert), von staatlichen Organen und hauptsächlich vom jeweiligen Präsidenten genutzt. Dies zeigt, dass die DDM in Lateinamerika, statt die Exekutive zu kontrollieren und in ihrer Macht zu beschränken, diese sogar stärken können. Das Behördenreferendum wird von den staatlichen Organen (Exekutive oder Legislative) aktiviert, um getroffene Entscheidungen zu legitimieren oder um Konflikte zwischen den herrschenden Kräften (*institutional deadlocks*) beizulegen. Daraus entsteht ein Manipulations- und/oder Plebiszitrisiko.³ Empirische Untersuchungen zeigen diesbezüglich allerdings, dass die Vorschläge der staatlichen Organe im lateinamerikanischen Kontext an der

-
- 1 S. Ruth/Y. Welp/L. Whitehead (Hrsg.), *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. Colchester: ECPR Press, 2017. Vgl. auch A. Lissidini, *Direkte Demokratie in Lateinamerika*, in: W. Merkel/C. Ritz (Hrsg.), *Die Legitimität direkter Demokratie*, Wiesbaden 2017, S. 121–153.
 - 2 H. Kriesi, *Direct democratic choice. The Swiss experience*. Lanham, MD: Lexington Press, 2005, S. 7.
 - 3 Vgl. M. Barczak, *Representation By Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America*, *Latin American Politics and Society*, 2001 43(3), S. 37–60.

Urne immer häufiger abgelehnt werden. Dies deutet darauf hin, dass der Mechanismus nicht besonders effizient ist.⁴

Das fakultative Referendum in den Händen der staatlichen Organe wurde im Rahmen des Demokratisierungsprozesses um Mechanismen ergänzt, die als Gegengewicht fungieren: Mit dem obligatorischen Verfassungsreferendum kann über die Annahme oder Ablehnung von Verfassungsreformen oder von internationalen Abkommen entschieden werden. Dies schützt den Bürgerwillen in besonderem Maße, denn es wird – unabhängig vom Willen der amtierenden Regierung – von Verfassungs wegen aktiviert, und ihm unterliegen Entscheidungen von besonderer Tragweite.⁵ Dieselbe Bedeutung kommt der Aktivierung der DDM „von unten“ zu. Die Bürgerinnen und Bürger erhalten damit eine aktive Rolle; mehr noch, sie werden zum *Veto-Player* oder zum Schöpfer einer politischen Agenda mit der Möglichkeit, Gesetze abzulehnen, vorzuschlagen oder zu ändern, oder – unter bestimmten Voraussetzungen – Mandatsträger vor dem Ende ihrer Amtszeit abzurufen.⁶

Diese Arbeit untersucht die Erweiterung der DDM in Lateinamerika, ausgehend von einem kurzen historischen Überblick über die Entwicklung politischer Institutionen (B), gefolgt von einer Zusammenfassung der Erfahrungen mit den Referenden des 20. Jahrhunderts (C). Im Anschluss daran wird die Herkunft der demokratischen Neuerungen auf nationaler und lokaler Ebene diskutiert (D). In den darauf folgenden beiden Abschnitten werden das Beispiel Uruguays (E) und jenes der Länder der politischen Revolutionen analysiert (F). Schließlich werden die jüngsten Referenden untersucht (G) und es wird abschließend ein Fazit gezogen (H).

-
- 4 Siehe D. Altman, Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿Mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos* 2010, 35, S. 9–34; A. Lissidini, *Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos*, 2015, abrufbar unter <http://nuso.org/> (Zugriff 10.8.2018).
 - 5 A. Auer, Una mirada suiza sobre la democracia directa en América Latina, in: A. Lissidini/Y. Welp/D. Zovatto (Hrsg.), *Democracia Directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo 2008, S. 241–252.
 - 6 A. Breuer, The Use of Government-Initiated Referendums in Latin America – Towards a Theory of Referendum Causes, *Revista de Ciencia Política*, 2009 vol. 29, núm. 1, S. 23–55; Y. Welp/S. P. Ruth, The Motivations Behind the Use of Direct Democracy, in: S. P. Ruth/Y. Welp/L. Whitehead (Hrsg.), *Let the people rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*. Colchester: ECPR Press 2017. Die rechtliche Regelung sagt noch nichts über die Praxis aus. Frühere Untersuchungen zeigen, dass *bottom up*-Instrumente häufig von Regierungen oder Oppositionsparteien genutzt werden. Vgl. U. Serdült/Y. Welp, Direct Democracy Upside Down, *Taiwan Journal of Democracy* 8 (1) 2017, S. 69–92.

B. Kurze Geschichte politischer Institutionen

Die Gründung der ersten Nationalstaaten in Lateinamerika erfolgte nach der Unabhängigkeit von Spanien. Inspiriert durch die Ideologien der französischen und amerikanischen Revolutionen und angeregt durch Napoleons Einmarsch in Spanien weiteten sich die Revolutionen in der lateinamerikanischen Region aus. Mexiko etwa erklärte seine Unabhängigkeit im September 1810, Venezuela im Juli 1811 (wobei Spanien diese erst 1845 anerkannte).

Diese ersten Staaten führten allerdings bestenfalls ein Zensuswahlssystem ein. Die Demokratie war wenig entwickelt. Konflikte zwischen Liberalen und Konservativen, etwa in Paraguay und Uruguay, legten die Grundlagen für das, was die politischen Parteien später aufbauen sollten. In diesen beiden Ländern repräsentierten die Parteien *Blancos* und *Colorados* die Kluft zwischen dem insbesondere auf dem Land vertretenen politischen Konservatismus und dem laizistischen und städtischen Liberalismus.⁷ Die Frauen, die Indigenen und die schwarze Bevölkerung blieben genau wie die Immigranten, und in vielen Ländern auch die Analphabeten, noch bis ins 20. Jahrhundert von der politischen Teilhabe ausgeschlossen. Nach und nach und trotz autoritärer Unterbrechungen konnte das Wahlrecht erheblich erweitert werden. In Argentinien wurde 1912 durch das Gesetz *Sáenz Peña* das allgemeine (Männer-)Wahlrecht eingeführt. Uruguay war im Jahr 1927 das erste Land der Region, das das Wahlrecht für Frauen einführte. In Argentinien durften die Frauen erst seit der Verfassungsreform von 1949, die während der ersten Präsidentschaft von Juan Domingo Perón vorangetrieben wurde, wählen.

Diktaturen und die Bereitschaft linker Guerilla-Kreise zum bewaffneten Kampf waren in der Region häufig. Die kubanische Revolution des Jahres 1959 bereitete den Weg für andere Bewegungen, die die Einrichtung sozialistischer und kommunistischer Systeme beabsichtigten. Das Projekt der demokratischen Revolution des Wahlbündnisses *Unidad Popular* in Chile, das Allende 1970 zur Macht geführt hat, wurde drei Jahre später durch einen Militärputsch unter Führung von Augusto Pinochet (bis 1989 an der Macht) niedergeschlagen. Mitte der siebziger Jahre hatten nur wenige Länder reine Zivilregierungen.⁸

7 M. Alcántara Saez, Manuel/F. Freidenberg, Partidos Politicos de America Latina. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.

8 G. O'Donnell/P. Schmitter/L. Whitehead (Hrsg.), Transitions from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy, 4 Bände. Johns Hopkins University Press, 1986.

Während des 20. Jahrhunderts wurden in mehreren lateinamerikanischen Ländern Referenden durchgeführt. Dies geschah in verschiedenen Systemen: in autoritären Regimen (Bolivien 1931; Paraguay 1940; Chile 1978, 1980; Uruguay 1980); in zweifelhaften Demokratien (Peru 1919; Uruguay 1942); in einer, wie die späteren Staatsstriche zeigten, sehr zerbrechlichen Demokratie (Brasilien 1963) und auch in einer etablierten Demokratie (Uruguay, in mehreren Fällen). Die Mehrheit der Referenden, die vor der Übergangswelle zur Demokratie (die 1979 bzw. Anfang der 1980er Jahre einsetzte) registriert wurden (mit Ausnahme des uruguayischen Falls), wurden eingeleitet, *obwohl* es keinen rechtlichen Rahmen hierfür gab. Dies lag mit wenigen Ausnahmen daran, dass in den lateinamerikanischen Demokratien strikte repräsentative Systeme existierten. Ein anschauliches Beispiel bildet Artikel 22 der argentinischen Verfassung von 1853, wonach das Volk weder berät noch regiert, sondern durch seine Vertreter und verfassungsmäßigen Organe handelt. Ferner macht sich nach dieser Bestimmung jede bewaffnete Macht oder Personengruppe, die sich die Rechte der Bevölkerung anmaßt und in deren Namen Petitionen tätigt, des öffentlichen Aufruhrs schuldig.⁹

In den 1980er Jahren begann in Lateinamerika eine neue demokratische Ära. Bereits im Jahrhundert davor hatte in einer Mehrheit der Länder der Region während der Unabhängigkeitsprozesse (Anfang des 19. Jahrhunderts) in einem relativ kurzen Zeitraum (von ungefähr 15 Jahren) der Übergang zur Demokratie eingesetzt. Bemerkenswert ist, dass nicht alle Länder der Region danach den Machtwechsel von bürgerlichen Regierungen zu Militärregierungen (Argentinien, Uruguay) oder die Konsolidierung der Militärregierungen (Chile, Paraguay) vollzogen, sondern einige die Demokratie beibehielten (Costa Rica) oder Zensuswahlrechtssysteme einführten, die nicht vom Militär dominiert wurden (Kolumbien und Venezuela ab 1958).¹⁰ Die DDM wurden im 20. Jahrhundert zuerst in Uruguay (1980) und Chile (1988) eingeführt; beide Diktaturen wurden auf dem Weg zur Demokratie abgeschafft.¹¹ In Ecuador (1979) wurde die neue demokratische Verfassung per Referendum bestätigt.¹² In anderen Fällen waren die

9 Die Verfassung Argentiniens von 1853 ist abrufbar unter: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2113/18.pdf> (Zugriff 10.8.2018). Vgl. dazu E. Lafferrerie, Argentina: la representación como desafío, in: Y. Welp/U. Serdült (Hrsg.), *Armas de Doble Filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo 2009, S. 129–152.

10 G. O'Donnell/P. Schmitter/L. Whitehead, *Transitions* (Fn. 8).

11 D. Altman, *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

12 F. Freidenberg/S. Pachano, *El sistema político ecuatoriano*. Quito: Atrio, 2017.

Bürgerbewegungen, die auf die Einleitung direktdemokratischer Mechanismen gedrängt hatten, nicht (Argentinien) oder nur bedingt (Brasilien) erfolgreich. Nach den 1990er Jahren wurden in der Mehrheit der wiederhergestellten und bestehenden Demokratien der Region DDM rechtlich verankert. Mexiko war das letzte Land, das sich der Verfassungsreformwelle im Jahr 2012 anschloss.

C. Referenden im 20. Jahrhundert

Die Volksbefragungen in Lateinamerika während des ersten Teils des 20. Jahrhunderts können vor dem Hintergrund der Debatte über die direkte Demokratie im internationalen Kontext gelesen werden: pro Referendum als Methode zur Stärkung der Demokratie (schweizerisches Modell), kontra Referendum als Fassade zur Legitimation autoritärer Regime (basierend auf den Erfahrungen mit Louis Bonaparte und dem Nazi-Regime). Trotz des Weiterbestehens dieser Spannungslagen wurden alle Referenden in diesem Zeitraum durch staatliche Organe eingeleitet (oder, im Falle Uruguays, von politischen Parteien mit parlamentarischer Repräsentanz), da keine Mechanismen existierten, die von den Bürgern aktiviert werden konnten.

In Uruguay (1917) und in Chile (1925) wurde im Rahmen der Volksbefragung versucht, den Bürger als Akteur in den Entscheidungsprozess einzubinden. Im Fall von Chile war dies besonders evident: Es wurden drei alternative politische Verfassungsvorschläge zur Abstimmung gestellt, und es fand eine Debatte über die Vor- und Nachteile jedes einzelnen Vorschlags statt. Der Bürger wurde als Inhaber der Souveränität betrachtet (allerdings konnte der kurz darauf erfolgte Staatsstreich damit nicht verhindert werden). In Uruguay wurde mit der Befragung des Volkes das Ziel verfolgt, den Konflikt zwischen den Eliten zu lösen.¹³ Mit den restlichen Volksbefragungen wurde versucht, die von der Exekutive vorgebrachten Entscheidungen in autoritären Kontexten zu legitimieren: Das war der Fall in Bolivien (1931), in Uruguay (1934 und 1938) und in Paraguay (1940). In Guatemala setzte die autoritäre Regierung ein Referendum an, um die verfassungswidrige Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten zu ratifizieren (1935).¹⁴

13 A. Lissidini, Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos en Uruguay, *Perfiles Latinoamericanos* 1998/12, S. 169–200.

14 Y. Welp, El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder, *Nueva Sociedad* 228, 2010, S. 26–42.

Zwischen 1940 und 1980 gab es Volksbefragungen, um eine gewaltsame Machtergreifung zu legitimieren, wie in Guatemala 1954. In Brasilien ließ Präsident João Goulart 1963 ein Plebiszit durchführen, um eine Präsidialrepublik zu schaffen. Damit wandte er sich gegen den Vorschlag einiger Zweige des Militärs, die zur Vermeidung sozialistischer Reformen ein parlamentarisches System fördern wollten. Goulart gewann die Abstimmung; im darauffolgenden Jahr jedoch kam es zu einem Staatsstreich durch das Militär. Die Plebiszite, die 1957 in Kolumbien und Venezuela stattfanden, wurden ad hoc durch die Militärjuntas durchgeführt, und in beiden Fällen wurde die Schaffung eines Paktes zwischen den wichtigsten politischen Parteien (unter Ausschluss der linken Gruppierungen) begünstigt.

Ferner wurden Volksbefragungen eingeleitet, um das Bild der Diktatur nach außen aufzubessern, so etwa von Augusto Pinochet (1978). Angesichts der von dessen Regime ausgehenden Bedrohung für Freiheiten und Grundrechte entschied sich Pinochet für ein Referendum mit dem Ziel, den internationalen Beschwerden wegen Menschenrechtsverletzungen im Land zu begegnen. Die bei diesem Referendum zur Abstimmung gestellte Aussage lautete: „Gegenüber der entfesselten internationalen Aggression gegen unser Vaterland stärke ich den Präsidenten in der Verteidigung der chilenischen Würde und bestätige die Legitimation der Regierung der Republik, um den Institutionalisierungsprozess des Landes souverän zu leiten.“¹⁵ Großem Druck und erheblichen Repressionen zum Trotz stimmten 22 % der Stimmberechtigten dagegen.

Mit dem Übergang zur Demokratie vermehrte sich nicht nur die Anzahl derartiger Volksbefragungen, sondern auch die Regulierung dieser Mechanismen nahm zu. Die Kontexte und Folgen sind sehr unterschiedlich:

- Konsolidierung des demokratischen Wandels (Chile 1989);
- verfassungsrechtlich vorgeschriebene Referenden zur Auswahl des Regimes und des politischen Systems – Monarchie oder Republik, Präsidialsystem oder parlamentarisches Regierungssystem (Brasilien 1993);
- weitere verfassungsrechtlich vorgeschriebene Referenden, wie diejenigen betreffend den Panamakanal;
- zahlreiche Bürgerinitiativen wie diejenigen, die in Uruguay während der 1990er Jahre gegen die neoliberale Politik durchgeführt wurden;
- Legitimationsversuche von institutionellen Eingriffen, wie im Fall von Peru (1993) und von Ecuador (1997). Im letzten Fall fand nach der

15 https://www.bcn.cl/historiapolitica/elecciones/detalle_eleccion?handle=10221.1/63185&periodo=1973–1990 (Zugriff 10.8.2018) (eigene Übersetzung).

vom Kongress ohne medizinische Untersuchung des „Angeklagten“ vorgenommenen Amtsenthebung von Präsident Abdalá Bucaram wegen „geistigen Unvermögens“ eine Volksbefragung statt.

In Argentinien setzte die von Raúl Alfonsín geleitete Regierung 1984 ein Referendum an, um die mit Chile zur Belegung der Gebietsstreitigkeiten im Bereich des Beaglekanals geschlossenen Abkommen zu ratifizieren. Es existierte dafür keine Regelung, weshalb versucht wurde, diese Volksbefragung auf dem Rechtsweg zu verhindern. Der oberste Gerichtshof lehnte die Klage ab und erklärte, dass der Zweck des Plebiszits „die Solidarität zwischen den Vertretern und Vertretenen garantiert und sich perfekt an die Natur der repräsentativen Regierung anpasst.“¹⁶

Ein bei der Analyse der lateinamerikanischen Erfahrung zu berücksichtigender Aspekt ist, dass die Durchsetzungskraft des Gesetzes häufig von konjunkturellen Faktoren abhängt und nicht immer die erwartete Stabilität liefert. Auf der anderen Seite haben die Bewegungen und Proteste der Bürgerinnen und Bürger gelegentlich einen größeren Einfluss auf die gesellschaftliche Entwicklung als das Gesetz. So hatten beispielsweise nicht bindende Anfragen tiefgreifende Folgen. Der Ex-Militär Lucio Gutiérrez erlangte in Ecuador die Präsidentschaft aufgrund des 1994 durch Sixto Durán Ballén angesetzten Referendums, das unter anderem zur Zulassung parteiloser Kandidaten bei Wahlen führte. Auch in informellen Referenden vorgebrachte Reformvorschläge erreichten Verfassungsstatus,¹⁷ so etwa in Kolumbien (1991), als die von Studenten geführte Bewegung *La Séptima Papeleta* fünf Millionen Menschen mobilisierte, um eine Verfassungsänderung zu erreichen, die die Gewalt, Korruption und politische Apathie der Bürgerinnen und Bürger beenden sollte. Auf der anderen Seite gab es verschiedene „von unten“ eingeleitete Verfahren, die zwar alle gesetzlichen Voraussetzungen, aber nicht ihren Zweck erfüllten. Ein Beispiel ist die Bürgerinitiative, die in Peru die Nichtigkeit des „Gesetzes der authentischen Auslegung“ (*Ley de Interpretación Auténtica*) beantragte, welches es Alberto Fujimori erlaubte, zum dritten Mal in Folge für die Präsidentschaft zu kandidieren. Trotz der Sammlung von 1,2 Millionen Unterschriften schaffte es die Bürgerinitiative nicht, ein Referendum auszulösen, da die Regierung ad hoc eine Reihe von Voraussetzungen schuf, um dies zu verhindern.

16 Zitiert nach E. Lafferriere, Argentinien (Fn. 9), S. 139 (eigene Übersetzung).

17 F. Soto Barrientos, Asamblea Constituyente: La experiencia latinoamericana y el actual debate en Chile. Estudios Constitucionales, 12 (1), 2014, S. 397–428.

Das 20. Jahrhundert endete in Bezug auf die lateinamerikanischen Referenden mit den Aktivierungen in Venezuela (1999) durch Hugo Chávez.¹⁸ Die Tabelle 1 enthält das Jahr der Einführung einer DDM-Regelung sowie eine kurze Beschreibung der Aktivierungspraxis.

Tabelle 1: Regulierung der DDM in Lateinamerika

Land	1. Einführung (geltende Regelung)	Beschreibung der Aktivierungspraxis	Art des DDM		
			obligatorisch	von oben	von unten
Argentinien	1994	Es wurde nur eine Anfrage im Jahr 1984 registriert (vor der Regulierung).	nein	ja	nein
Bolivien	2004 (2009)	2004 wurde im Rahmen einer tiefgreifenden institutionellen Krise die Verfassung reformiert, um die DDM einzuführen. Diese wurden seitdem häufig aktiviert und durch die Verfassung im Jahr 2009 erweitert.	ja	ja	ja
Brasilien	1988 (1998)	Obwohl die Verfassung in einem Kontext erhöhter Beteiligung erarbeitet wurde, wurden lediglich beschränkte Mechanismen eingeführt. Die Verfassung wurde vom Parlament 1980 verabschiedet, sah aber ein obligatorisches Referendum über die Wahl des politischen Systems vor (welches 1993 durchgeführt wurde). 2005 fand auf Initiative des Präsidenten ein Referendum über das Recht auf Waffenbesitz statt.	nein	ja	nein
Chile	1980	Die von Pinochet verabschiedete Verfassung von 1980 sah für das Jahr 1988 ein Plebiszit über die Weiterführung der Diktatur vor. 1989 wurde ein Referendum über die Änderungen für den Übergang vom Militärregime zur Demokratie durchgeführt.	nein	ja	nein

18 Vgl. Abschnitt F.

Land	1. Einführung (geltende Regelung)	Beschreibung der Aktivierungspraxis	Art des DDM		
			obligatorisch	von oben	von unten
Costa Rica	2002 (2006)	Die DDM wurden 2006 geregelt, um sie 2007 aktivieren zu können (einzige Aktivierung bis heute).	ja	ja	ja
Dominikanische Republik	2010	DDM wurden nie aktiviert.	ja	nein	nein
Ecuador	1979 (2008)	Nach Uruguay das Land, das am häufigsten auf Referenden (stets als Aktivierung „von oben“) zurückgegriffen hat.	nein	ja	ja
El Salvador	1982	Es wurden beschränkte Mechanismen eingeführt, die bisher noch nicht aktiviert wurden.	ja	nein	nein
Guatemala	1993	Es wurden beschränkte Mechanismen eingeführt, die bisher noch nicht aktiviert wurden. Es existieren frühere Erfahrungen in autoritären Kontexten.	ja	ja	nein
Honduras	1982 (2004)	Es wurden beschränkte Mechanismen eingeführt, die bisher noch nicht aktiviert wurden. Der Aktivierungsversuch von Präsident José Manuel Zelaya endete mit einem Staatsstreich.	nein	ja	nein
Kolumbien	1991	Die Studentenbewegung <i>La Séptima Papeleta</i> unterstützte die Ersetzung der Verfassung, um DDM einzuführen. DDM wurden gelegentlich aktiviert, zuletzt 2016 (Plebiszit für den Frieden).	ja	ja	ja
Mexiko	2012	Es wurden verschiedene Mechanismen eingeführt, die aufgrund von Themenauschlüssen allerdings schwer zu aktivieren sind.	nein	ja	ja
Nicaragua	2000	Es wurden beschränkte Mechanismen eingeführt, die bisher noch nicht aktiviert wurden.	nein	ja	ja

Land	1. Einführung (geltende Regelung)	Beschreibung der Aktivierungspraxis	Art des DDM		
			obligatorisch	von oben	von unten
Panama	1940 (1972)	Das obligatorische Referendum wurde geregelt und in der Folge bei zahlreichen Gelegenheiten aktiviert.	ja	nein	nein
Paraguay	1992	Es wurden Mechanismen eingeführt, die in einem einzigen Fall aktiviert wurden (2011 über die Stimmabgabe aus dem Ausland).	ja	ja	nein
Peru	1993	Nach der Auflösung des Parlaments („Selbstputsch“) trieb Präsident Alberto Fujimori die Ersetzung der Verfassung, die Beteiligungsmechanismen einführen sollte, voran.	ja	nein	ja
Uruguay	1912 (1967)	1912 wurden gesetzliche Regelungen der Referenden eingeführt, die bis heute häufig genutzt werden.	ja	ja	ja
Venezuela	1961 (1999)	Die Verfassung von 1961 sah ein fakultatIVES Referendum vor. Dieses wurde 1999 genutzt und eröffnete die Möglichkeit, die Verfassung zu revidieren und dadurch die DDM auszubauen.	ja	ja	ja
gesamt			11	14	9

D. Die demokratische Innovation

In den 1990er Jahren wurde in der Mehrheit der lateinamerikanischen Länder die Demokratie eingeführt bzw. ausgebaut. Dies bereitere den Boden für Innovationen aus zwei Quellen – der Lokalverwaltung und der nationalen Regierung.

Auf der lokalen Ebene gingen Impulse für die Einführung von DDM von verschiedenen linken Parteien und Volksbewegungen aus, die an der Regierung beteiligt waren.¹⁹ Dies betraf sowohl die städtische (z. B. die Parteien *Partido de los Trabajadores* in Brasilien und *Causa R* in Venezuela sowie das Parteienbündnis *Frente Amplio* in Uruguay) als auch die ländliche Ebene („mitgestaltende indigene Regierungen“ in den Andenländern). Die resultierenden Erfahrungen mit diesen demokratischen Innovationen waren unterschiedlich. Die Ziele der Innovationen waren jeweils eine öffentliche Politik, die sich an Gleichheit und Umverteilung orientiert, sowie die Beteiligung sozialer Bewegungen und/oder Organisationen der Stadtviertel. Einige erhielten weit über die lokalen Grenzen hinausreichende Beachtung, wie etwa der Bürgerhaushalt und andere beratende Instrumente, die aktuell auf globaler Ebene durch internationale Agenturen und Entwicklungsbanken gefördert werden.²⁰

Die andere demokratische Innovationsquelle waren verfassungsgebende Prozesse, wie sie in Brasilien (1988), Kolumbien (1991), Venezuela (1999), Ecuador (2007) und Bolivien (2006–2009) stattfanden und in denen versucht wurde, den Staat und die Demokratie neu zu gründen. Die Prozesse zielten auf eine erweiterte Definition der Volkssouveränität ab sowie auf die verfassungsrechtliche Verankerung des Rechts auf direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie Organisationen.²¹ Diese neuen, auf Partizipation angelegten Verfassungen enthalten eine Reihe von Mechanismen für die Erstellung und Nachverfolgung von öffentlicher Politik auf nationaler und lokaler Ebene, die Schaffung von gemischten Partizipationsinstanzen (Staat-Gesellschaft), die Einrichtung von Institutionen der sozialen Kontrolle und Rechenschaftspflicht, die kollektive Anerkennung der Bürgerinnen und Bürger (Organisationen, Dörfer und Nationalitäten als Beteiligungssubjekte) und Formen der gemeinschaftlichen Demokratie. Es handelt sich um die Gesamtheit der Instrumente, die über den liberalen Kanon

-
- 19 Vgl. allgemein zu linken Reformprojekten in Lateinamerika: R. Schmidt, Herausforderungen für die liberale Demokratie: Konstitutionelle Gestaltungsgeschichten in den linken Reformprojekten Lateinamerikas, in: S. Schubert/A. Weiß (Hrsg.), „Demokratie“ jenseits des Westens, PVS Sonderheft 51, 2016, S. 437–456.
- 20 Vgl. B. Goldfrank, Deepening Local Democracy in Latin America. Participation, Decentralization, and the Left. Pennsylvania State University Press 2011.
- 21 Siehe M. Cameron/E. Hershberg/K. Sharpe, New Institutions for Participatory Democracy in Latin America. Voice and Consequence. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2012; G. Zarembek/V. Guarneros-Meza/A. Gurza Lavalle, Intermediation and Representation in Latin America. Actors and Roles Beyond Elections. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2017.

hinausgehen, der bis heute die in der Region geltenden repräsentativen Demokratieinstitutionen geformt hat.²² In einigen Ländern (unter anderem in Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Nicaragua, Peru und Venezuela) wurde auf dem Verfassungsweg eine Vielzahl von mitgestaltenden Mechanismen für die Nutzung auf lokaler Ebene eingeführt. In föderalen Staaten liegt die Zuständigkeit zur Regulierung der jeweiligen Beteiligungsmechanismen bei den Provinzen, Gliedstaaten und Städten (Argentinien, Mexiko).

Die Tabelle 2 zeigt beispielhaft die Vielfalt der Institutionen auf subnationaler Ebene und ihre jeweiligen Eigenschaften.

Tabelle 2: Charakterisierung ausgewählter Institutionen auf subnationaler Ebene

		Nachbarschaftsrat	Gemeinderat	„leerer Stuhl“	Bürgerhaushalt	Volksbefragung	Mandatswiderruf
Art der Beteiligung	Erörterung	X	X	X	X		
	Wahl	X	X	X	X	X	X
	Verwaltung/Umsetzung		X				
Teilnehmer	Allgemeinheit				X		
	Delegierte oder Gewählte	X	X	X	X		
	Wähler					X	X
Zweck	Haushalt festlegen				X		
	Vertreter abberufen						X
	politische Strategien vorschlagen/untersagen	X		X		X	
	öffentliche Arbeiten vorschlagen und verwalten		X				

Quelle: Welp 2016 (Fn. 23).

22 G. Zarembeg/V. Guarneros-Meza/A. Gurza Lavalle, Intermediation (Fn. 21).

Die Beteiligungsinstitutionen (untere anderem Nachbarschaftsräte, Gemeinderäte, Bürgerbewegungen, Dorfgerichte, beratende Ausschüsse, Bürgeraudits, Volksabstimmungen) unterscheiden sich hinsichtlich des Kreises der Teilnehmenden (Bürgerinnen und Bürger und/oder Organisationen, von den Behörden berufene Personen etc.) sowie der Art und des Zeitpunkts der Teilnahme. Die Art der Beteiligung kann auf die Erörterung von Informationen oder die Beratung von Entscheidungsträgern beschränkt sein, Entscheidungen mitumfassen oder eine Kombination der verschiedenen Modalitäten darstellen. Insgesamt handelt es sich also um vielfältige DDM; einige von ihnen hängen allein vom politischen Willen der staatlichen Organe ab, andere sind durch nationale oder lokale Vorgaben stark reguliert. Im letztgenannten Fall liegen die DDM ebenfalls teilweise in den Händen der staatlichen Organe, in anderen Fällen können die Bürgerinnen und Bürger sie durch Unterschriftensammlung auslösen.²³

Die Nachbarschaftsräte (NR) wurden 1989 in Montevideo gegründet, als das Parteienbündnis *Frente Amplio* in die städtische Regierung aufgenommen wurde. Dabei wurde eine mitgestaltende Dezentralisierungsagenda gefördert, die zu einer Teilung der Städte in administrative, vollstreckende (der Gemeinderat) und zivilgesellschaftliche Strukturen (der NR) geführt hat. Der NR ist ein Beratungs- und Erörterungsgremium der Bürgerbeteiligung ohne Entscheidungsbefugnisse oder Budget, der sich aus ehrenamtlichen Mitgliedern zusammensetzt und von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt wird. Jüngste Studien zeigen seine zurückgehende Bedeutung, die auf dem Fehlen von Ergebnissen der Institution beruht.²⁴

Die Gemeinderäte in Venezuela haben direkten Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen und können eigene Vorhaben umsetzen. Sie stehen außerdem in direkter Beziehung zu nationalen Behörden. Insgesamt führt dies allerdings zu einer Schwächung der lokalen Regierungen, die über weniger Geld und Kompetenzen verfügen. Die Studien des letzten Jahrzehnts zeigen ein alarmierendes Ausmaß an Vetternwirtschaft und korrupten Praktiken innerhalb der Gemeinderäte. Damit wurden die anfänglichen Erwartungen beschränkt und untergraben.²⁵

-
- 23 Y. Welp, La participación ciudadana como compromiso democrático, *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 10, 2016, S. 97–121.
 - 24 U. Serdült/Y. Welp, How Sustainable is Democratic Innovation? Tracking Neighborhood Councils in Montevideo, *Journal of Politics in Latin America* 2, 2015, S. 131–148.
 - 25 G. Guadilla/M. Pilar, La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿poder popular o instancia clientelar?, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 14 (1): 2008, S. 125–151.

Der „leere Stuhl“ in Ecuador stellt eine umstrittene Institution der Bürgerbeteiligung dar, die durch die Verfassung von 2008 eingeführt wurde. Gemäß Art. 101 der Verfassung sind die Sitzungen der dezentralen autonomen Regierungsinstanzen öffentlich und ein leerer Stuhl steht bereit, damit eine Bürgervertreterin/ein Bürgervertreter in Funktion der zu behandelnden Themen an den Debatten teilnehmen und mitentscheiden kann.²⁶ Der leere Stuhl gewährt den „delegierten Bürgern“ bei den Sitzungen des Gemeinderats ein Stimm- und Wahlrecht. Dieses besteht neben jenem der Vertreter der Parteien oder politischer Bewegungen.²⁷

Der Bürgerhaushalt (BH) ist einer der am weitesten verbreiteten Beteiligungsmechanismen in der Welt.²⁸ In einigen Ländern sind die Städte durch das Gesetz oder die nationale Verfassung verpflichtet, sie einzuberufen und ihre Funktionsweise zu regeln (Nicaragua, Peru), während in anderen Ländern die Prozesse auf lokaler Ebene eingeleitet und reguliert werden (Erfahrungsbeispiele gibt es etwa aus Porto Alegre in Brasilien, Montevideo in Uruguay oder Rosario in Argentinien).²⁹

Die Volksbefragung (auch als Referendum bezeichnet) ist in einigen Städten geregelt, insbesondere in Argentinien und Mexiko. Im Vergleich zu anderen Beteiligungsinstrumenten wird die Volksbefragung eher selten genutzt. In letzter Zeit hat sie insbesondere in Kolumbien im Zusammenhang mit den Protesten von Umweltschützern einen Aufschwung erlebt.³⁰

Der Mandatswiderruf ist unter anderem in den Andenländern, in Argentinien und Mexiko rechtlich verankert. In Peru wird der Mandatswiderruf auf lokaler Ebene sehr häufig genutzt. Er wird von den Bürgerinnen und Bürgern mittels Unterschriftensammlung aktiviert und bewirkt die Bestätigung oder Abberufung einer Amtsinhaberin/eines Amtsinhabers durch eine

26 Vgl. Art. 101 und 102 der Verfassung von 2008, abrufbar unter: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf (Zugriff 10.8.2018).

27 F. Ramírez Gallegos/A. Espinosa, Ocupando la silla vacía: representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador, Cuadernos del Cendes, 81, 2012, S. 109–140; S. Pachano, Democracia representativa y mecanismos de democracia directa y participativa. Quito, Friedrich-Ebert-Stiftung-ILDIS, 2010.

28 Y. Sintomer, Les budgets participatifs en Europe. Paris: La Découverte 2008.

29 Vgl. B. Goldfrank, Local Democracy (Fn. 20).

30 S. Hincapié, Entre el extractivismo y la defensa de la democracia. Mecanismos de democracia directa en conflictos socioambientales de América Latina, Recerca 21, 2017, S. 37–61.

Abstimmung. Der Widerruf auf subnationaler Ebene wurde auch in Bolivien, Ecuador, Kolumbien, Venezuela und einigen argentinischen Provinzen und mexikanischen Staaten rechtlich verankert.³¹

E. Die Erweiterung der demokratischen Spielregeln: der uruguayische Fall

Uruguay war eines der ersten lateinamerikanischen Länder, das direkte Demokratiemechanismen während des 20. Jahrhunderts geregelt und in die Praxis umgesetzt hat. Die ersten Instrumente führte die Regierung des Präsidenten José Batlle y Ordóñez (1903–1907, 1911–1915) ein, der ein Bewunderer der schweizerischen Demokratie war. In einer ersten Entwicklungsphase wurde die direkte Demokratie durch die Regierung und/oder die politischen Parteien kontrolliert. Später wurde eine Regelung des obligatorischen Referendums und der Bürgerinitiative eingeführt.

Das verfassungsrechtliche Plebiszit wurde 1934 in die uruguayische Verfassung aufgenommen. Bereits 1912 hatte ein Gesetz die Ratifizierung der Verfassung mittels Plebiszit vorgesehen. Dieses wurde 1917 mit Blick auf die Verfassung angewendet. Die fakultativen Referenden wurden in die Verfassung von 1967 eingefügt. Die in diese Richtung weisenden Verfassungsreformvorschläge (1958, 1962, 1966) werden von *Lissidini* als plebiszitärer Versuch autoritärer Art bewertet, um die dominierende politische Gleichung zugunsten der Exekutivgewalt zu modifizieren.³² Mitte des 20. Jahrhunderts schwankte eine Vielzahl von Verfassungsreformen zwischen Autoritarismus und Parteivereinbarungen, während alle Plebiszite, die genehmigt wurden, aus der Vereinbarung zwischen den *Blancos* und *Colorados* resultierten.

Der Präsident Juan María Bordaberry (Partei der *Colorados*) versuchte 1971, die Regierungsform zu ändern. Das war ein verzweifelter Versuch, seine Macht zu stärken und einen Staatsstreich zu verhindern, der allerdings erfolglos blieb: Es kam trotzdem zum Staatsstreich. 1980 versuchte das Militär dann, die Verfassung zu ändern, um an der Macht zu bleiben. (Dasselbe passierte acht Jahre später trotz eiserner Diktatur und Abschaffung der Mei-

31 Y. Welp/J. P. Milanese, Playing with the rules of the game. The partisan use of recall referendums in Colombia, Democratization 2018 (<https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1421176> [Zugriff 10.8.2018]).

32 A. Lissidini, Una mirada crítica (Fn. 13), S. 193.

nungs- und Organisationsfreiheit auch in Chile.) Die uruguayischen Bürgerinnen und Bürger lehnten diesen Vorschlag ab. Dies leitete den Öffnungs- und Übergangsprozess zur Demokratie ein.

Die Verfassung, welche *bottom-up*-Instrumente der direkten Demokratie vorsah, wurde 1967 nach Wiederherstellung der Demokratie ratifiziert und trat in Kraft. Die erste Aktivierung erfolgte 1989, als eine unabhängige Kommission der politischen Parteien eingerichtet wurde, um Unterschriften für ein Referendum zur Abschaffung des Amnestiegesetzes zu sammeln. Dieses Gesetz verhinderte, dass die Verantwortlichen für die während der Diktatur begangenen Straftaten zur Rechenschaft gezogen werden konnten. Die notwendigen Unterschriften wurden gesammelt, aber das Anliegen wurde in der Volksabstimmung abgelehnt. Gleichwohl öffnete dies den Weg zu Initiativen, die in den nachfolgenden Jahren stattfanden. Ab diesem Zeitpunkt spielte diese Institution eine herausragende Rolle dabei, der im Volk herrschenden Unzufriedenheit eine Richtung zu geben. Das Referendum war für die Bürgerinnen und Bürger ein Weg, sich dem Abbau des Wohlfahrtsstaats zu widersetzen oder Gesetze vorzuschlagen (unter anderem die Indexierung von Pensionen 1989, um die Erhöhung der Lebenskosten auszugleichen, das Gesetz gegen Privatisierungen von 1992 oder die Reform der Sozialprogramme 1994).³³

2003 gelang es durch ein von den Bürgerinnen und Bürgern aktiviertes Referendum, das Gesetz zur Privatisierung eines staatlichen Unternehmens (ANCAP) zu kippen. 2004 mobilisierten die Bürgerinnen und Bürger ihre Kräfte, um ein Referendum mit dem Zweck zu aktivieren, Leitungswasser als ein grundlegendes Menschenrecht anzuerkennen. Ziel dabei war es, die gesamte Ressourcenentnahme, die Produktion und Kommerzialisierung von Wasser in die Hände des Staates zu legen. Beide Referenden (2003 und 2004) waren erfolgreich.³⁴ 2009 gab es zwei Referenden. Eines wurde „von unten“ eingeleitet, um das Immunitätsgesetz abzuschaffen, das andere vom Parlament, um das Wahlrecht für Uruguayer, die im Ausland leben, einzuführen. Beide wurden abgelehnt und die Entscheidungen anerkannt. Unabhängig von den ideologischen Präferenzen und im Gegensatz zu den besonderen Referenden stärkte die Gültigkeit der DDM die uruguayische Demokratie. Die Bürgerinnen und Bürger können ihre Präferenzen vorbringen und verfügen über ein politisches System, das die getroffenen Entscheidungen respektiert.

33 F. Monestier, *Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay: 1985-2004*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2011.

34 D. Altman, *Plebiscitos* (Fn. 4).

F. Das Referendum als Machtinstrument: Bolivien, Ecuador und Venezuela

Nach dem Übergang und „der Rückkehr des Militärs in seine Kasernen“ entstanden neue Formen der Instabilität und des Kampfs um die Macht. Eine der Erklärungen ist die zunehmende Aktivierung von *impeachments*.³⁵ Das Mittel des Referendums diene ebenfalls dem Kampf um die Macht, wie die Fälle von Bolivien, Ecuador und Venezuela eindrucksvoll belegen. Die Befragung der Bürgerinnen und Bürger geschieht hier aus Anlass eines *impasse* zwischen Regierung und Parlament oder zwischen der Regierung und den Parteien der Opposition oder den regionalen Behörden. Der Beginn der Präsidentschaft von Hugo Chávez kennzeichnete den Beginn eines durch Referenden geprägten Jahrzehnts in Venezuela. 1999 räumte eine Volksbefragung institutionelle Hindernisse aus dem Weg, die der Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung entgegenstanden. Im Jahr 2000 schlug Präsident Chávez im Kontext der Auseinandersetzung zwischen der Regierung und den Gewerkschaften vor, die damalige Gewerkschaftsspitze abzusetzen, um eine neue Führung zu wählen. Trotz der Infragestellung durch die internationale Arbeitsorganisation wurde die Position des Präsidenten von 62 % der Wählenden unterstützt, wobei die Wahlbeteiligung allerdings sehr niedrig war (76,5 % der Wahlberechtigten beteiligten sich nicht).³⁶ Die Volksbefragung hatte praktisch keine Konsequenzen. 2004 aktivierte die Opposition ein Referendum zur Amtsenthebung von Chávez. Der Prozess war mühselig, aber die Frage wurde gestellt und Chávez wurde mit 59 % der Stimmen und einer Beteiligung von knapp 70 %³⁷ im Amt bestätigt. Es gab zwei spätere Volksbefragungen, die beide obligatorisch waren, weil es dabei um Änderungen der Verfassung ging. Die erste (2007) betraf eine Verfassungsreform, die abgelehnt wurde. 2009 wurde ein von Chávez angesetztes Referendum durchgeführt, um die Beschränkung der Amtszeit des Präsidenten auf zwei Wahlperioden aufzuheben. Dieses Mal brachte die höhere Wahlbeteiligung der Regierung den Sieg (54 % positive Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 70 %), und die Maßnahme trat in Kraft.

35 K. Hochstetler, Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America, *Comparative Politics* 38(4) 2006, S. 401–418.

36 M. Kornblith, The Referendum in Venezuela: Elections versus Democracy, *Journal of Democracy* 16(1) 2005, S. 124–137.

37 M. Kornblith, Referendum (Fn. 36).

In Ecuador war das Mittel des Referendums bereits Teil der politischen Tradition des Landes, bevor Rafael Correa an die Macht kam.³⁸ Das Referendum in Ecuador hat mit jenem in Venezuela gemeinsam, dass es zur Beseitigung von Hindernissen aktiviert wurde, die der Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung zur Änderung der Verfassung im Jahre 2007 entgegenstanden.³⁹ Später wurde es sogar in mehr Fällen als in Venezuela aktiviert, wobei alle Volksbefragungen durch die Regierung eingeleitet wurden. Im Mai 2011 wurden den Bürgerinnen und Bürgern beispielsweise mehrere Verfassungsänderungsvorschläge zur Abstimmung vorgelegt. Die Fragen bezogen sich auf eine Vielzahl von Themen, wie die Modifikation der Verjährungsfristen für die Untersuchungshaft und die Modifikation der Ersatzmaßnahmen für die Freiheitsstrafe. Der dritte Vorschlag versuchte die private Beteiligung an Aktiengesellschaften im Finanz- oder Kommunikationsbereich zu untersagen, wobei das Ziel die Vermeidung von Interessenkonflikten war. Die weiteren Vorschläge beinhalteten eine Reform der Zusammensetzung des Justizrats und eine Reform des Organgesetzes über die Gerichtsfunktionen. Andere Fragen bezogen sich auf die Ergreifung von Maßnahmen für die Strafbarkeit privater ungerechtfertigter Bereicherung, das Verbot von Glücksspielen mit Gewinnerzielungsabsicht und die Nichterfüllung arbeitsrechtlicher Pflichten des Arbeitgebers. Die Nutzung des Referendums war Teil der Strategie der von Correa während seiner Regierungszeit entwickelten Kampagne.⁴⁰

Bolivien führte 2004 direkte Demokratiemechanismen ein, um den Konflikt über den „Gaskrieg“ zu lösen,⁴¹ und erweiterte diese später im Rahmen der 2009 in Kraft getretenen Verfassung. Die Entscheidung des Präsidenten Gonzalo Sánchez de Lozada (August 2002 bis Oktober 2003), Mitglied des *Movimiento Nacionalista Revolucionario*, zum Export von Kohlenwasser-

38 Siehe J. P. Morales Viteri, De la Carta Negra al movimiento de los Forajidos: plebiscitos y referendos en Ecuador, in: Y. Welp/U. Serdült (Hrsg.), *Armas de Doble Filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo 2009, S. 195–216.

39 Siehe N. Massüger/Y. Welp, Legality and Legitimacy. Constituent Power in Venezuela, Bolivia and Ecuador, in: J. Wheatley/F. Méndez (Hrsg.), *Patterns of Constitutional Design: The Role of Citizens and Elites in Constitution-Making*. Farnham, UK: Ashgate Publishing, 2013, S. 103–118.

40 C. Conaghan/C. de la Torre, The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency, *The International Journal of Press/Politics* 13 (3) 2008, S. 267–284.

41 Siehe F. Mayorga Ugarte, Referéndum y Asamblea Constituyente: autonomías departamentales en Bolivia, *Colombia Internacional*, 64: 2006, S. 50–67.

stoffen über Chile in die Vereinigten Staaten führte aufgrund der tief verwurzelten antichilenischen Stimmung aus dem Pazifikkrieg (1879–1884) zu Empörung. Im Oktober 2003 gab es eine große, als „Gaskrieg“ bezeichnete Bürgerbewegung, die zum Rücktritt von Sánchez de Lozada führte. Der Vizepräsident Carlos Mesa übernahm dessen Position und verpflichtete sich, ein verbindliches Referendum für die Änderung der Verfassung einzuberufen.⁴² Die nächste Volksbefragung fand 2006 unter der Regierung von Evo Morales statt und bezog sich auf die historische Wende durch die Anerkennung der Selbstverwaltungen. Das Referendum erzielte zwar eine Mehrheit der Stimmen in den Gebieten der *Media Luna*, wurde aber im Resultat von der Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt. Diese Erfahrung zeigt am stärksten die Unfähigkeit des Referendums zur Lösung von Konflikten, da es das Bestehen von gegensätzlichen Mehrheiten bekräftigte. Das Referendum wurde 2008 erneut durch einen Konflikt zwischen dem *Movimiento Al Socialismo* und der Opposition aktiviert, dieses Mal mit der Absicht, die Ratifizierung oder den Widerruf des Präsidenschaftsmandats und der acht Präfekten der Volksabstimmung zu unterwerfen (vom Präsidenten Evo Morales durch Dekret gestellte Vertrauensfrage). Zwei oppositionelle Präfekten wurden von ihren Posten abberufen (in La Paz und Cochabamba), die übrigen in ihren Posten bestätigt. Wenige Monate später (2009) kam es zu einer weiteren Volksbefragung, um die Verfassung zu ratifizieren und über die Erweiterungen der Grundbesitzverhältnisse zu entscheiden. Die Verfassung wurde angenommen, trat in Kraft und eine der Regelungsmöglichkeiten für die Grundstücke wurde auf Kosten der anderen genehmigt. 2016 wurde eine Volksbefragung über den Vorschlag einer Verfassungsänderung durchgeführt, um eine erneute Wiederwahl des Präsidenten zu ermöglichen.⁴³ Dies wurde abgelehnt.

G. Die direkte Demokratie in Lateinamerika im 21. Jahrhundert

Im Laufe des 20. Jahrhunderts haben alle lateinamerikanischen Länder Regeln für direkte Demokratiemechanismen verabschiedet. In vielen Ländern handelt es sich dabei um obligatorische Mechanismen und Bürgerinitiativen. In drei Ländern (Bolivien, Ecuador und Venezuela) wurde die Möglichkeit einer präsidentiellen Abberufung eingeführt.

42 R. Salazar Elena, El referéndum en Bolivia, in: Y. Welp/U. Serdült (Hrsg.), Armas de Doble Filo. La participación ciudadana en la encrucijada. Buenos Aires: Prometeo 2009, S. 217–237.

43 N. Massüger/Y. Welp, Legality (Fn. 39).

Tabelle 3: Nutzung der DDM in Lateinamerika. Zeitraum 2007–2018

Land	Tag der Abstimmung	Aktivierung	Thema
Bolivien	8.10.2008	Präsident	Vertrauensfrage (Präsident und 8 Präfekten)
Bolivien	25.1.2009	obligatorisch	Grundstücksverteilung
Bolivien	21.2.2016	obligatorisch	Verfassungsänderung (Wiederwahl)
Costa Rica	10.7.2007	Präsident	Freihandelsabkommen
Costa Rica	annulliert (2013)	durch Unterschriftensammlung	Unterschriftensammlung wurde auf Initiative des Präsidenten annulliert
Ecuador	nicht erlaubt (2007)	durch Unterschriftensammlung	über die Erdölbohrung
Ecuador	15.4.2007	Präsident	Genehmigung der Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung
Ecuador	28.9.2008	verfassungsgebend	Ratifizierung der neuen Verfassung
Ecuador	7.5.2011	Präsident	elf Fragen, einschließlich des Regelungssystems von Kommunikationsmitteln
Ecuador	19.2.2017	Präsident	über die Unvereinbarkeit, Konten in Steuerparadiesen zu besitzen und öffentliche Ämter zu bekleiden
Ecuador	4.2.2018	Präsident	sieben Fragen über die Wiederwahl, Korruption und andere Fragen
Honduras	annulliert (2009)	Präsident	Aktivierungsversuch, um die Verfassung zu ändern und die Wiederwahl einzuführen (endete in einem Staatsstreich)
Kolumbien	2.10.2016	Präsident	Ratifizierung des Friedensabkommens

Land	Tag der Abstimmung	Aktivierung	Thema
Mexiko	abgelehnt (2014)	durch Unterschriftensammlung	vier Vorschläge der größten Parteien in Bezug auf verschiedene Themen. Abgelehnt wegen Verfassungswidrigkeit
Paraguay	9.10.2011	obligatorisch	über die Wahl aus dem Ausland
Peru	3.10.2010	durch Unterschriftensammlung	Rückgabe von Mitteln, die während der Regierung von Alberto Fujimori enteignet wurden
Uruguay	25.10.2009	durch Unterschriftensammlung	um das Amnestiegesetz abzuschaffen, welches vom Militär während der letzten Diktatur vorangetrieben wurde
Uruguay	25.10.2009	Parlament	über die Wahl im Ausland
Uruguay	26.10.2014 (Prä-Referendum)	durch Unterschriftensammlung	Änderung der Strafmündigkeit. Die Abstimmung wurde nicht durchgeführt, weil das Quorum für die zweite Stufe, die Einberufung eines Referendums, nicht erreicht wurde
Venezuela	blockiert (2016)	durch Unterschriftensammlung	Mandatswiderruf von Präsident Nicolás Maduro (vom Gericht blockiert)
Venezuela	2.12.2007	obligatorisch	Verfassungsänderung
Venezuela	15.2.2009	obligatorisch	unbegrenzte Wiederwahl

Quelle: Eigene Erarbeitung auf Grundlage der Daten von C2D

Die Praxis zeigt trotz der erweiterten Regelungen nach wie vor ein großes Ungleichgewicht zwischen den durch den jeweiligen Präsidenten aktivierten Mechanismen und den anderen Mechanismen, insbesondere denjenigen, die von den Bürgerinnen und Bürgern eingeleitet wurden. Die Tabelle 3 verdeutlicht, wie Aktivierungsversuche durch Unterschriftensammlungen zum Scheitern tendieren. In Costa Rica hat die Verfassungsreform beispielsweise 2003 die direkte Demokratie „von unten“ eingeführt. Diese wurde erst 2006 – auf gerichtliche Anordnung hin – gesetzlich geregelt. Als

soziale Bewegungen alsdann eine Volksbefragung starteten, um die Vereinbarung einer amerikanischen Freihandelszone (FTAA) zu verhindern, kam ihnen der Präsident zuvor, indem er eine Volksbefragung „von oben“ aktivierte.⁴⁴

Die vier größten Parteien in Mexiko (PRI, PAN, MORENA und PRD) lancierten 2014 durch Unterschriften gestützte Initiativen, die jedoch alle zurückgewiesen wurden, da sie sich auf Themen bezogen, die von einer Volksbefragung ausgeschlossen waren. Dies verdeutlicht die Grenzen des regulierten Mechanismus. Häufig wurden DDM von linker Seite her aktiviert, wie dies etwa in Uruguay der Fall war. Dies änderte sich erst vor Kurzem, als die *Colorados* mehrere Plebiszite herbeiführten, um die Wählerschaft zu mobilisieren und Wählerinnen und Wähler zu gewinnen. Dies geschah mit dem 2014 vorgebrachten Vorschlag, die Strafmündigkeit herabzusetzen. Da merkwürdigerweise keine Mechanismen für die Überprüfung von Unterschriften implementiert wurden, führte Uruguay ein Prä-Referendum durch, um über die Aktivierung des Referendums zu entscheiden. Die *Colorados* schafften es nicht, die Grenzwerte während des Prä-Referendums zu überschreiten. Es gab daher keine Fortsetzung, obwohl es gelang, eine Debatte über die Jugend, strafbare Handlungen und Sicherheit zu führen.

In Bolivien legt Artikel 168 der Verfassung von 2009⁴⁵ fest, dass die Amtszeit der Präsidentin oder des Präsidenten und der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten des Staates fünf Jahre beträgt und einmalig direkt im Anschluss verlängert werden kann. Die Verfassung wurde allerdings 2013 geändert und es wurde versucht, 2016 eine weitere Änderung durchzusetzen, um ein neues Mandat – sowohl für den Präsidenten als auch für den Vizepräsidenten – zu erhalten. Obwohl die Amtszeit erst begonnen hat und noch bis Januar 2020 andauert, begann die regierende Partei bereits mit der Umsetzung einer Agenda für eine weitere (die vierte) mögliche Wiederwahl. Das Ziel ist die Änderung der Formulierung von Artikel 168 der Verfassung, um festzulegen, dass sich der Präsidentschaftskandidat bei zwei aufeinanderfolgenden Wiederwahlen, anstatt bei einer einzigen Wiederwahl, aufstellen lassen kann. Artikel 411 Absatz 2 der Verfassung von

44 C. Raventós, Democracia directa en Costa Rica: el referendo sobre el TLC, in: A. Lissidini/Y. Welp/D. Zovatto (Hrsg.), Democracias en Movimiento. Mexiko: UNAM 2014, S. 167–194.

45 Abrufbar unter: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf (Zugriff 10.8.2018).

2009⁴⁶ des Staates Bolivien legt fest, dass eine teilweise Verfassungsänderung durch eine Volksinitiative eingeleitet werden kann, entweder mit der Unterzeichnung von mindestens 20 % der Stimmberechtigten oder durch die plurinationale Legislative mit einem Verfassungsänderungsgesetz, das von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder der Legislative verabschiedet wurde, und dass jede teilweise Änderung der Bestätigung durch ein verfassungsrechtliches Referendum bedarf. Am 21. Februar 2016 sprachen sich in diesem obligatorischen Referendum 51,3 % der Abstimmenden gegen die Wiederwahl und 48,7 % dafür aus.

Ein Plebiszit, das weltweite Aufmerksamkeit erregte, war das „Plebiszit für den Frieden“ in Kolumbien. 2010 nahm Juan Manuel Santos die Präsidentschaft von Kolumbien an. Er verkündete seine Absicht zur Verhandlung eines Friedensabkommens mit den Revolutionären Streitkräften Kolumbiens (FARC), die seit der Mitte des 20. Jahrhunderts aktiv sind. Die Verhandlungen wurden zunächst in Oslo und später in Havanna geführt. Der Prozess fand mit internationaler Unterstützung statt, einschließlich, unter vielen anderen, des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, der Union südamerikanischer Staaten, der katholischen Kirche und Organisationen wie *Human Rights Watch*. Santos erhielt die parlamentarische Mehrheit, die es ihm trotz der starken Opposition des Ex-Präsidenten Alvaro Uribe und seiner Partei *Unión del Centro Democrático* erlaubte, mit dem Prozess fortzufahren. Im August 2016 endete der Dialog, und am 26. September 2016 wurde die Vereinbarung unterzeichnet. Vor der Veröffentlichung der 297 Seiten umfassenden „Endgültigen Vereinbarung für die Beendigung des Konflikts und den Aufbau eines stabilen und dauerhaften Friedens“⁴⁷ verkündete Präsident Santos die Einberufung eines Ratifizierungsplebiszits, welches vom Kongress genehmigt wurde, wie es durch eine vorherige Gerichtsentscheidung (C-379/16)⁴⁸ festgelegt worden war. In der Gerichtsentscheidung wurde auch festgehalten, dass die Ergebnisse für die Wirkungen der Verfassungsentwicklung und die rechtliche Entwicklung der Vereinbarung bindend seien. Die Regierung setzte das Plebiszit für den 2. Oktober 2016 an. Die Kampagne war kurz (die Zeit zum Diskutieren der umfangrei-

46 Abrufbar unter: https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf (Zugriff 10.8.2018).

47 Erlass 1391, 30.8.2016, abrufbar unter: <http://www.eltiempo.com/contenido/politica/proceso-de-paz/ARCHIVO/ARCHIVO-16687078-0.pdf> (Zugriff 10.8.2018).

48 Abrufbar unter: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-379-16.htm> (Zugriff 10.8.2018).

chen Dokumente der Vereinbarung war knapp) und insbesondere von Lügen, falschen Informationen und dem Schüren tiefgreifender Ängste in der Gesellschaft geprägt, die durch die Enthaltung und die schweren sozialen Konsequenzen des über ein halbes Jahrhundert bestehenden gewaltsamen Konflikts gespalten war. Die Vereinbarung wurde mit knapper Mehrheit abgelehnt (50,2 % für die Ablehnung gegenüber 49,7 % für die Zustimmung zur Vereinbarung). Die Stimmbeteiligung lag bei nur knapp 37,8 % der Stimmberechtigten. Santos handelte schnell, um die Vereinbarung trotz des Ergebnisses der Volksbefragung zu schützen. Die in Havanna am Tisch sitzenden Akteure kamen nochmals zusammen, änderten Aspekte der Vereinbarung ab und unterzeichneten sie erneut am 24. November 2016 im *Teatro Colón* in Bogotá. Dieses Mal wurde die Vereinbarung trotz des erbitterten Widerstands einiger Oppositionsparteien, angeführt von Uribe, vom Parlament ratifiziert. So endete das Plebiszit mit einer historischen Verwirrung, da es mit guten Absichten, aber in einem unangemessenen Rahmen angesetzt worden war, in dem es nichts mehr zu entscheiden gab. Die Regierung hatte bereits eine Entscheidung getroffen, wie sich letztlich aus der Ratifizierung der Vereinbarung durch die parlamentarische Mehrheit – ohne erneutes Referendum – ergab.⁴⁹

Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Dokuments (Stand: Juli 2018) ist Ecuador das letzte Land, in dem ein Referendum einberufen wurde. 2017 wurde, zusammen mit den Präsidentschaftswahlen, ein Referendum zum Thema der Unvereinbarkeit, öffentliche Posten auszuüben und Gelder in Steuerparadiesen zu verwahren, durchgeführt (eine Anfrage, die für viele nur den einzigen Zweck hatte, die Anhänger der Partei *Alianza País* (AP) für eine Wahl zu mobilisieren, bei der ein sehr knapper Ausgang erwartet wurde). Der Kandidat der AP, Lenín Moreno, siegte mit geringem Vorsprung. Hierbei handelt es sich um eine Schwächesituation, da es wenige Wochen vor Regierungsantritt zu einem Bruch innerhalb der Partei gekommen war, so dass sich der neue Präsident mit dem Ex-Präsidenten Correa auseinanderzusetzen hatte. Moreno entwickelte daher eine Strategie, um einen Dialog mit der Opposition und anderen Akteuren herzustellen. Aus dem Dialog entwickelte sich die Idee, im Februar 2018 ein Referendum durchzuführen. Die sieben Fragen, die in dem Referendum unterbreitet werden sollten, wurden im Rahmen eines partizipativen Prozesses festgelegt.

49 Das endgültige Abkommen ist abrufbar unter: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf> (Zugriff 10.8.2018).

H. Fazit

Das lateinamerikanische Aktivierungspanorama der direkten Demokratie-mechanismen zeigt die Tendenz einer Steigerung bei der Regulierung von Mechanismen und der Erweiterung der regulierten Institutionen, um obligatorische und von den Bürgern aktivierte Mechanismen einzuführen. Auch wenn in der Vergangenheit viele Volksabstimmungen durchgeführt wurden, gab es mit Ausnahme von Uruguay in der Mehrheit der Länder Volksbefragungen „von oben“, ohne dass die Mechanismen geregelt waren. Die Praktiken zeigen eine Zunahme der obligatorischen Befragungen, wobei die von dem Präsidenten eingeleiteten Befragungen nach wie vor dominierten. Obwohl neun Länder auf nationaler Ebene Mechanismen implementiert haben, die von den Bürgern aktiviert werden können, sind die Erfahrungen damit gering. Nur in Uruguay wurden derartige Mechanismen mit einer gewissen Regelmäßigkeit aktiviert. Andere Länder – z. B. Mexiko – sehen entweder restriktive Regelungen vor, die eine Aktivierung verhindern, oder stellen ad hoc Anforderungen auf, die eine Aktivierung verunmöglichen.