

## 2. Wege zum »Plurinationalen Staat«: Indigene Autonomie in Bolivien

---

Die »plurinationalen Verfassungen« Ecuadors (2008) und Boliviens (2009) werden im Allgemeinen als Meilensteine für die Anerkennung indigener Rechte in Lateinamerika angesehen. Diese Betrachtungsweise wird im Folgenden zunächst historisch kontextualisiert. So zeigen die ersten Abschnitte dieses Kapitels, dass indigene Bevölkerungen bis zur Gründung der unabhängigen lateinamerikanischen Staaten als funktionale Bestandteile der kolonialen Gesellschaft erachtet wurden, sich dieser Blick der herrschenden gesellschaftlichen Eliten im 19. Jahrhundert jedoch drastisch zu wandeln begann. Ethnizität und ethnische Sonderrechte galten nun zunehmend als Problem für die angestrebte Entwicklung und Modernisierung der Nation, welches durch kulturelle Assimilierung und die Integration indigener Gruppen in einen kapitalistisch wirtschaftenden kleinbäuerlichen Sektor gelöst werden sollte (vgl. Gabbert 2011: 275).

Gerade das Scheitern der damit einhergehenden »Versprechen auf politische Gleichheit, materiellen Fortschritt und soziale Sicherheit« (Oertzen 1992: 3) trug dann im ausgehenden 20. Jahrhundert zum Entstehen indigener Organisationen und Protestbewegungen bei, welchen es mit der Unterstützung neuer Verbündeter gelingen sollte, indigene Rechte auf die politische Agenda internationaler Institutionen und davon ausgehend auch der Staaten in der lateinamerikanischen Region zu setzen. Wie im Folgenden deutlich wird, haben die jüngsten bolivianischen Reformen das daraufhin in der Region etablierte »multikulturelle Verfassungsmodell« (Van Cott 2010: 390) unter dem Aspekt der indigenen Autonomie entschieden vertieft und ausgeweitet. In diesem Rahmen verdeutlicht indessen gerade die Anerkennung des indigenen Gewohnheitsrechts in Form der indigenen Gerichtsbarkeit wichtige Vor- und Rückschritte in der Transformation überkommener gesellschaftlicher Machtverhältnisse.

## 2.1 Kolonialismus, Post-Kolonialismus und indigene Autonomie

In Lateinamerika traf die iberische Eroberung, welche ab dem Ende des 15. Jahrhunderts im Zuge der Entdeckungsfahrten von Christoph Kolumbus einsetzte, auf unterschiedlichste indigene Gesellschaftsformationen. Diese beinhalteten die ausgedehnten und zentralistisch organisierten Eroberungsreiche der Azteken in Mesoamerika sowie der Inka im südamerikanischen Andenhochland. Beide Reiche forderten Gehorsam von den unterworfenen Gruppen, erhoben Tribute und beanspruchten Arbeitsleistungen. Zugleich erlaubten sie aber auch einen gewissen Fortbestand lokaler Sprachen, religiöser Praktiken und ethnischer Zugehörigkeiten (vgl. Kicza 2004: xv-xvi).<sup>1</sup> Eine weitere Kategorie bildeten indigene Gruppen in den dünner besiedelten Tieflandgebieten Zentralamerikas, im nördlichen Südamerika sowie in einigen Teilen der ausgedehnten, östlich des Andenraums gelegenen Regionen. Diese Gesellschaften waren in Form von Häuptlingstümern organisiert, ihre sozialen und politischen Differenzierungen beruhten auf verwandtschaftlichen Bindungen. Dabei betrieben sie eine rudimentäre, mit Jagd und Sammeln kombinierte Form der Landwirtschaft. Eine dritte Gruppe bildeten die halbsesshaften oder gänzlich nomadisch lebenden Jäger- und Sammler-Gesellschaften des nördlichen Mesoamerikas sowie der tropischen Regenwaldgebiete Zentral- und Südamerikas. Hierbei handelte es sich um Gesellschaften, welche aus relativ kleinen Gruppen bestanden und gänzlich ohne zentralisierte politische Strukturen auskamen (s. dazu Pietschmann 1991: 14-16; Gabbert 2005; ders. 2008: 12f.).

Von derartigen Differenzen gingen bedeutende Konsequenzen auf den Eroberungsprozess aus. Zwar erwiesen sich bei der Eroberung der Großreiche alte Mythen durchaus als hilfreich, welche von der Wiederkehr göttlicher Wesen kündeten. Zugleich machten sich die Eroberer aber auch die dort zwischen herrschenden und beherrschten Gruppen existierenden Spannungen zunutze.<sup>2</sup> So präsentierten sie sich den letzteren gegenüber

1 Zu den Inka siehe z.B. Patterson 2004; zu den Azteken siehe Hodge 1984.

2 Natürlich waren für die Eroberung dieser Großreiche weitere Faktoren bedeutsam, so z.B. überlegene Waffen wie Schwerter sowie in der Region bis dato unbekannte Tiere wie das Pferd. Ferner wurde die lokale Bevölkerung durch eingeschleppte Seuchen geschwächt und dezimiert, zum Teil noch vor der eigentlichen physischen Präsenz der *conquistadores*. Für eine ausführliche Diskussion der *conquista* und der damit verknüpften Mythen siehe Restall 2004.

als »Befreier der Unterdrückten« (König 2006: 23) und gewannen dadurch Alliierte für ihre Eroberungszüge. Ferner ließ diese Strategie »die Eroberung als berechnete Einmischung zur Überwindung von Tyrannei und Unterdrückung erscheinen« (ebd.).<sup>3</sup> Waren auf diese Weise dann die obersten indigenen Führungsschichten der Großreiche ausgeschaltet, »konnten die Spanier in die bestehenden politischen Strukturen eintreten, d.h. die Stelle der indianischen Fürsten übernehmen« (ebd.). In diesen gesellschaftlichen Kontexten vermochten sie es daher auch, an bereits etablierte Formen von Arbeitsdiensten und Tributen anzuknüpfen und sich diese zu nun eigenen Zwecken anzuverwandeln (vgl. Gabbert 2008: 13).

Deutlich anders gestaltete sich die Situation hingegen in den übrigen Regionen, in welchen keine vergleichbar organisierten Gesellschaften existierten. Aufgrund des Fehlens zentralisierter Herrschaft musste jede der ansässigen politischen Einheiten einzeln besiegt werden (vgl. Gabbert 2005: 81). Häufig leisten die Gruppen heftigen und zum Teil auch erfolgreichen Widerstand (vgl. König 2006: 24). Eroberung und Unterwerfung zogen dann allerdings zumeist den Zusammenbruch gesellschaftlicher Ordnungen und häufig auch die physische Vernichtung der betroffenen Gruppen nach sich (vgl. Pietschmann 1991: 15). Größte Schwierigkeiten bereiteten den *conquistadores* die halbsesshaften oder gänzlich nomadisch lebenden Jäger- und Sammler-Gesellschaften, welche in Nordmexiko, in den Regenwaldregionen Zentral- und Südamerikas sowie im äußersten Süden des Kontinents angetroffen wurden. Ihr Widerstand trug dazu bei, dass diese Gebiete überwiegend außerhalb des kolonialen Herrschaftsgebietes verblieben (vgl. ebd.: 16).

Im Zuge dessen beschränkten sich die effektive Eroberung und die darauffolgende Kolonisation in erster Linie auf den karibischen Raum, die Gebiete der indigenen Großreiche, die Häuptlingstümer im Andenraum sowie die Westküste des Kontinents (vgl. König 2006: 24). So beschränkte sich die

---

3 Dementsprechend bemerkt Klein zur spanischen Eroberung des Inka-Reiches in Peru (1532-1539): »At first, the Spaniards appeared to the Andean populations merely as a foreign conquering group that did not differ significantly from the Inca conquering host. For this reason, and because of the relatively recent Inca subjugation and the existence of antagonistic non-Quechua groups still not fully assimilated in its borders, the Spaniards initially had an easy time overthrowing the Inca empire. As the Spaniards seemed to promise a continuation of internal class structures, recognition of traditional Indian nobilities, and all other types of special privilege accorded to a supportive group in the midst of a war of conquest, many Indians joined the Spaniards as allies.« (Klein 2011: 29)

koloniale Herrschaft z.B. auch auf die westlichen Hochlandregionen des heutigen Boliviens, wo die Eroberung bereits zur Mitte des 16. Jahrhunderts abgeschlossen werden konnte.<sup>4</sup> Die östlichen Tieflandregionen blieben hingegen von größtenteils unabhängigen Gruppen bewohnt, welche zuvor zum Teil schon den Eroberungsversuchen der Inka sowie von diesen unterworfenen indigener Königreiche widerstanden hatten (vgl. Albó 2008b: 16; Klein 2011: 20-22). Erleichtert wurde dies davon, dass viele dieser Gruppen ihre Lebensweisen und Kriegsführung an das Vorgehen der neuen Invasoren anzupassen vermochten (z.B. durch die Übernahme des Pferdes) und ihre Unabhängigkeit dadurch in einigen Fällen bis zum Ende der Kolonialzeit aufrechterhielten (vgl. Klein 2011: 32f.).

Während die an das iberische Kolonialreich angrenzenden Gebiete aus diesen Gründen über die gesamte Kolonialzeit hinweg umstritten blieben und immer wieder von Rebellionen erschüttert wurden, ist für die kolonialen Kerngebiete hingegen eine bis in das 18. Jahrhundert reichende Phase des relativen Friedens festgestellt worden (vgl. Gabbert 2005: 84f.). Zu deren wesentlichen Faktoren zählten u.a. eine ausreichende Verfügbarkeit an Land für wirtschaftliche Aktivitäten wie auch die Existenz einer Schicht an indigenen Mittlern, welche wesentliche Funktionen zur Stabilisierung des kolonialen Herrschaftssystems erfüllten. So übernahmen sie die Einziehung von Tributen und wählten die Männer und Frauen aus, welche Arbeitsdienste für die Spanier leisten mussten. Im Gegenzug dafür wurden häufig der Rang und die Privilegien der indigenen Adeligen<sup>5</sup> respektiert, und indigene

---

4 Dieses Herrschaftsgebiet wurde unter dem Namen Charcas in das spanische Vizekönigreich Peru eingegliedert. Im Jahre 1558 wurde dort eine *Audiencia* eingerichtet, worunter eine weitgehend eigenständige Verwaltung der Region zu verstehen ist, welche in letzter Instanz der Autorität des in Lima ansässigen Vizekönigs unterstellt war (vgl. Klein 2011: 41-42). Den Sitz dieser *Audiencia* bildete die Stadt Chuquisaca, welche nach der bolivianischen Unabhängigkeit (1825) in Sucre umbenannt wurde und seitdem als offizielle Hauptstadt Boliviens fungiert. Die Stadt La Paz, welcher dieser Titel häufig zugeschrieben wird, beherbergt den Regierungssitz des Landes und ist insofern die de facto Hauptstadt des Landes.

5 So zum Beispiel auch im Andenraum, wo indigene Adelige mehreren Dörfern vorstanden, dort über eigenen Grundbesitz verfügten und Arbeitsleistungen einfordern konnten. Zugleich übten sie gewisse Schutzfunktionen gegenüber den lokalen Bräuchen der ansässigen Bevölkerung aus und repräsentierten diese gegenüber den spanischen Autoritäten (vgl. Klein 2011: 43). Auf der anderen Seite halfen sie dabei, die Ausbeutung der indigenen Bevölkerung durch das Einziehen von Tributen sowie durch das von

Institutionen der lokalen Selbstverwaltung sowie indigener Landbesitz blieben soweit erhalten, wie von ihnen keine Gefährdungen für die spanische Herrschaft ausgingen (vgl. Gabbert 2005: 85f.; ders. 2008: 17f.; s. auch Fisch 1991: 25).

Bereits vor dem Ende der Kolonialzeit wurde dieses System jedoch zunehmend unterhöhlt. So führten die iberischen Kolonialmächte seit dem 18. Jahrhundert Reformen durch, welche u.a. die Liberalisierung des bis dato streng reglementierten Handels, die Durchsetzung einer effektiveren Verwaltung sowie eine höhere Besteuerung beinhalteten und in diesem Rahmen ebenso darauf abzielten, die Kontrolle der Mutterländer über ihre amerikanischen Gebiete zu verstärken (vgl. König 2006: 103). Dadurch lösten sie zum einen unter der kreolischen Bevölkerung Unruhen und Proteste aus.<sup>6</sup> Zum anderen verloren indigene Adelige und Gemeindevorsteher ihren Zugriff auf die Ressourcen ihrer Gemeinwesen weitgehend an die koloniale Verwaltung. Ihre Rolle wurde auf die Erhebung von Tributen reduziert und die Spielräume indigener Selbstverwaltung eingeengt (vgl. Gabbert 2005: 86f.). In diesem Kontext wurde der Andenraum ein letztes Mal von großen indigenen Rebellionen erschüttert, welche sich gegen steigende Tributlasten sowie auch gegen Übergriffe durch spanische Kolonialbeamte richteten. Zu den bekanntesten Rebellionen zählen jene unter José Gabriel Túpac Amaru, einem direkten Nachfahren der Inka, und dem aus einfachen Verhältnissen stammenden Tomás Katari, welche das Kolonialsystem in den Jahren 1780 und 1781 durch monatelange Belagerungen der Städte Cuzco und La Paz erschütterten (vgl. Klein 2011: 73-78). Indigene Kämpfer fanden sich dort allerdings auf beiden Seiten wieder. So nahmen beträchtliche Teile des indigenen Adels mit ihren Gefolgsleuten aufseiten der spanischen Truppen an den Kämpfen gegen die

---

den Inka übernommene Fronarbeitssystem der *mita* zu organisieren (vgl. Albó 2008: 21; Klein 2011: 35-40).

- 6 Diese »bourbonischen Reformen« verstärkten dort bereits bestehende Gefühle der politischen und wirtschaftlichen Diskriminierung durch die Mutterländer. Ferner wurden in diesem Kontext neue hohe Beamtenposten geschaffen. So führte die Krone zum Beispiel im Jahr 1776 an allen amerikanischen *Audiencias* das Amt eines Regenten ein, welches einen Teil der Kompetenzen der übergeordneten Vizekönige übernahm. Diese Beamten wurden unter eurospanischen Juristen rekrutiert, was eine gewisse Unabhängigkeit ihrer Amtsführung von lokalen Beziehungen bedeutete, unter den nicht berücksichtigten Kreolen jedoch zu tiefen Ressentiments führte (vgl. König 2006: 103-105, 124-126).

Aufständischen teil. Beide Entwicklungen trugen auf diese Weise zur weitgehenden Vernichtung dieser zuvor für die Region so bedeutsamen Gruppe bei (vgl. ebd.: 77f.)<sup>7</sup> Indes bestand das System der indirekten Herrschaft zunächst dennoch offiziell weiter (Postero 2007: 31).

Seine letztliche Auflösung erfuhr es dann im Rahmen der jungen Republiken, welche im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts von der spanischen Kolonialherrschaft unabhängig geworden waren. Dort behielten die kreolischen Eliten in vielen Fällen zwar zunächst den Sonderstatus indigener Gemeinden zu Tributzzwecken und zur Versorgung der Landwirtschaft mit Arbeitskräften bei oder führten diesen wieder ein (vgl. Gabbert 2005: 87f.). Langfristig sollten sie die Präsenz breiter indigener Bevölkerungen und ethnischer Sonderrechte jedoch vor allem als Problem für die nationale Entwicklung betrachten. Dies galt insbesondere auch aus dem Grund, dass die Modernisierung und Entwicklung der Nation über den Außenhandel gefördert werden sollte, wofür es erforderlich schien, landwirtschaftliche Nutzflächen durch die Zuteilung von Staatsland, gezielte Einwanderungspolitik und Binnenkolonisation sowie durch die Auflösung noch bestehenden indigenen Gemeinschaftslandes zu erweitern (vgl. König 2006: 391; siehe auch Clavero 2008: 55-60). Enteignung und Privatisierung nahmen daraufhin unterschiedliche Formen an. In ehemaligen kolonialen Kerngebieten (z.B. im Hochland Guatemalas und Boliviens) sollten Angehörige indigener Dorfgemeinschaften individuelle Landrechtstitel innerhalb ihres nun als Staatseigentum definierten Gemeindefeldes erwerben (vgl. McCreery 2004: 192; Klein 2011: 136). In peripheren Tieflandgebieten, z.B. in Paraguay, wurden ausgedehnte Gebiete verstaatlicht und weiterverkauft, ohne die dort ansässige Bevölkerung darüber zu informieren (vgl. Wicker 2017: 15).

---

7 Wie Klein dazu ausführte: »By the end of 1781, the rebellion had been crushed in most rural areas, and all captured cities were again in the hands of the Spaniards. The rebel leaders were executed in the usual brutal manner, and there was a massive confiscation of property. All rebel caciques were removed from office, and a large number of loyal caciques had died in the fighting. Whereas the crown recognized the titles of the loyalists who survived the rebellion, the destruction was so massive that thenceforth most of the free communities in the central zones of the rebellion were controlled by Spaniards, who now took the title of caciques. At the same time, the community elders, the jilakatas, henceforth took over some of the functions previously exercised by the old noble class. The events marked the effective extinction of the cacique class in Southern and Upper Peru, the last of the great Indian nobility that had survived the Spanish Conquest.« (Klein 2011: 77)

Obleich die Verfassungen der jungen Republiken stark vom Gedanken- gut der europäischen Aufklärung durchdrungen waren, bedeuteten derarti- ge Modernisierungsmaßnahmen jedoch nicht, dass ihre Eliten daran inter- essiert gewesen wären, der indigenen Bevölkerung im Gegenzug effektive und gleiche Staatsbürgerrechte einzuräumen. Wie Kaltmeier ausführt, »wur- de das politische Subjekt des Staatsbürgers als weiß, männlich, gebildet und besitzend konzipiert« (Kaltmeier 2011: 33). Demgegenüber galt die ländliche indigene Bevölkerung als unreif und noch zu zivilisieren.<sup>8</sup> In diesem Kon- text ging ihre Verwaltung in vielen Fällen de facto in die Hände der sich auf ehemaligem indigenen Gemeindeland ausbreitenden Großgrundbesitzungen über (vgl. ebd.). So bedeutete die Überstellung des Landes in den Besitz der *Hacienda* zumeist auch, dass die darauf ansässigen Menschen dort zu Tage- löhnern wurden oder mit der Zeit gänzlich der Schuldknechtschaft anheim- fielen (vgl. Feldis 2005: 154f.; Assies 2009: 296). Anders vollzog sich dieser Pro- zess der Landnahme hingegen in den indigenen Rückzugsgebieten, wo sich viele indigene Gruppen bis in die republikanische Zeit hinein eine weitrei- chende Unabhängigkeit bewahrt hatten. Obgleich es in diesem Zuge auch in den ehemaligen kolonialen Kerngebieten zu großen Bauernaufständen<sup>9</sup> kam, vollzog sich die Aneignung von Land in vielen Tieflandgebieten in noch weit- aus stärkerem Maße als militärischer, häufig von physischer Vernichtung be- gleiteter Eroberungsprozess (vgl. Gabbert 2005: 89).

---

8 Zum Beispiel erließen zahlreiche Staaten strafrechtliche Bestimmungen, welche sich direkt auf indigene Lebensweisen auswirkten, u.a. Landstreichergesetze, welche jene Teile der indigenen Bevölkerung betrafen, deren Lebensweise nicht an herkömmliche Siedlungsstrukturen gebunden war (vgl. Kuppe 2011: 5).

9 Ein bekanntes Beispiel dafür ist der große indigene, von der Aymara-Bevölkerung un- ter der Führung von Pablo Zárate »Wilka« ausgehende Aufstand des Jahres 1899 in Bo- livien. Zu seinen Auslösern zählten zunächst Konflikte zwischen konservativen und liberalen politischen Kräften, welche im Dezember 1889 in eine von La Paz ausgehen- de liberal-regionalistische Revolte gegen die Regierung Alonso mündeten. In diesem Rahmen wurde eine indigene Armee unter den Bauern des *departamento* La Paz auf- gestellt. Diese schlecht bewaffnete Bauerntruppe diente als erste Verteidigungslinie für die liberalen Kräfte und erlitt große Verluste. Aber die Indigenen hatten auch ih- re eigene Agenda. In zwei Gemeinden beschlagnahmten sie umstrittenes Land und begannen, die lokalen Weißen zu töten. Die indigene Mobilisierung weitete sich auf weitere Regionen des Landes aus. Doch nachdem die Liberalen die Armee von Alon- so besiegt hatten, schickten sie Truppen, welche den indigenen Aufstand gewaltsam beendeten (vgl. Klein 2011: 156f.).

Von derartigen Bestrebungen und den dazu ergriffenen Maßnahmen sollte jedoch nicht darauf geschlossen werden, dass die lateinamerikanischen Staaten im Laufe ihrer weiteren Entwicklung dazu in der Lage gewesen wären, ihre Herrschaftsansprüche innerhalb der festgelegten Grenzen nationaler Territorien effektiv durchzusetzen. Stattdessen werden ihnen in ihrer großen Mehrheit bis in die jüngste Zeit eben jene Merkmale abgesprochen, welche für moderne Staatlichkeit im Allgemeinen als charakteristisch erachtet werden, so z.B. die Herausbildung eines relativ permanenten Verwaltungsapparates zur möglichst effektiven und exklusiven Kontrolle des Territoriums und der darauf ansässigen Bevölkerung (vgl. Peeler 2004: 94, 128). Derartige strukturelle Schwächen hat Peter Waldmann mit seinem Konzept des »anomischen Staates« (Waldmann 2002) zu fassen versucht. Dort führt er dazu u.a. das Folgende aus:

»Die staatliche Schwäche hat zwei komplementäre Seiten: Zum einen hat der Staat es nie vermocht, sich in zentralen Souveränitätsbelangen (Gewalt und Steuermonopol) gegenüber den gesellschaftlichen Gruppen und Individuen, die ihm dieses Recht streitig machen, durchzusetzen. Zum anderen hat er es, teils als Folge, teils als Ursache des zuerst genannten Sachverhaltes, nie geschafft, seine eigenen Mitglieder und Organe zu zügeln und zu disziplinieren.« (Waldmann 2002: 13).

Auch in Lateinamerika selbst sind derartige Befunde in zahlreichen Publikationen diskutiert worden. So zum Beispiel in Bolivien, wo Alvaro García Linera betont hat, dass die politischen Eliten zu keinem Zeitpunkt in der Geschichte des Landes ein effektives Interesse an der Konstruktion einer funktionierenden staatlichen Verwaltung gezeigt hätten. Fern davon, eine politische Gemeinschaft zu repräsentieren, habe der bolivianische Staat ihnen demnach vor allem als »Geldbeutel« und Instrument zur Beherrschung der Bevölkerungsmehrheit gedient (vgl. García Linera 2010: 11; s. auch Mansilla 2004: 38f.). Im Hinblick darauf spricht der bolivianische Politikwissenschaftler Mansilla den herrschenden Minderheiten, obgleich mehrheitlich mit europäischer Geschichte und Kultur selbstidentifiziert, zudem die Existenz einer gemeinsamen Identität und eines darauf basierenden gemeinsamen Gesellschaftsprojektes ab (vgl. Mansilla 2004: 49; s. auch Albó 2008a: 21).<sup>10</sup>

10 Gemäß Mansilla »ließen die Eliten keinen Zweifel daran, dass ihre Absicht nicht die Schaffung einer neuen Welt [...], sondern die maximale Ausnutzung der vorherrschen-

Als charakteristisch gilt für sie stattdessen eine Situation der permanenten Konkurrenz um nationale Hegemonie und dem darauf basierenden Zugang zu staatlichen Ressourcen, deren sichtbarsten Ausdruck die Rivalitäten der *departamentos*<sup>11</sup> darstellen. So gingen *departamentos* wie z.B. Potosí, La Paz und Cochabamba bei der Staatsgründung aus bereits zuvor existierenden Verwaltungsstrukturen der Kolonialzeit hervor, was dazu führen sollte, dass sie sich als Regionen mit eigenen historischen Identitäten und Vorrechten gegenüber einer neuen zentralstaatlichen Ebene erachteten. In diesem Sinne hat der bolivianische Historiker José Luis Roca das Land pointiert als »internationales Mikrosystem« (Roca 2008: 79) bezeichnet. Während die Regionen innerhalb des Staates um Hegemonie kämpften, hätten sie es doch zugleich nicht vermocht, sich als stabile Machtzentren zu konstituieren und ihre Konkurrenten zu absorbieren. Dadurch trügen sie wesentlich zur institutionell und politisch chronischen Instabilität des bolivianischen Staates bei (ebd.: 70-77; s. auch Barragán Romano 2008: 91f.).<sup>12</sup>

Nach George Gray Molina ist daraus eine spezifische Formation fragmentarischer und unabgeschlossener Staatlichkeit hervorgegangen, welche er als »Staat mit Löchern« (Gray Molina 2008a: 124f.; ders. 2008b: 302) bezeichnet. Damit will er einerseits auf die mangelhafte Inklusion breiter Bevölke-

---

den Ordnung war; in jenem soziokulturellen Kontext – und im gegenwärtigen – die persönliche Bereicherung« (Mansilla 2004: 49).

- 11 Bolivien ist unterhalb der gesamtstaatlichen Ebene in neun *departamentos* gegliedert. Neben diesen *departamentos* differenziert sich die weitere territoriale Verwaltungsgliederung nach Provinzen (*provincias*) und *municipios*.
- 12 Nach Roca »migrierte« politische Dominanz in Bolivien von Region zu Region. So konnte Chuquisaca (das heutige Sucre) seinen zur Kolonialzeit als Sitz der *Audiencia de Charcas* erworbenen Status nach Gründung der Republik (1825) nicht effektiv konsolidieren. Im 19. Jahrhundert kam so z.B. das Nationalparlament in vier verschiedenen Städten zusammen (Sucre, La Paz, Oruro und Cochabamba) und die Exekutivgewalt pendelte zwischen Sucre und La Paz. Roca verweist ferner auf ein Dekret des Generals Manuel Isidoro Belzu (Präsident von 1848 bis 1855), in welchem dieser erklärte, dass die Hauptstadt der Republik sich immer dort befände, wo der Präsident sich aufhielt (Roca 2008: 77). Diese historische, von Auseinandersetzungen zwischen Sucre und La Paz dominierte Nord-süd-Konfliktachse wurde ab der Mitte des 20. Jahrhunderts zunehmend von einer neuen Ost-west-Konfliktachse überlagert. Innerhalb dieser neueren, aus Hochland-*departamentos* (Westen) und Tiefland-*departamentos* (Osten) konstituierten Konfliktachse bilden u.a. Auseinandersetzungen um die Beteiligung der Regionen an den durch die Erdöl- und Erdgasförderung im Tiefland erzielten Staatseinnahmen einen wichtigen Zankapfel (siehe dazu Barragán Romano 2008; Roca 2008; Albó 2008a: 37f.).

rungsschichten in einen Staat hinweisen, welcher über seine Institutionen vor allem in den Hauptstädten der *departamentos* vertreten ist und besonders in den ländlichen Regionen kaum Präsenz gezeigt hat (siehe auch Mayorga 2008: 112-114).<sup>13</sup> Andererseits soll diese Metapher auch auf unterschiedliche Anpassungs- und Reaktionsweisen von Seiten der Bevölkerung aufmerksam machen. Da die »Löcher« des Staates besonders auf dem Land stark ausgeprägt sind, haben dort häufig andere Akteure de facto staatliche Funktionen übernommen. Zu diesen Akteuren zählt Gray Molina so unterschiedliche Akteure wie die bereits erwähnte *Hacienda*, das organisierte Verbrechen sowie in vielen Fällen auch indigene Bevölkerungsgruppen (Gray Molina 2008b: 301-303).

Mit Einschränkungen sieht er diesen »institutionellen Pluralismus« (ebd. 2008b: 124) einerseits als eine durchaus funktionale und von den Eliten bis zu einen gewissen Grad auch akzeptierte gesellschaftliche Antwort auf die Defizite des Staates an, d.h. »die Gesellschaft übernahm de facto viele genuin staatliche Verantwortlichkeiten in Bereichen wie z.B. der Gerichtsbarkeit, der Verwaltung natürlicher Ressourcen und der politischen Selbstbestimmung.« (Ebd.) Auf der anderen Seite hätte es dieser Modus Vivendi aber auch erlaubt, die Schaffung einer funktionierenden Staatlichkeit zugunsten der Erhaltung der Spielräume gesellschaftlicher Machtgruppen aufzuschieben. Zumindest scheint es wenig riskant, Mansilla in seiner Einschätzung zu folgen, dass die bolivianische Rechtspraxis entlang des verbreiteten Volksspruchs »Für die Freunde alles, für die Feinde das Gesetz« (Mansilla 2004: 41) charakterisiert werden könne und der Rechtsstaat aus der Perspektive breiter Bevölkerungsschichten daher eine »seltsame, willkürliche Realität ohne moralische Kraft« (ebd.) geblieben sei.

---

13 Dies deutet natürlich im Umkehrschluss nicht auf eine umfassende »Anwesenheit« des Staates in diesen Zentren hin. Ein für Bolivien, aber auch darüber hinaus relevantes Beispiel ist die Überlastung des Rechtssystems mit den hohen Kriminalitätsraten der Großstädte. Häufig führt dies dazu, dass auf frischer Tat erappte oder auch vermeintliche Täter von aufgebrachten Menschenmengen nicht der Polizei übergeben, sondern an Ort und Stelle »mit eigenen Händen« (*justicia con las manos propias*) bestraft werden (s. dazu Feldis 2005b). Illustrativ ist diesbezüglich sicher auch, dass der Kommandant der bolivianischen Polizei im Jahre 2012 in der Landespresse Berichte von Menschenrechtsorganisationen bestätigte, denen zufolge von seiner Institution die meisten Menschenrechtsverletzungen in Bolivien ausgingen (El Deber 2010a; ders. 2010b).

Spezifisch im Hinblick auf die Rechte indigener Personen hat Rodolfo Stavenhagen als ehemaliger UN-Sonderberichterstatter für indigene Rechte regelmäßig auf die »Implementierungslücke« zwischen »existierenden gesetzlichen Grundlagen und der administrativen, juristischen und politischen Praxis« (Stavenhagen 2007b: 130) vieler Staaten verwiesen. Wie seine und weitere Berichte nationaler Institutionen<sup>14</sup> für den Bereich der Justiz herausstellen, laufen indigene Personen in Gerichtsverfahren häufig Gefahr, gegenüber anderen Parteien benachteiligt zu werden und für gleiche Vergehen härtere Strafen zu erhalten. Ebenso wird ein höheres Risiko gegenüber Polizeigewalt herausgestellt. Neben rassistisch motivierter Diskriminierung, welche indigene Parteien als minderwertiger behandelt und ihren Rechtsgesuchen größere Gleichgültigkeit entgegenbringt, entstehen Benachteiligungen auch infolge geringerer finanzieller Mittel. Nicht immer existieren z.B. kostenlose Rechtsbeihilfen, was die Zugangsmöglichkeiten indigener Parteien – ob als Kläger oder als Beklagte – zum staatlichen Rechtssystem drastisch verschlechtert (vgl. Stavenhagen 2007b: 79-84; Defensor del Pueblo 2008b: 50-52). Ebenfalls wird herausgestellt, dass die Justiz in Staaten wie Bolivien die ersten, in den 1990er Jahren unternommenen Verfassungsreformen zur Anerkennung indigener Rechtszuständigkeiten in internen Belangen nahezu vollständig ignoriert habe (vgl. Stavenhagen 2007b: 86f.; Defensor del Pueblo 2008b: 47-50).

In diesem Kontext haben sich gerade landrechtliche Fragen als besonders problematisch erwiesen. So ist es zum Beispiel kein Geheimnis, dass Großgrundbesitzer (Agrarunternehmer, Rinderzüchter) in Bolivien lange Zeit auf gute Kontakte in die lokale Politik wie auch die Justiz bauen konnten (vgl. Stavenhagen 2007a: 13; Romero/Albó 2009: 49). Ferner wurde gerade in den Jahren, in welchen dieses Land mit Evo Morales erstmals eine indigene Person zum Präsidenten wählte und eine neue »plurinationale« Verfassung diskutierte, darauf hingewiesen, dass indigene Familien in einigen Regionen des Tieflandes weiterhin Zwangsarbeit auf *Haciendas* leisteten und es sich dabei

---

14 Für Bolivien sind z.B. die regelmäßig vorgelegten Berichte der nationalen Ombudsstelle zu beachten (z.B. Defensoría del Pueblo 2007a; 2008a; 2008b).

um eine von der lokalen Justiz und Politik weitgehend unbehelligte Praxis handelte.<sup>15</sup>

Auf der anderen Seite versuchten zahlreiche lateinamerikanische Staaten, so u.a. auch Bolivien, im 20. Jahrhundert durchaus, Maßnahmen gegen die Ausbreitung extrem ungleicher Besitzverhältnisse auf dem Land zu ergreifen. Eine erste bedeutsame Zäsur dafür war die mexikanische Revolution (1910-1920), an welcher weite Teile der ländlichen Bevölkerung unter dem Ruf nach »Land und Freiheit« partizipierten (vgl. Kicza 2004: xxv). In der Verfassung von 1917 wurde daraufhin die Rückgabe enteigneten Bodens sowie die Vergabe von Land an landlose Dörfer vorgesehen (vgl. Schüren 1997: 35, s. auch Assies/Duhau 2009). Nach dieser ersten großen Landreform sollten allerdings Jahrzehnte vergehen, bevor weitere Staaten ähnliche Maßnahmen ergriffen. So begann z.B. die Regierung Arbenz in Guatemala ab 1952 mit der Umverteilung von Land an kleinbäuerliche Sektoren. Nachdem dadurch in den Folgejahren ca. 40 Prozent der ländlichen Armen Land erhalten hatten, machte der Militärputsch von 1954 diese Reform wieder rückgängig (vgl. Barraclough 1999: 16f.).<sup>16</sup>

15 Zu diesem Schluss kommt zum Beispiel eine von den Vereinten Nationen in die Chaco-Region entsandte Sonderkommission (vgl. Foro permanente de las Naciones Unidas para cuestiones indígenas 2009). Zur Perspektive bolivianischer Institutionen und der weiteren Berichterstattung siehe z.B. Ministerio de Justicia/Defensor del Pueblo/Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca 2006; Defensoría del Pueblo 2007b; Ochoa 2008a; ders. 2008b; CEJIS 2009.

16 Auch in anderen Fällen wurden anfängliche Erfolge bald durch gewaltsame politische Umstürze revidiert. So z.B. in Chile, wo die Regierung Frei nach 1964 ca. drei Mio. Hektar Großgrundbesitz an Bauerngenossenschaften verteilte. Die 1970 gewählte Regierung Allende (Unidad Popular) verstaatlichte die wichtigsten Wirtschaftszweige sowie nahezu vollständig den verbleibenden Großgrundbesitz. Sie wurde im Jahre 1973 durch einen Staatsstreich unter dem General Augusto Pinochet gestürzt, dessen darauffolgende fast siebzehnjährige Militärdiktatur die wichtigsten Reformen rückgängig machte (s. dazu Sáez-Arance 2013: 61-63). In Nicaragua folgte auf den militärischen Sieg der sandinistischen Rebellen im Jahre 1979 eine Landreform. Zunächst wurden dort die Besitzungen des vertriebenen Diktators Somoza konfisziert, welche etwa ein Fünftel der landwirtschaftlich genutzten Fläche des Landes eingenommen hatten. In den frühen 1980er Jahren folgten weitere Enteignungen von Großgrundbesitz, um landlose Bauern und ländliche Kooperativen mit Land zu versorgen. Dadurch für die ländliche Bevölkerung erzielte Fortschritte wurden allerdings durch das von den USA auferlegte Handelsembargo sowie den Kampf US-finanzierter Rebellen (*Contras*) gegen die sandinistische Regierung zunichte gemacht (vgl. Barraclough 1999: 30-32).

Ein längerfristiger Erfolg war den Reformanstrengungen in Bolivien beschieden. Dort hatte im Jahre 1952 zunächst ein Staatsstreich eine reformorientierte Regierung ins Amt gebracht. In diesem Kontext, in welchem die Ausübung staatlicher Funktionen weitgehend zum Erliegen gekommen war, ergriffen indigene Gemeinden des Hochlandes die Gelegenheit, ansässige Großgrundbesitzer zu vertreiben. Diese Landnahmen wurden dann im Rahmen der Agrarreform (ab 1953) anerkannt, was der Regierung in den Folgejahren die politische Unterstützung der ländlichen Regionen sichern sollte (vgl. Kicza 2004: xxvii). In Peru bildete hingegen das Militär den entscheidenden Faktor. Dieses hatte sich im Zuge von Aufstandsbekämpfungen für die verzweifelte Lage der bäuerlichen Sektoren sensibilisiert. Als 1968 eine reformistische Militärregierung die Macht übernahm, kulminierte dies in einer Agrarreform, durch welche nahezu alle Latifundien enteignet wurden (vgl. Barraclough 1999: 30; Kicza 2004: xxvii).

Obgleich die davon ausgehenden Agrarreformen im Allgemeinen auf die Zustimmung der Betroffenen stießen, zeigten sich bald auch ihre problematischen Seiten. Wie Erwin H. Frank am Fall von Ecuador ausgeführt hat, bestanden diese besonders darin, dass sie »das Indioproblem [...] einseitig auf ein Kleinbauernproblem [reduzierten]« (Frank 1992: 52). Gerade da indigene Gemeinden als »rückständig« bzw. »primitiv« erachtet wurden (Wade 2010: 60), sollten die Reformen nicht zur Wiederherstellung oder Erhaltung, sondern vielmehr zur Überwindung kommunaler Lebensweisen, Produktionsformen und der ethnischen Unterschiede zur restlichen Bevölkerung beitragen. Rodolfo Stavenhagen hat die Ziele dieser als *indigenismo* bekannt gewordenen Reformen für Mexiko folgendermaßen beschrieben:

»Das erklärte Ziel [...] war [...] die Eingliederung der indigenen Bevölkerung in die mexikanische Nation. Es wurde angenommen, dass die indigenen Völker aufgrund ihrer geographischen und kulturellen Isolation wirtschaftlich rückständig seien. Indigene Kulturen – insbesondere ihre Sprachen – wurden als ernsthaftes Hindernis für die nationale Integration angesehen, da sie die indios von der dominierenden mestizischen Kultur, der sogenannten Nationalkultur, trennten.« (Stavenhagen 1980: 44f.)

Die Agrarreformen sahen dafür in der Regel die Umorganisation indigener Gemeinden in Landarbeiter- oder Kleinbauernkooperativen vor, deren Mitgliedern Land zur genossenschaftlichen Nutzung zugewiesen wurde. Diese Praxis führte in vielen Staaten zur Entstehung eines breiten, allerdings häu-

fig kaum auf Subsistenzniveau wirtschaftenden bäuerlichen Sektors.<sup>17</sup> Um überhaupt überleben zu können, wurde die unzureichende Subsistenzproduktion auf diesen durch Erbteilung beständig weiter zerstückelten Parzellen zunehmend mit der Arbeitsmigration in die städtischen Zentren des Landes kombiniert. Probleme zeigten sich ferner auch darin, dass viele Indigene zwar damit begonnen hatten, die äußeren Zeichen ihrer indigenen Zugehörigkeit (z.B. Sprache, Ponchos, Hüte) abzulegen, dessen ungeachtet aber weiterhin unter drastischer Diskriminierung litten (vgl. Frank 1992: 52-54, 61). Wie Xavier Albó daher am Fall Boliviens resümiert, hatten viele Staaten gewiss wie nie zuvor Anstrengungen unternommen, die indigene Bevölkerung auf gerechtere und formellere Weise einzubeziehen. Die koloniale Struktur war jedoch im Grunde durch »alte und subtilere neue Wege« (Albó 2008a: 26) aufrechterhalten worden, d.h.

»sie kam nun nicht mehr so sehr in der Ausgrenzung und direkten Ausbeutung auf der Hacienda zum Ausdruck, sondern im Fortbestehen des brutalen Gegensatzes zwischen Land und Stadt in Bezug auf den Zugang zu gemeinsamen Gütern und Dienstleistungen; und im ideologischen Bereich in der Notwendigkeit, die ursprüngliche Identität als Tribut für die Erreichung der vollen Staatsbürgerschaft zu verlieren.« (Ebd.)

Entgegen ihrer Zielsetzungen trugen diese Reformen daher langfristig zur politischen Mobilisierung der indigenen Bevölkerung bei, da sie weder mit gesellschaftlich tief verankerten rassistischen Einstellungen<sup>18</sup> brachen, noch politische Gleichheit und wesentliche materielle Verbesserungen erreichten. Neben dem bedeutsamen Einfluss, welcher von neuen Alliierten wie der katholischen Kirche und professionellen Anthropologen (vgl. Martí i Puig 2010: 77-79)<sup>19</sup> auf sich formierende indigene Protestbewegungen ausgehen sollte,

17 So zum Beispiel in Ecuador, wo sich die Landreform darauf beschränkte, den ehemaligen *Hacienda*-Arbeitern jene kleinen Landstücke zu überlassen, welche diese dort bereits zuvor zu ihrer Selbstversorgung bebaut hatten (vgl. Frank 1992: 52).

18 Hierzu zählten auch Ausgrenzungserfahrungen in linken Parteien und Arbeiterorganisationen (s. dazu Dunkerley 1987: 264-266; Ströbele-Gregor 2007: 296-270).

19 Nach Martí i Puig hatte die katholische Kirche Lateinamerikas ihren traditionellen paternalistischen Missionierungsansatz einer kritischen Revision unterzogen. Neue Richtlinien beinhalteten nun die aktive Förderung von indigenen Landrechten, Sprachen und Kulturen sowie die Arbeit mit indigenen Gruppen und die Unterstützung ihrer Selbstbestimmung (vgl. Martí i Puig 2010: 77-79). Ferner stellt Martí i Puig das Engagement professioneller Anthropologen heraus, welche die öffentliche Indigenen-

würden dafür auch »innere« Impulse entscheidend sein. So hatten viele Staaten ihre Bestrebungen zur kulturellen Integration der indigenen Bevölkerung in die Nation insofern erfüllt, als der Ausbau der ländlichen Bildungssysteme dort Personen mit mittleren bis höheren Bildungsabschlüssen hervorgebracht hatte (z.B. Oberschul-, Universitäts- oder Berufsabschlüsse). Obgleich diesen Personen damit ein gewisser sozialer Aufstieg gelungen war und sie Anpassungsversuche an die dominierende Kultur und Gesellschaft unternommen hatten, litten sie aufgrund ihrer indigenen Herkunft doch weiterhin unter Herabsetzungen und Benachteiligungen. In vielen Fällen führte dies dazu, dass sich diese neuen indigenen Eliten von kulturell und ethnisch homogenisierenden Nationalprojekten abwendeten und sich stattdessen für den Aufbau indigener Parteien und Assoziationen engagierten (vgl. Frank 1992 für Ecuador; Albó 2008a: 27f. für Bolivien; Schüren/Gabbert 2013 für Mexiko).

Um wichtige Charakteristika dieser indigenen Mobilisierung im ausgehenden 20. Jahrhundert aufzuzeigen und von früheren Ausdrucksformen indigenen Widerstandes zu differenzieren, ist der Begriff »Indianismus«, wie ihn z.B. Münzel verwendet, hilfreich. Wie Münzel ausführt, macht »[i]ndianischer Widerstand in den verschiedensten Formen [...] den Kolonisatoren und ihren Nachfolgern seit Anbeginn zu schaffen« (Münzel 1985: 13). Als Beispiel dafür verweist er auf die bolivianischen Minenarbeitergewerkschaften. Fraglos wurden diese von der mehrheitlich indigenen Herkunft ihrer Mitglieder stark beeinflusst, jedoch verstanden sie sich als klassenmäßige, an Arbeiterrechten orientierte Zusammenschlüsse (vgl. ebd.: 10). Demgegenüber fasst Münzel mit dem Begriff Indianismus eben den »Kampf *aufgrund* der Tatsache, dass die Kämpfenden Indianer sind, mit besonderen, auf die Besonderheit der Indianer gemünzten Zielen« (ebd.: 11; Herv. i.O.). Indigene Ethnizität und Kultur wurden nun folglich als Ausgangspunkt für politische Forderungen definiert. Indianistische Bewegungen forderten bzw. fordern damit die Anerkennung jener Differenz ein, welche sie als Grundlage ihrer historischen Exklusion und Diskriminierung ansehen (vgl. ebd.: 5-8; Gabbert 1999; Mayor-ga 2008: 98).

---

politik sowie die Bildung indigener Organisationen zu beeinflussen begannen. In den 1970er Jahren geschah dies in vielen Fällen zunächst von öffentlichen Institutionen aus. Als viele Staaten in den 1980er Jahren infolge neoliberaler Struktur Anpassungsmaßnahmen öffentliche Dienstleistungen einschränkten und privatisierten, verlagerten sich derartige Tätigkeiten zunehmend in den NGO-Sektor (vgl. ebd. sowie dort die Fußnoten 14 u. 15).

Auf derartigen Grundlagen haben sich lateinamerikaweit regionale und nationale indigene Verbände gebildet, welche einzelne oder mehrere »indigene Völker« repräsentieren.<sup>20</sup> Zum Beispiel wurde in Bolivien im Jahre 1982 die »Vereinigung der indigenen Völker Ostboliviens« (*Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano*, CIDOB) ins Leben gerufen, um die Organisation und Koordination indigener Gruppen im Amazonastiefland zu fördern. Daran schlossen sich etwas später weitere Initiativen zur Repräsentation einzelner »Völker« an, z.B. 1987 die »Versammlung des Guaraní-Volkes« (*Asamblea del Pueblo Guaraní*, APG). Seit 1997 existiert der »Nationale Rat der Ayllus und Markas des Qullasuyu« (*Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu*, CONAMAQ), welcher Teile der indigenen Hochland-Bevölkerung repräsentiert.<sup>21</sup>

Wie diese Verbände bereits durch ihre Namensgebungen deutlich machen, geht es ihnen grundsätzlich darum, eine Anerkennung der von ihnen repräsentierten Gruppen als »Völker« bzw. »Nationen« oder »Nationalitäten« durchzusetzen. Konkrete Forderungen richten sich auf die Anerkennung politischer Selbstverwaltungsrechte (»indigene Territorialautonomie/indigene Autonomie«) im Rahmen der staatlichen Einheit, womit insbesondere auch die Kontrolle über natürliche Ressourcen gemeint ist. In den Worten der einflussreichen indigenen Dachorganisation Ecuadors, CONAIE (*Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*):

- 
- 20 In Südamerika war dafür zunächst die 1961 im ecuadorianischen Amazonasgebiet gegründete Shuar-Föderation ein wichtiger Vorbote. Zu Beginn des nächsten Jahrzehnts entstanden dann im Andenraum fast zeitgleich neue indigene Organisationen, z.B. CRIC in Kolumbien (*Consejo Regional Indígena del Cauca*), ECUARUNARI in Ecuador (bezogen auf die Quichua-Bevölkerung) sowie die Katarista-Bewegung in Bolivien (bezogen auf die Aymara-Bevölkerung). Seitdem sind zahlreiche und zeitweise auch politisch auf der nationalen Ebene einflussreiche Organisationen hinzugekommen, z.B. die bekannte indigene Dachorganisation Ecuadors, CONAIE (*Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador*, 1986) (vgl. Albó 1991: 299f., 316f.; s. dazu auch Ströbele-Gregor 2004; 2007; zu Bolivien siehe z.B. Crabtree 2005; Postero 2007: 48-51; Mayorga 2008).
- 21 Der *Qullasuyu* war eine territoriale Verwaltungseinheit des Inkareiches, welche Teile des heutigen bolivianischen Hochlandes umfasste. Als *Ayllus* werden indigene Organisationsformen im Andenraum bezeichnet, deren Basis die Dorfgemeinschaft mit ihrem gemeinsamen Besitz an Grund und Boden bildet (vgl. Albó 2006: 11). Des Weiteren existieren in Bolivien indigene Kleinbauernorganisationen, welche im Kontext der indigenistischen Politiken des 20. Jahrhunderts entstanden (s. dazu Albó 2008a: 25f.) und seit 1979 durch die Dachorganisation *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos Bolivianos* (CSUTCB) repräsentiert werden (vgl. Dunkerley 1987: 333).

»Autonomy implies Indigenous peoples' rights to control our territories, including renewable and non-renewable resources [...]. On the other hand, autonomy means that Indigenous peoples will be able to control our internal affairs, and will be fully entitled to establish our self-government democratically.« (CONAIE-ECUARUNARI-CDDH 1990, zit. in González 2015: 10)

Obgleich die Landfrage seit der Kolonialzeit für die indigene Bevölkerung Lateinamerikas im Allgemeinen von zentraler Bedeutung ist, haben zunächst vor allem indigene Bevölkerungsgruppen in den tropischen Tiefländern derartige Forderungen nach Territorialautonomie und Ressourcenkontrolle erhoben.

In diesem Kontext hat Assies auf die große Bedeutung der indigenen Organisationen in der Amazonasregion hingewiesen (vgl. Assies 2005b: 535f.). So war diese Region bis weit in das 20. Jahrhundert nur marginal in die jeweiligen Staaten integriert, ihre »Entwicklung« rückte jedoch ab der Jahrhundertmitte zunehmend in den Fokus staatlicher Modernisierungsbestrebungen. Dort trafen diese Bestrebungen (Konstruktion von Infrastruktur, Ausbeutung von Bodenschätzen, Ausweitung der Agrar- und Siedlungsgrenzen) auf kulturell äußerst vielfältige und stark zerstreut lebende indigene Gesellschaften, welche auf der Basis von Verwandtschaftsgruppen organisiert waren und über kein übergreifendes ethnisches Gemeinschaftsbewusstsein verfügten. Ihre an die Besonderheiten der tropischen Ökologie angepasste Subsistenz basierte auf Wanderfeldbau in Kombination mit Jagd, Fischfang und Sammeln und setzte daher die Existenz weiter Waldgebiete als Schweif- und Jagdgebiete voraus (vgl. ebd: 536; s. auch Münzel 1985: 12). Wie Assies betont, war es in diesem Kontext daher nutzlos, »Land« (*tierras*) im Sinne der Agrarreformgesetzgebungen zu fordern, welche an die sesshafte bäuerliche Landwirtschaft angepasst waren. Das Vordringen des »Fortschritts« erforderte es stattdessen, »unser Land« (*nuestras tierras*) zu demarkieren, d.h. eine räumliche Abgrenzung vorzunehmen und sie mit einer definierten indigenen Zugehörigkeit zu verknüpfen. In diesem u.a. von Menschenrechtsaktivisten und Anthropologen unterstützten Prozess wurde das »indigene Territorium« (bzw. »die indigene Autonomie«) schließlich zu einem zentralen Bestandteil des pan-indianistischen Diskurses (vgl. Assies 2005b: 536).

Bald sollte das Konzept der Territorialautonomie über die Amazonasregion hinaus starken Widerhall finden (vgl. González 2015: 10). So knüpft es einerseits an Schlüsselbegriffe des Völkerrechts an (»Territorium«, »Volk«, »Selbstbestimmung«) und kann andererseits auf verbreitete Problemkonstel-

lationen angewendet werden. Vielerorts sind indigene Bevölkerungsgruppen von den negativen Folgen der Ausbeutung von Bodenschätzen, der Konstruktion von Infrastruktur und der Ausweitung von Agrar- und Siedlungsgrenzen bedroht. Ferner sind indigene Lebensweisen und Wirtschaftsformen auch in anderen Fällen nur schwer mit den Vorgaben von Agrargesetzgebungen vereinbar.<sup>22</sup> Dies gilt z.B. für die Maya-Bauern des südlichen Meso-Amerika (Yucatán), deren Brandrodungsfeldbau einen regelmäßigen Felderwechsel erforderlich macht, wie auch für die indigene Bevölkerung der tropischen Waldregionen im zirkum-karibischen Raum, wo der Wanderfeldbau häufig durch Jagd, Fischfang und Sammelwirtschaft ergänzt wird (vgl. Lindig/Münzel 1976:178, 198-200).<sup>23</sup>

- 
- 22 An diese Problematik hat jüngst auch Wicker in einem Beitrag zur Entwicklung der Landrechtsfrage in Paraguay erinnert. Dort erwähnte die Agrargesetzgebung die indigene Bevölkerung erstmals in den 1960er Jahren, indem sie ihr »gönnnerhaft« das Recht zugestand, ihr eigenes Gebiet zu »kolonisieren« und – analog den Campesinos [Kleinbauern] – Parzellen vom Staat zu kaufen.« (Wicker 2017:161) Wie Wicker dazu ausführt, wurden diese Bestimmungen von den indigenen Gemeinden einhellig abgelehnt, da sich eine derartige Parzellierung weder mit ihrer Lebensweise in Streusiedlungen, »noch mit ihrem Wunsch nach freier Mobilität sowie dem Erhalt einer nicht eigentumsrechtlich organisierten Wirtschaft (Brandrodungsfeldbau, Jagd, Fischfang)« vereinbaren ließ (ebd.: 164).
- 23 Aus diesen Gründen sind auch in Bolivien Forderungen nach der Anerkennung kollektiver Land- und Territorialrechte spezifisch von indigenen Bewegungen des Tieflandes vertreten worden. Diese haben im Rahmen zahlreicher Protestmärsche auch betont, dass sie diese Rechte über Aspekte der produktiven Nutzung von Land hinaus ebenfalls als Basis für den Schutz ihrer Kultur und Gesellschaftsordnung erachten (vgl. Ströbele-Gregor 2009: 144; s. dazu auch Assies 2005b). Die *marchas indígenas* (indigene Protestmärsche), in der Regel über Wochen oder gar Monate von entlegenen Landesregionen nach La Paz führend, haben sich seit Anfang der 1990er Jahre als effektives Mittel etabliert, um landesweit mediale Aufmerksamkeit und Solidarität zu erzeugen und unter öffentlichem Druck dann in Verhandlungen mit der Regierung einzutreten. Überblicke und Einzeldarstellungen zu indigenen Protestmärsche geben z.B. Romero 2005; G. Guzmán 2012; I. Guzmán 2012.

## 2.2 Indigene Autonomie in der internationalen und nationalen Rechtsentwicklung

Indigene Forderungen nach Autonomie- und Rohstoffrechten stießen zunächst vor allem international auf ein gewogenes Umfeld, was sich bereits 1982 in der Gründung einer »Working Group on Indigenous Populations« in den Vereinten Nationen manifestierte (vgl. Martí i Puig 2010: 80).<sup>24</sup> So wurde diese Working Group nicht nur zu einem zentralen Forum, um der Sache indigener Rechte weltweite Aufmerksamkeit zu sichern. Ferner begannen indigene Delegationen dort zusammen mit den diplomatischen Vertretern der Mitgliedsstaaten damit, die ersten Entwürfe einer Deklaration zu den Rechten »indigener Völker« auszuarbeiten.<sup>25</sup>

Diese Deklaration wurde im Jahr 2007 von der UN-Generalversammlung als »Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker« (Vereinte Nationen 2007) angenommen (vgl. Stavenhagen 2009a: 3f.; Anaya 2009: 52f.). Sie stellt damit eine Ergänzung und zum Teil auch Weiterentwicklung eines anderen wichtigen Dokumentes über indigene Rechte aus dem Jahr 1989 dar. Dieses ist das »Übereinkommen 169 über indigene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern« (ILO 1989 bzw. »ILO 169«) der Internationalen Arbeitsorganisation.<sup>26</sup> Seit 2016 existiert für den amerikanischen Doppelkontinent ferner die von der Organisation Amerikanischer Staaten be-

---

24 Als einen Grund dafür sieht Martí i Puig die größere Wirkung an, welche internationale, von humanitären Hilfsorganisationen gebildete Netzwerke dort gegenüber den Widerständen auf der nationalen Ebene zu erreichen vermochten (vgl. Martí i Puig 2010: 79).

25 Wie Stavenhagen dazu ausführt: »For the first time, the UN opened the doors of its meeting rooms to the Indians of the American continent, the Aborigines of Australia, the Inuit and Sami of the Arctic, the tribals of Southeast Asia, the natives of the Pacific Islands, the Bushmen, Pygmies and nomadic herders of Africa. The sessions of the Working Group, which continued for over 20 years, soon turned into something akin to public hearings that were extensively covered by the international media and helped to sensitize public opinion to the plight of indigenous peoples worldwide.« (Stavenhagen 2009a: 3)

26 Das Übereinkommen Nr. 169 löste das frühere und nun als paternalistisch erachtete Übereinkommen Nr. 107 aus dem Jahr 1957 ab (vgl. ILO 1989). Für eine vergleichende Einordnung beider Texte siehe z.B. Stavenhagen (2009b) und Kuppe (2011: 6-8). Einen umfassenden Überblick über die Erklärung der Vereinten Nationen geben Charters/Stavenhagen (2009 u. 2010).

schlossene »Amerikanische Erklärung über die Rechte indigener Völker« (OAS 2016).

Auffällig ist an diesen Titeln zunächst die Bezeichnung der Rechtssubjekte als »indigene Völker«. So verweisen sie damit auf das im internationalen Recht verankerte »Selbstbestimmungsrecht«, welches von den beiden Erklärungen dann auch explizit benannt wird, so z.B. in der Erklärung der Vereinten Nationen: »Indigene Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.« (Vereinte Nationen 2007: Art. 3) Bemerkenswerterweise übernimmt diese Erklärung damit den Wortlaut der beiden Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1966.<sup>27</sup> Während das dort erklärte Selbstbestimmungsrecht nach dem Zweiten Weltkrieg jedoch vor allem dazu dienen sollte, die Unabhängigkeitsprozesse ehemaliger Kolonialstaaten zu legitimieren (vgl. Opitz 2002: 110-113; Stavenhagen 2009a: 10), wird nun deutlich gemacht, dass Selbstbestimmung hier nicht als Recht auf Separatismus und Eigenstaatlichkeit, sondern als Recht auf Autonomie zu verstehen ist. Entsprechend verfügt die Erklärung in ihrem vierten Artikel: »Bei der Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung haben indigene Völker das Recht auf Autonomie oder Selbstverwaltung in Fragen, die ihre inneren und lokalen Angelegenheiten betreffen, sowie das Recht, über die Mittel zur Finanzierung ihrer autonomen Aufgaben zu verfügen« (Vereinte Nationen 2007: Art. 4).

Obgleich das Übereinkommen Nr. 169 Begriffe wie »Selbstbestimmung« und »Autonomie« vermeidet, ist es doch ebenfalls von einer starken Orientierung am Recht auf selbstbestimmte Entwicklung durchdrungen. So lautet die entsprechende Formulierung dort, dass »indigene Völker« das Recht dazu besitzen, ihre

»eigenen Prioritäten für den Entwicklungsprozeß, soweit er sich auf ihr Leben, ihre Überzeugungen, ihre Einrichtungen und ihr geistiges Wohl und das von ihnen besiedelte oder anderweitig genutzte Land auswirkt, festzulegen

---

27 So lauten der erste Artikel des »Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte« sowie jener des »Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte« gleichermaßen: »Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.« (Vereinte Nationen 1966a; 1966b)

und soweit wie möglich Kontrolle über ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung auszuüben. Darüber hinaus haben sie an der Aufstellung, Durchführung und Bewertung von Plänen für die nationale und regionale Entwicklung mitzuwirken, die sie unmittelbar berühren können.« (ILO 1989: Art 7 Nr. 1)

Ferner betont das Übereinkommen, dass die »[d]ie Eigentums- und Besitzrechte der betreffenden Völker an dem von ihnen von alters her besiedelten Land [...] anzuerkennen [sind]« (ebd.: Art. 14 Nr. 1). Folglich haben die »Regierungen [...] Maßnahmen zu ergreifen, um das von den betreffenden Völkern von alters her besiedelte Land zu bestimmen und um den wirksamen Schutz ihrer Eigentums- und Besitzrechte zu gewährleisten.« (Ebd.: Art. 14 Nr. 2)

Auch indigene Rechtspraktiken kommen zur Sprache. So hat die »Anwendung der innerstaatlichen Gesetzgebung auf die betreffenden Völker [...] deren Bräuche oder deren Gewohnheitsrecht gebührend zu berücksichtigen« (ebd.: Art. 8 Nr. 1). Des Weiteren wird festgestellt, dass »die bei den betreffenden Völkern üblichen Methoden zur Ahndung der von Angehörigen dieser Völker begangenen strafbaren Handlungen zu achten [sind]« (ebd.: Art. 9 Nr. 1). Im Umkehrschluss verpflichtet das Abkommen die Staaten darauf, im Falle von »Strafen, die in der allgemeinen Gesetzgebung vorgesehen sind [und] gegen Angehörige dieser Völker verhängt [werden], [...] deren wirtschaftliche, soziale und kulturelle Besonderheiten zu berücksichtigen.« (Ebd.: Art. 10 Nr. 1) Schranken für die Anwendung indigener Rechtspraktiken werden dabei insofern vorgesehen, als ihre Vereinbarkeit mit der »innerstaatlichen Rechtsordnung« (ebd.: Art. 9 Nr. 1) bzw. mit den »durch die innerstaatliche Rechtsordnung festgelegten Grundrechten oder [...] den international anerkannten Menschenrechten« (ebd.: Art. 8 Nr. 2) gegeben sein muss.

Während das ILO-Übereinkommen die ratifizierenden Staaten dazu auffordert, das Eigentumsrecht der »indigenen Völker« auf ihr traditionelles Land und die dort befindlichen natürlichen Ressourcen anzuerkennen (vgl. ILO 1989: Art. 14-19), gehen, wie bereits erwähnt, die Erklärungen der Vereinten Nationen und der Organisation Amerikanischer Staaten einen entscheidenden Schritt weiter, indem sie mit der Bestimmung der Subjekte indigener Rechte als »Völker« das Recht auf Selbstbestimmung verknüpfen.

So betont die Erklärung der Vereinten Nationen bereits in ihrer Präambel, dass »indigene Völker allen anderen Völkern gleichgestellt sind«, was auch das Recht jedes Volkes beinhaltet, »verschieden zu sein [und] sich als verschieden zu betrachten« (Vereinte Nationen 2007: Präambel). Daraufhin legt

die Erklärung in ihrem ersten Artikel fest, dass »indigene Völker« das Recht besitzen, »als Kollektiv wie auch auf der Ebene des Individuums, alle in der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den internationalen Menschenrechtsnormen anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten uneingeschränkt zu genießen.« (Vereinte Nationen 2007: Art. 1) Obgleich damit kein Recht auf die Gründung eigener und unabhängiger Staaten besteht, liegt der entscheidende Punkt indigener Selbstbestimmung nach Ludescher nun jedoch darin, dass Staaten und dort ansässige »indigene Völker« zu gemeinsamen Trägern von Souveränität werden bzw. Souveränität gemeinsam ausüben. Staaten stehen demnach in der Pflicht, »indigene Völker« als Gleiche zu behandeln (vgl. Ludescher 2004: 387f.). Oder auch in den Worten von Erica-Irene Daes, der langjährigen Vorsitzenden der Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen über indigene Bevölkerungen, welche Selbstbestimmung als einen Prozess bestimmt,

»durch den indigene Völker in der Lage sein sollen, sich nach vielen Jahren der Isolation und des Ausschlusses mit allen anderen Völkern, aus denen der Staat besteht, zu einvernehmlichen und gerechten Bedingungen zu vereinigen. Dieser Prozess erfordert nicht die Assimilierung von Individuen als Bürger wie alle anderen, sondern die Anerkennung und Eingliederung von verschiedenen Völkern in das Gefüge des Staates zu gemeinsam vereinbarten Bedingungen.« (Daes 1993, zit. in Anaya 2009c: 192)

Zum Ausdruck kommt diese Neuausrichtung des Verhältnisses von Staaten und »indigenen Völkern« u.a. im besonderen Stellenwert, welchen die Erklärung der Vereinten Nationen Verträgen und anderen Vereinbarungen als »Grundlage für eine verstärkte Partnerschaft zwischen indigenen Völkern und Staaten« zuerkennt (Vereinte Nationen 2007: Präambel). Ferner manifestiert sie sich in umfassenden Konsultationsverpflichtungen. Diese sollen sicherstellen, dass Entscheidungen oder Maßnahmen, welche sich auf indigene Gruppen auswirken, nicht ohne ihre »Zustimmung« getroffen werden können. Hierzu verfügt die Erklärung:

»Die Staaten verständigen sich und kooperieren nach Treu und Glauben mit den betroffenen indigenen Völkern, über deren eigene repräsentative Institutionen, um ihre freiwillige und in Kenntnis der Sachlage erteilte vorherige Zustimmung zu erhalten, bevor sie Gesetzgebungs- oder Verwaltungsmaßnahmen beschließen und durchführen, die sich auf diese Völker auswirken können.« (Vereinte Nationen 2007: Art. 19)

Zudem verpflichtet das indigene Selbstbestimmungsrecht Staaten und Regierungen explizit darauf, indigene Gruppen auch dann zu konsultieren, wenn politische Entscheidungen oder weitere Maßnahmen indigenes Land und die dort befindlichen Rohstoffe betreffen. Über die bereits im ILO-Übereinkommen erklärten Konsultationspflichten hinaus kommt dabei erneut der »freiwilligen und in Kenntnis der Sachlage erteilten Zustimmung« der betroffenen Gruppen entscheidende Bedeutung zu. Bevor also Regierungen »ein Projekt genehmigen, das sich auf ihr Land oder ihre Gebiete [...] auswirkt, insbesondere im Zusammenhang mit der Erschließung, Nutzung oder Ausbeutung von Bodenschätzen, Wasservorkommen oder sonstigen Ressourcen« (Vereinte Nationen 2007: Art. 32 Nr. 2; s. auch OAS 2016: Art. 29 Nr. 4).<sup>28</sup>

Während diese und weitere Rechte unabhängig davon Geltung besitzen, ob sie im Rahmen von Autonomieregelungen ausgeübt werden, manifestieren sich in der Einrichtung selbstverwalteter Gebiete doch unzweifelhaft zentrale Aspekte indigener Selbstbestimmung. So fordern alle drei Dokumente Regierungen und Staaten dazu auf, die Eigentumsrechte der »indigenen Völker« auf traditionelles Land und natürliche Ressourcen anzuerkennen (vgl. ILO 1989: Art. 14-19; Vereinte Nationen 2007: Art. 25-29; OAS 2016: Art. 6, 11, 25).<sup>29</sup> Im Kontext der bereits für Lateinamerika diskutierten Schwierigkeiten, die allgemeinen Rechte indigener Personen wie auch gruppenspezifische

---

28 Die Amerikanische Erklärung nimmt Kolumbien explizit von der Verpflichtung aus, diese Zustimmung einzuholen. In Fußnote 4 der Erklärung liegt dazu eine Stellungnahme Kolumbiens vor: »Im internationalen Kontext ist Kolumbien führend bei der Umsetzung der Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 169 [...] zur Konsultation [...]. Da sich der Ansatz der Amerikanischen Erklärung im Hinblick auf die vorherige Zustimmung davon unterscheidet und einem möglichen Veto gegen die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen in den indigenen Gebieten gleichkommen könnte, wenn kein Einvernehmen hergestellt werden kann, und dies Prozesse, die im allgemeinen Interesse liegen, zum Stillstand bringen könnte, ist der Inhalt dieses Artikels für Kolumbien nicht akzeptabel.« (OAS 2016: FN 4)

29 Siehe dazu zum Beispiel die Erklärung der Vereinten Nationen: »1. Indigene Völker haben das Recht auf das Land, die Gebiete und die Ressourcen, die sie traditionell besessen, innegehabt oder auf andere Weise genutzt oder erworben haben. [...] 3. Die Staaten gewähren diesem Land und diesen Gebieten und Ressourcen rechtliche Anerkennung und rechtlichen Schutz. Diese Anerkennung erfolgt unter gebührender Achtung der Bräuche, Traditionen und Grundbesitzsysteme der betroffenen indigenen Völker« (Vereinte Nationen 2007: Art. 26).

Rechte geltend zu machen (s. 2.1), scheint es offensichtlich, dass die Gewährleistung indigener Autonomierechte wichtige Funktionen für den Schutz wie auch für die weitere Konsolidierung von Land- und Ressourcenrechten erfüllen wird. Zudem bedeutet die Anerkennung indigener Selbstregierung eben auch explizit das Recht darauf, effektive Kontrolle über die inneren und lokalen Angelegenheiten auszuüben und in diesem Rahmen über adäquate Mittel zur Finanzierung der damit verbundenen Aufgaben zu verfügen (Vereinte Nationen 2007: Art. 4).

Selbstregierung wird damit also zu einem wichtigen Katalysator für die effektive Umsetzung weiterer indigener Rechte wie auch für den Schutz indigener Gesellschaftsordnungen. Deutlich wird dieser Impetus bereits in der Präambel der Erklärung der Vereinten Nationen, welche die Überzeugung zum Ausdruck bringt, dass

»die Kontrolle der indigenen Völker über die sie und ihr Land, ihre Gebiete und ihre Ressourcen betreffenden Entwicklungen sie in die Lage versetzen wird, ihre Institutionen, ihre Kultur und ihre Traditionen zu bewahren und zu stärken und ihre Entwicklung im Einklang mit ihren Bestrebungen und Bedürfnissen zu fördern« (Vereinte Nationen 2007: Präambel).

Aber auch im Weiteren wird diese Zielsetzung immer wieder hervorgehoben. So zum Beispiel, wenn die Erklärung ausführt, dass »[i]ndigene Völker [...] das Recht [haben], ihre eigenen politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Institutionen zu bewahren und zu stärken« (ebd.: Art. 5, s. auch Art. 20). Oder auch dort, wo das Recht festgelegt wird, »die Verantwortlichkeiten des Einzelnen gegenüber seiner Gemeinschaft zu bestimmen« (ebd.: Art. 35).

Damit verbunden beschäftigt sich die Erklärung mit der bereits im ILO-Übereinkommen aufgeworfenen Frage nach der Anerkennung indigener rechtlicher Normen und Praktiken. Dazu führt sie aus, dass »indigene Völker« das Recht besitzen, »ihre institutionellen Strukturen und ihre Bräuche [...], Verfahren, Praktiken und, wo es sie gibt, Rechtssysteme oder Rechtsgewohnheiten im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen zu fördern, weiterzuentwickeln und zu bewahren.« (Vereinte Nationen 2007: Art. 34) Dazu wird als Schrankenklauseel verfügt, dass »bei der Ausübung der in dieser Erklärung verkündeten Rechte die Menschenrechte und Grundfreiheiten aller zu achten [sind]« (ebd.: Art. 46 Nr. 2).

Gerade im Verhältnis zum ILO-Übereinkommen sieht René Kuppe hier eine tatsächliche »rechtliche Autonomie« (Kuppe 2011: 9) angelegt. So weist er

kritisch darauf hin, dass die im ILO-Übereinkommen geforderte Vereinbarkeit der indigenen Rechtspraxis mit der staatlichen Rechtsordnung (vgl. ILO 1989: Art. 9 Nr. 1; s. oben) letztlich unklar lässt, ob »jedes beliebige geltende Gesetz die bei den indigenen Völkern üblichen Methoden zur Ahndung von Straftaten beschränkt, oder ob diese eher nur mit den allgemeinen Grundsätzen der Rechtsordnung nicht in Widerspruch stehen dürfen.« (Kuppe 2011: 8)<sup>30</sup> Dagegen, so Kuppe, begründet die Erklärung der Vereinten Nationen nun eine Form der politischen und rechtlichen Autonomie indigener Gruppen, welche »nicht nur gemeinschaftliche Kontrolle über eigene Angelegenheiten, sondern auch die Steuerung der Anpassung einer Gesellschaft an sozialen Wandel und an neue äußere Herausforderungen erlaubt.« (Kuppe 2011: 9)

Wie Martí i Puig betont, war es für lateinamerikanische Regierungen sehr schwierig, die Forderungen indigener Bewegungen zu ignorieren, sobald sie einmal auf der Tagesordnung internationaler Institutionen und Gremien standen und sich daraus der beschriebene Korpus an indigenen Menschenrechten sowie ein darauf bezogenes »internationales Regime«<sup>31</sup> herausgebildet hatten (vgl. Martí i Puig 2010: 80).<sup>32</sup> Hervorzuheben ist auch der Einfluss internationaler Finanzinstitutionen. Zum Beispiel hat die

30 Jedoch betont Kuppe zugleich, dass diese Bestimmungen im Lichte der allgemeinen Zielsetzung des Übereinkommens gedeutet werden müssen. So bestehe diese eben darin, rechtliche Eigenkontrolle zumindest über jene Angelegenheiten herzustellen, welche die Interessen dieser »Völker« betreffen und eben diesem Anspruch über die erklärten Konsultationsrechte Nachdruck zu verleihen (vgl. Kuppe 2011: 8.).

31 In Anschluss an Rittberger erläutert Martí i Puig diesen Begriff folgendermaßen: »International regime« is the term coined to describe the rules of the game agreed upon by actors in the international sphere (which are mainly states, corporation, and NGO networks), outlining the scope of legitimate and acceptable behavior in a specific context« (Rittberger 1993: 1, zit. in Martí i Puig 2010: FN 23).

32 Durch die Ratifikation des ILO-Übereinkommens verpflichten sich Regierungen dazu, dessen Inhalte in Politik und Gesetzgebung umzusetzen. Ausgehend davon hat die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) inzwischen zahlreiche Staaten (u.a. Peru, Mexiko, Bolivien, Dänemark, Ecuador und Kolumbien) zur Einhaltung der Konvention aufgefordert (vgl. McKay 2002: 21-51). Die Vereinten Nationen verfügen mit einem Sonderberichterstatte sowie dem »Ständigen Forum über indigene Angelegenheiten« über zwei spezialisierte Organe, welche über die Implementierung indigener Rechte Bericht erstatten. Das interamerikanische Menschenrechtssystem verfügt über eine Menschenrechtskommission sowie den Interamerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte. Im Unterschied zur Mehrzahl der lateinamerikanischen Staaten haben sich allerdings weder die USA noch Kanada seiner Gerichtsbarkeit unterworfen (vgl. Wissenschaftliche Dienste 2018: 4, 7).

Weltbank seit den 1980er Jahren ihre operativen Richtlinien schrittweise an internationale Erklärungen und Übereinkünfte wie das ILO-Übereinkommen angepasst. Dadurch will sie sicherstellen, dass »der Entwicklungsprozess die Würde, die Menschenrechte, die Wirtschaft und die Kulturen der indigenen Völker voll und ganz respektiert« (Weltbank 2005: Abs. 2, zit. in Sawyer/Gomez 2012: 13; s. auch Inspection Panel 2016).

Davon ausgehend haben seitdem zahlreiche lateinamerikanische Staaten Verfassungsreformen durchgeführt, welche die ethnische und kulturelle Diversität der Bevölkerung mit darauf bezogenen Rechten und Garantien anerkennen.<sup>33</sup> In den 1980er Jahren erkannten erste Verfassungen zunächst den mehrsprachigen Charakter der Gesellschaft sowie das Recht auf kulturelle Identität an. In den 1990er Jahren definierten neue Reformen den Staatscharakter als »multiethnisch/multikulturell«, womit u.a. die offizielle Anerkennung indigener Sprachen, das Recht auf interkulturelle zweisprachige Erziehung sowie Land- und Konsultationsrechte einhergingen. Ferner erklärten Verfassungen nun auch die Kompetenz indigener Gruppen, in begrenztem Maßstab Funktionen der eigenen Gerichtsbarkeit auszuüben (vgl. Yrigoyen 2011: 141-143).

Dies illustrieren neue Formeln und Begrifflichkeiten, welche auf die Existenz indigener Rechtspraktiken Bezug nahmen. Während so z.B. Verfassungen wie jene Guatemalas und Brasiliens gegen Ende der 1980er Jahre noch von indigenen »Gewohnheiten, Sitten oder Brauchtum« (vgl. Kuppe 2011: 12) gesprochen hatten, verwiesen Verfassungen nun auf das indigene »Gewohnheitsrecht« (z.B. Peru 1993: Art. 149; Ecuador 1998: Art. 191 Nr. 3 u. 9) oder auch auf die »eigenen Normen und Verfahren« (z.B. Kolumbien 1991: Art. 246; Bolivien 1994a: Art. 171; Venezuela 1999: Art. 260). Indigene Bevölkerungsgruppen wurden damit – zumindest auf der Verfassungsebene – in gewissem Maße bereits als eigenständige, für die eigene innere öffentliche Ordnung zuständige Quellen von Recht berücksichtigt. Allerdings zielte dies nicht auf eine Gleichstellung mit den nationalen Rechtssystemen ab (vgl. Feldis 2005: 149,

---

33 Siehe für ausführlichere Überblicke zu diesen Reformen sowie eine Analyse weiterer Faktoren (u.a. die Legitimitätskrise des Staates und der politischen Eliten) z.B. Clavero 2008; Grijalva/Yrigoyen 2010; Yrigoyen 2011; Van Cott 2010; Kuppe 2011. Für Mexiko siehe z.B. Clavero 2008: 203-284; für Ecuador z.B. Célleri/Matthes 2013: 183-187 sowie Altmann 2012; zu Kolumbien siehe z.B. Semper 2003; 2006; zu Bolivien siehe z.B. Schilling-Vacaflo 2009; Tamburini 2012: 249-253.

161; Kuppe 2011: 15). Diesen Punkt illustrieren die in allen Verfassungen verankerten Schrankenklauseln, welche die Geltung indigener Normen und Praktiken im Falle von Widersprüchen zu Verfassung und Gesetzen einschränkten. Ferner ist im Hinblick auf die weitere Umsetzung anzumerken, dass die dort vorgesehenen Gesetze zur Koordination der indigenen Gerichtsbarkeiten mit den nationalen Rechtssystemen in keinem Fall zur Verabschiedung gelangten (vgl. Kuppe 2011: 21).

Auch die konstitutionelle Anerkennung indigener Autonomierechte durch einige Verfassungen zeigt Veränderungen in der staatlichen Perspektive auf die indigene Bevölkerung an. So eröffneten Verfassungen wie jene Kolumbiens, Ecuadors, und Venezuelas indigenen Gruppen erste Wege zur Errichtung selbstverwalteter Autonomiegebiete. In Kolumbien räumte die Verfassung den indigenen *resguardos*<sup>34</sup> das Recht ein, die eigenen Vorsteher gemäß lokaler Normen und Verfahrensweisen zu wählen, gewohnheitsrechtliche Praktiken zur Bearbeitung eigener Konflikte auszuüben und eigene Steuern zu erheben (Kolumbien 1991: Art. 330). In Ecuador erkannte die Verfassung die Schaffung »indigener territorialer Bezirke« (*Circunscripciones Territoriales Indígenas*) an. Diese sollten per Gesetz etabliert werden und eine Reihe autonomer Kompetenzen beinhalten, u.a. in den Bereichen der eigenen Gerichtsbarkeit und der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung. Wie González ausführt, sollten dann allerdings keine entsprechenden Gesetze verabschiedet werden (vgl. González 2015: 20). Stattdessen hat die 2008 neu geschaffene Verfassung die Kompetenzen der *Circunscripciones Territoriales* ausgeweitet, welche nun auch als Basis der »autonomen territorialen Selbstregierung« (Ecuador 2008: Art. 257) indigener (und afro-ecuadorianischer) Gruppen bezeichnet werden. Hier bestehen Unterschiede zu Venezuela, wo die Verfassung Möglichkeiten für die Ausübung einer gewissen indigenen Selbstverwaltung im Rahmen bereits existierender lokaler Gebietskörperschaften (*municipalidades*) vorzusehen scheint. So wird von der Verfassung angeordnet, dass die Gesetzgebung Regelungen für die Organisation und Verwaltung der *municipalidades* schaffen soll, welche Fragen der Demographie, der wirtschaftlichen Entwicklung sowie geographische, historische und kulturelle Aspekte zu

34 *Resguardos* existieren in Kolumbien als Rechtsfigur seit der Kolonialzeit und bezeichnen eine staatlich vorgegebene Form von kollektivem Landeigentum, welche als »unverkäuflich, unübertragbar und unpfändbar« (Kolumbien 1991: Art. 63; s. dazu auch Semper 2003: 145) definiert wird.

berücksichtigen haben. Explizit werden auch Regelungen für jene *municipalidades* gefordert, welche über indigene Bevölkerungen (*»poblaciones indígenas«*) verfügen (Venezuela 1999: Art. 169).

Wie bereits in der Einleitung (vgl. 1.2) erwähnt wurde, versäumten es Staaten, deren Verfassungen die Absicht erklärt hatten, indigene Autonomiegebiete einzurichten, eine entsprechende Gesetzgebung zur weiteren Umsetzung der neuen Rechte zu entwickeln und zu verabschieden (vgl. González 2015: 14).<sup>35</sup> Ferner ist dieser Befund dort auch im Verhältnis zu jenen neoliberalen wirtschaftspolitischen Reformen diskutiert worden, welche lateinamerikanische Staaten seit den 1970er Jahren unter dem Druck internationaler Wirtschafts- und Finanzinstitutionen durchgeführt haben.<sup>36</sup>

So wurde besonders auf die Argumentation von Charles Hale Bezug genommen, welcher die Grenzen der Anerkennung dort sieht, wo indigene Rechte dominante wirtschaftliche Interessen tangierten (vgl. Hale 2004; 2005 u. 2011). Aus diesem Grund hat Walsh auch von einem »ergänzenden Multikulturalismus« (Walsh 2002: 25) gesprochen, welcher indigene Gruppen letztlich als Minderheiten zu behandeln suchte und ihre ethnische Besonderheit den bestehenden Strukturen beifügte, ohne diese zu verändern (vgl. ebd.: 2). Weitere Vorteile, welche in diesem Kontext gewissen staatlichen Zugeständnissen im Bereich der Land- sowie der Selbstverwaltungsrechte zugeschrieben worden sind, bestehen nach Feldis und Postero in der Entlastung der staatlichen Verwaltung; so z.B. gerade dann, wenn indigene Gruppen unter dem Vorbehalt der staatlichen Kontrolle gewisse rechtliche

---

35 Auf eine etwas drastischere Weise hat Clavero daher argumentiert, dass die Verweise auf die Notwendigkeit weiterer Gesetzgebung auch als ein Mittel zur Neutralisierung bereits anerkannter Autonomierechte interpretiert werden sollten (vgl. Clavero 2008: 216).

36 Den Hintergrund dafür bildeten die drastisch ansteigenden Auslandsverschuldungen lateinamerikanischer Staaten. Diese ermöglichten es internationalen Finanzorganisationen (Internationaler Währungsfonds, Weltbank, Interamerikanische Entwicklungsbank), Druck auf die Schuldnerländer zur Durchführung von Strukturanpassungsreformen auszuüben (z.B. Peeler 2004: 125; Crabtree 2005: xxv). Das Ziel bestand darin, wirtschaftliche Modernisierung, Arbeitsplätze und soziale Aufstiegsmöglichkeiten zu schaffen. Dies sollte durch den Rückzug des Staates aus seiner aktiven Rolle in der Wirtschaft, die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und durch die Liberalisierung der Märkte erreicht werden (z.B. Minkner-Bünjer 2004: 74; García Linera 2005: 11; Arze 2008).

Funktionen übernehmen und lokalpolitisch stärker partizipierten (vgl. Feldis 2005a: 149; Postero 2007: 15).

Derartige Ambivalenzen charakterisierten daher auch die erste Anerkennung indigener Rechte in Bolivien, wo die Verfassung den Staat im Jahre 1994 als »multiethnisch und plurikulturell« (Bolivien 1994a: Art. 1 I) bestimmte. Dies ging mit einer starken Betonung des unitaristischen Charakters der Republik einher (vgl. ebd.). Jedoch erkannte die Verfassung nun erstmals indigene Rechtspraktiken an, und zwar als »alternative Lösung für Konflikte«:

»Die natürlichen Autoritäten der indigenen und bäuerlichen Gemeinschaften können Funktionen der Verwaltung und der Anwendung ihrer eigenen Regeln als alternative Lösung von Konflikten ausüben, in Übereinstimmung mit ihren Gewohnheiten und Verfahren, vorausgesetzt, dass sie nicht im Widerspruch zu dieser Verfassung und dem Gesetz stehen. Das Gesetz muss diese Funktionen mit den Befugnissen der Staatsgewalt in Einklang bringen.« (Bolivien 1994a: Art. 171 III)<sup>37</sup>

Wie in anderen Staaten kam es auch in Bolivien nicht zur Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes. Zudem ist anzumerken, dass die Anerkennung indigener Rechtspraktiken in jenem Abschnitt der Verfassung erfolgte, welcher sich eigentlich mit dem Agrarsystem beschäftigte (*régimen agrario*, vgl. ebd.: Art. 165-176; s. dazu auch Clavero 2008: 75-79). Jedoch ist dazu anzumerken, dass von staatlicher Seite in diesem Zusammenhang nun zumindest erstmals der Versuch unternommen wurde, systematische Informationen über die Rechtspraxis der indigenen Bevölkerung des Landes zu erheben.<sup>38</sup> In diesem Kontext sollte Indigenität dann noch einmal im Jahre 1999 Erwähnung finden, als die Strafprozessordnung eine Strafmilderung für jene Fälle in Aussicht stellte, in welchen ethnische Zugehörigkeit als Erklärung für abweichende Verhaltensweisen oder Handlungen fungieren konnte (vgl. Bolivien 1999: Art. 391).

37 Im spanischsprachigen Original: »Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los poderes del Estado.« (Bolivien 1994a: Art. 171 III)

38 Daraus gingen insgesamt neun unter der Ägide des bolivianischen Justizministeriums erschienene Publikationen hervor (u.a. CEJIS 1997; Zolezzi/Sanabria 1998; Molina Rívero 1999).

Neben diesen, der indigenen Selbstverwaltung letztlich nur wenig förderlichen Neuerungen sind allerdings drei Gesetze zu berücksichtigen, von welchen tatsächlich spürbare rechtliche Verbesserungen ausgingen. Das erste dieser Gesetze ist das Agrarreformgesetz von 1996, welches indigene Rechte auf kollektives Landeigentum in Form der sogenannten »*Tierras Comunitarias de Origen*« (»Gemeinschaftliches Herkunftsland«; TCO) etablierte und diese folgendermaßen definierte:

»*Tierras Comunitarias de Origen* sind die geographischen Räume, die den Lebensraum indigener [...] Völker und Gemeinschaften darstellen, zu denen sie traditionell Zugang haben und in denen sie ihre eigenen Formen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Organisation aufrechterhalten und entwickeln, um ihr Überleben und ihre Entwicklung zu sichern. Sie sind unveräußerlich, unteilbar, irreversibel, kollektiv, aus Gemeinschaften [...] zusammengesetzt, unpfändbar und unwiderruflich« (Bolivien 1996: Art. 41 Nr. 5).<sup>39</sup>

Den davon ausgehenden Reformprozess<sup>40</sup> beschreibt Carlos Romero als von den folgenden Prinzipien geleitet: Die Klärung der Besitzrechte fraglicher Grundstücke, die Annullierung von auf betrügerische Weise erlangten Rechtstiteln und die vorrangige Bearbeitung indigener Landforderungen (vgl. Romero 2003: 123). Obgleich Romero harsche Kritik an den ersten Reformjahren übt, in welchen er allen dafür bedeutsamen staatlichen Institutionen ein geringes Interesse an der effektiven Implementierung dieser Prinzipien attestiert (vgl. ebd.), zeigen die von ihm recherchierten Zahlen bei aller Ambivalenz doch bereits gewisse Fortschritte hin zu einer Transformation der ländlichen Besitzverhältnisse. So lagen der staatlichen Agrarbehörde im Jahre 1998 bereits 33 Gesuche zur Konstitution einer TCO vor, welche eine geforderte Gesamtfläche von über 14 Millionen Hektar umfassten. Davon hatten bereits

39 Im spanischsprachigen Original: »*Las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el habitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles*« (Bolivien 1996: Art. 41 Nr. 5).

40 Der Vollständigkeit halber sei hier angemerkt, dass mit der rechtlichen Figur der TCO noch keine Kompetenzen zur Selbstregierung einhergingen (s. dazu Clavero 2008: 52-91; Tamburini 2012: 179-183).

11,7 Millionen Hektar das vorgesehene Prüfungsverfahren durchlaufen, woraufhin immerhin drei Millionen Hektar als TCOs ausgewiesen wurden (vgl. ebd.: 120).

Vom zweiten Gesetz, dem »Gesetz zur Bürgerbeteiligung« (*Ley de Participación Popular*, LPP; Bolivien 1994b), ging eine effektive Dezentralisierung der bis dato stark zentralistisch organisierten öffentlichen Verwaltung aus. Das LPP übertrug politische Kompetenzen und finanzielle Ressourcen<sup>41</sup> auf die unteren Verwaltungsebenen des Staates und förderte dort auch die politische Partizipation der Bevölkerung. Für viele der historisch stark vernachlässigten ländlichen *municipios* wurde es damit zu einer wichtigen Voraussetzung, um eigene Entwicklungsmaßnahmen durchführen zu können. Ebenso wählte dort nun erstmals die Bevölkerung selbst ihre politischen Autoritäten, u.a. den »Bürgermeister« (*alcalde municipal*; Art. 17) und den Gemeinderat (*concejo municipal*; Art. 16). Zudem sollte die Bevölkerung die kommunale Verwaltung in Form von Kontrollausschüssen (*comités de vigilancia*; Art. 10) überwachen (vgl. Ströbele-Gregor 1999).

Im Hinblick auf seine Auswirkungen für die indigene Bevölkerung ist das LPP zum Teil unterschiedlich bewertet worden. Während z.B. Albó und Quispe hervorheben, dass die neue Gesetzeslage vielerorts Zugeständnisse der Parteien an die indigene Bevölkerung notwendig machte und ferner zur Wahl erster indigener Gemeinderäte und Bürgermeister<sup>42</sup> führte (vgl. Albó/Quispe 2004: 139f.), beobachtet Postero, dass indigene Politiker in den Parteien häufig marginalisiert wurden und nur über geringe Spielräume zur Durchsetzung eigener politischer Vorhaben verfügten (vgl. Postero 2007: 144).

In diesem Kontext führte das dritte Gesetz, das »Gesetz über Bürgergruppen und indigene Völker« (*Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas*, Bolivien 2004), zu weiteren einschneidenden Veränderungen, da es indigenen

41 Das LPP sah 20 Prozent der finanziellen Ressourcen des Staates (durch internes Steueraufkommen und Zollgebühren generiert) zur Verteilung an die unteren staatlichen Ebenen wie *departamentos* und *municipios* vor. Die Verteilung erfolgte nach einem Schlüssel, für welchen vor allem die jeweilige Bevölkerungszahl entscheidend war. Bevölkerungsreiche Gebiete erhielten somit mehr finanzielle Mittel als bevölkerungs-schwache (Bolivien 1994b: Art. 19-24; s. dazu Ströbele-Gregor 1999: 4).

42 Albó und Quispe zeigen in ihrer Studie »*Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*« (»Wer ist indigen in den Kommunalverwaltungen«), dass in der Legislaturperiode von 2000 bis 2004 in 65 Prozent der *municipios* des Landes indigene Personen das Amt eines Bürgermeisters und/oder das eines Gemeinderates ausübten. Ihre Daten beruhen auf eigenen empirischen Erhebungen (vgl. Albó/Quispe 2004: 139f.).

und anderen Bevölkerungsgruppen die Möglichkeit eröffnete, in den *municipios* und *departamentos* nun auch unabhängig von politischen Parteien zur Wahl anzutreten (vgl. Bazoberry 2008: 37). Zusammen mit dem LPP wurde dieses Gesetz damit nicht nur zu einer zentralen Grundlage der politischen Partizipation indigener Bevölkerungsgruppen (vgl. ebd.: 33-46; s. auch Postero 2007: 123-164). Ferner sollte diese Partizipation vielerorts bereits gewisse Voraussetzungen für eine spätere Anwendung indigener Autonomierechte schaffen.

## 2.3 Indigene Autonomie und Rechtspluralismus im »Plurinationalen Staat Bolivien«

Wie die folgenden Abschnitte zeigen, geht die Bestimmung Boliviens als »Plurinationaler Staat« (2009) auf breite gesellschaftliche Proteste zurück, welche sich bereits seit den 1990er Jahren gegen die drastischen sozialen Auswirkungen der von verschiedenen Regierungen getragenen neoliberalen Reformmaßnahmen richteten und auch den breiten historischen Ausschluss weiter Bevölkerungsteile aus Nation und Staat thematisierten. Aus diesem Grund besteht der besondere Anspruch der »Plurinationalität« darin, einen für alle Bolivianer inklusiven Staat zu schaffen (vgl. Albó 2010: 714), welcher die Suche nach Entwicklungsalternativen zulässt und neben allgemeinen Bürgerrechten auch das Recht der »indigenen Völker« auf Selbstbestimmung anerkennt. Diese Zielsetzungen manifestieren sich daher auch in der neuen Landesverfassung und den dort auf sehr umfangreiche Weise erklärten indigenen Rechten. Im Folgenden werden diese Rechte unter den Aspekten der indigenen Autonomie und der indigenen Gerichtsbarkeit betrachtet.

### 2.3.1 Von sozialen Protesten zur »Neugründung« des Staates

Boliviens Verfassung von 2009 ist das Ergebnis eines fast dreijährigen Verfassungsprozesses, als dessen Zielsetzung die Neugründung des Staates auf der Basis von Prinzipien wie der Schaffung einer inklusiveren Gesellschaft und der internen Entkolonialisierung formuliert wurde. Wichtige Hintergründe dafür bildeten die Forderungen indigener Protestbewegungen (s. dazu 2.1) sowie die Weiterentwicklung internationaler Menschenrechtsnormen hin zu spezifischen indigenen Kollektivrechten (s. dazu 2.2). Zu den kurzfristigen Ursachen zählten wirtschaftspolitische Strukturanpassungsmaßnahmen,

welche 1982 mit dem Ende eines letzten Zyklus von Militärdiktaturen eingeleitet worden waren.<sup>43</sup> So ging das Land anschließend nicht nur in eine langfristige Phase der Demokratie über, sondern auch in eine dramatische Wirtschafts- und Schuldenkrise, welche u.a. vom Zusammenbruch des internationalen Zinnmarktes mitverursacht wurde (vgl. Dunkerley 1987: 414-420; Goedeking 2004: 298). Auf diese Krise reagierte der 1985 gewählte Präsident Víctor Paz Estenssoro mit einem Reformprogramm, das die konsequente Umsetzung neoliberaler Strukturanpassungsmaßnahmen vorsah und auch von den später folgenden Regierungen fortgesetzt werden sollte.

Ähnlich anderen lateinamerikanischen Staaten fällt die Bilanz der neoliberalen Politik in Bolivien letztlich überwiegend negativ aus. So standen kurzfristig erreichte makroökonomische Stabilisierungserfolge einer breiten Verschlechterung bereits prekärer Lebenslagen vieler Menschen gegenüber, z.B. durch Lohnkürzungen, die Aufhebung des Kündigungsschutzes sowie die Privatisierung der Sozialversicherungssysteme. Zudem konnten Stellenkürzungen im öffentlichen Sektor nicht von der Wirtschaft aufgefangen werden, da diese überwiegend aus umsatzschwachen Klein- und Familienbetrieben bestand (vgl. Assies/Salman 2003: 8-17; Gray Molina 2007: 119-122; Arze 2008: 272f.; Wanderley 2008: 214-216). In der Folge stagnierten oder fielen die Beschäftigungsquoten. Lediglich der Sektors wuchs in diesem Zeitraum von 33,8 Prozent auf 42,2 Prozent der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung an (vgl. CEPAL 2002: 26).<sup>44</sup> Dabei umfasste er überwiegend informelle Arbeitsverhältnisse mit nur geringen Einkommensmöglichkeiten (vgl. Assies/Salman 2003: 13-15; Arze 2004: 86-88).<sup>45</sup>

43 Dieser Zyklus hatte im Jahre 1964 unter General René Barrientos begonnen. Es folgten sukzessive Staatsstriche und Militärregierungen unterschiedlicher Stabilität, interner Kohäsion, Fragmentierung und ideologischer Ausrichtung. Die letzte Phase von 1980 bis 1982 war von einer schnellen Abfolge erneuter Staatsstriche, darauf reagierenden landesweiten Protesten, wechselnden Präsidenten sowie der damit verbundenen Zersetzung der staatlichen Institutionen geprägt (siehe dazu ausführlich Dunkerley 1987).

44 Im Agrarsektor hatte die Beschäftigungsquote im Jahre 1980 noch 45,5 Prozent betragen, 1990 waren es noch 39,3 Prozent. Gleichzeitig verringerte sich die Beschäftigung im industriellen Sektor von 19,7 Prozent (1980) auf 16,8 Prozent (1990) (vgl. CEPAL 2002: 26).

45 Für einen allgemeinen Überblick über »Wirtschaftsreformen und sozio-ökonomische Ausgrenzung in den Andenländern« siehe Minkner-Bünjer (2004). Über den lateinamerikanischen Kontext hinaus ist die von Wilke zusammengefasste Kritik an der Implementierung neoliberaler Reformen in wirtschaftlich schwachen Ländern von In-

Während sich die allgemeinen Lebensverhältnisse verschlechterten, wurde die Reformpolitik zugleich von den wichtigsten politischen Parteien getragen. Massenproteste galten als illegitim und gingen mit Repressionen durch Polizei- und Militärkräfte einher (vgl. Assies/Salman 2003; Crabtree 2005; 2008: 11). Internationales Aufsehen erregten in diesem Kontext besonders die als »Wasserkrieg« bezeichneten Proteste um die Privatisierung der Wasserversorgung im städtischen Großraum Cochabamba (1999-2000). Vielbeachtet worden sind ferner die Konflikte um Erdgasexporte, welche breite Bevölkerungskreise als Ausverkauf eines zentralen nationalen Bodenschatzes (vgl. Miranda 2008) vor dem Hintergrund der eigenen Versorgungsknappheit bewerteten. Im Oktober 2003 erreichten diese Auseinandersetzungen ihren Höhepunkt, als die Stadt La Paz zeitweise durch Straßenblockaden von der Außenwelt abgeschnitten blieb und sich der amtierende Präsident Gonzalo Sánchez de Lozada dazu gezwungen sah, Stadt und Land fluchtartig per Hubschrauber zu verlassen (vgl. Prada 2004; Crabtree 2005; Postero 2007: 2f.).

Diese Gemengelage aus kurz- und längerfristig erfahrenen sozialen Ungerechtigkeiten bildete folglich den Nährboden, auf dessen Basis die zunächst vor allem von indigenen Protestbewegungen formulierte Forderung nach einer *refundación* (Neugründung) des Staates durch eine verfassungsgebende Versammlung gesellschaftlich Fuß fassen konnte (vgl. Prada 2005; Romero 2005: 292f.; Albó 2006: 18).

Politisch stieß die avisierte Neugründung nicht ganz zufällig auf stärkste Resonanz bei der Partei MAS (*Movimiento al Socialismo*; dt. »Bewegung zum Sozialismus«). So zählt zur Vorgeschichte dieser Partei die unter der Regierung Paz Estenssoro angeordnete Schließung der staatlichen Minen, durch welche auch der Widerstand der Gewerkschaftsbewegung gegen das Reformprogramm gebrochen werden konnte (vgl. Goedeking 2004: 299). Der folgende Exodus vieler ehemaliger Minenarbeiter sowie indigener Bauern aus dem Hochland in die Kokaanbauregion Chapare (im *departamento* Cochabamba) begründete dort den Aufbau neuer Organisationen zur Interessensvertretung der stark anwachsenden Zahl von Kokabauern. Zu den prinzipiellen

---

teresse: »In diesen Ländern wurden weder die institutionellen Voraussetzungen für ein gedeihliches Funktionieren des Marktes geschaffen noch gibt es dort auch nur rudimentäre Absicherungen gegen die sozialen Risiken des marktwirtschaftlichen Systems. Dennoch wurde ihnen zwangsweise der Marktkapitalismus und die weltwirtschaftliche Konkurrenz übergestülpt nach dem Motto: ›Friss oder stirb.« (Wilke 2003: 180)

Zielen dieser Gewerkschaften (»*sindicatos cocaleros*«) zählte der Widerstand gegen den von der bolivianischen Regierung ausgerufenen und durch die USA finanziell und logistisch unterstützten »Krieg gegen die Koka«. <sup>46</sup> Dies führte dann auch zur Gründung einer eigenen, zunächst als *Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos* (IPSP, dt. »Politisches Instrument für die Souveränität der Völker«) bezeichneten Partei, aus welcher nach einer internen Spaltung 1998 eine neue Partei mit dem Namen *Movimiento al Socialismo* hervorging (vgl. Assies/Salman 2003: 37).

Obgleich diese Partei aufgrund ihrer Ursprünge zunächst also keine spezifischen indigenen Forderungen vertrat, sollte nach der Jahrtausendwende bald die von sozialen und indigenen Bewegungen vorgetragene Forderung nach der Konstitution eines »plurinationalen Staates« in die Parteiprogrammatik aufgenommen werden (vgl. Crabtree 2008: 10). <sup>47</sup> Bereits ab 2002 über setzte sich die zunehmende Popularität der MAS und ihres Vorsitzenden Evo Morales in beeindruckende Wahlerfolge auf der nationalen Ebene. So erzielte Morales in jenem Jahr einen zweiten Platz bei den Präsidentschaftswahlen (vgl. Assies/Salman 2003). Am 18. Dezember 2005 folgte schließlich der Wahlsieg (mit einem Stimmenanteil von 54 Prozent), durch welchen er zum ersten »indigenen Präsidenten« des Landes wurde (Postero 2007: 1).

Im Anschluss an diese Wahlen löste die neue Regierung mit der Einberufung einer verfassungsgebenden Versammlung ihr wichtigstes Wahlversprechen ein. Diese Versammlung wurde am Nationalfeiertag (6. August) des Jah-

---

46 Die als »Krieg« bezeichnete »Ausrottungspolitik« (»*política de erradicación*«) der Koka pflanze fand vor allem in der Chapare-Region im *departamento* Cochabamba statt und ließ als »traditionell« erachtete Anbaugelände wie jene in der Yungas-Region im *departamento* La Paz weitgehend verschont. Das Ziel dieser Maßnahmen bestand darin, den Kokaanbau im Chapare aufgrund seiner Bedeutung für die Produktion von Kokain drastisch zu reduzieren. In der Folge kam es dort zu heftigen und teilweise von drastischer Gewalt begleiteten Auseinandersetzungen zwischen Kokabauern, Polizei und Militärkräften (vgl. Assies/Salman 2003: 36–41; Crabtree 2005: 17–30). Siehe ferner Schorr (2004) für einen ausführlicheren Überblick über den »amerikanischen« Krieg gegen Drogen« in Bolivien sowie Helfrich (2009) für die Andenregion.

47 Die programmatischen Veränderungen dieser Partei werden u.a. in Romeros Darstellungen eines Protestmarsches indigener Tieflandbewegungen im Jahr 2002 zu indigenen Territorial- und Autonomierechten deutlich. Zu diesem Zeitpunkt als Direktor der bolivianischen NGO CEJIS selbst an diesem Protestmarsch beteiligt, diskutiert Romero detailliert die Abwesenheit der Kokabauern (und ihrer Partei MAS) und erklärt diese Abwesenheit damit, dass Territorial- und Autonomierechte zu diesem Zeitpunkt noch keine große Bedeutung in ihrer politischen Agenda besaßen (vgl. Romero 2005: 180f.).

res 2006 in der Hauptstadt Sucre einberufen und bestand aus 255 Abgeordneten, von welchen sich etwas mehr als die Hälfte als »indigen« bezeichneten.<sup>48</sup> Etwa eineinhalb Jahre später (am 10. Dezember 2007) legte sie ihren Verfassungsentwurf vor, welcher allerdings im Anschluss noch zwischen der Regierung und der Opposition nachverhandelt werden sollte (vgl. Jost 2009a; Schilling-Vacaflor 2009: 312-315; Albó 2012b: 227-232).

Den Kontext dieser Verhandlungen bildete ein Klima stark ansteigender gesellschaftlicher Polarisierung zwischen regierungsnahen und oppositionellen Gruppen, welches die Jahre von 2005 bis 2008 überschattete. So waren u.a. die politischen Eliten der Tieflandregionen in Fundamentalopposition zum Verfassungsprozess getreten, da sie diesen als radikal und an der Auflösung ihrer politischen und ökonomischen Machtgrundlagen orientiert erachteten (vgl. Pineda 2007: 67-78; Molina, F. 2010: 269). Erneut nahmen landesweit gewalttätige Auseinandersetzungen und rassistische Diskurse zu. In Sucre wurden indigene Abgeordnete der verfassungsgebenden Versammlung körperlich angegriffen. In den Tiefland-*departamentos* bildeten zentralstaatliche Einrichtungen und NGOs, welche zu indigenen Rechten arbeiteten, das Ziel von Anschlägen und Zerstörung.<sup>49</sup> Des Weiteren erarbeiteten die Regierungen der oppositionell gesinnten *departamentos* eigene Autonomiestatuten als Gegenprojekte zur Verfassung. Häufig wurde in diesem Zeitraum von den »zwei Bolivien« gesprochen, um auf eine vermeintlich tiefliegende politische, kulturelle und ethnische Spaltung zwischen den westlichen Hochland- und den östlichen Tieflandregionen hinzuweisen. Von den Tieflandregionen aus wurden diese »zwei Bolivien« zum Teil auch als Widerspruch zwischen einer im Andenraum dominanten »indigenen Kultur« und der eigenen »spanisch-

---

48 Siehe Schilling-Vacaflor für eine detaillierte Diskussion der Wahl der Abgeordneten sowie zu Fragen von u.a. politischer Parteizugehörigkeit, Geschlecht, Bildungsniveau sowie auch ethnischer Zugehörigkeit (vgl. Schilling-Vacaflor 2009: 116-127; s. auch Albó 2010: 714). Eine detaillierte Chronologie der verfassungsgebenden Versammlung findet sich ferner bei Carrasco/Albó (2008).

49 Darunter fällt auch die gewaltsame Repression eines Protestmarsches indigener Kleinbauern durch Ordnungskräfte der Regierung des bolivianischen Amazonas-*departamento* Pando am 11. September 2008, welches als »Massaker von Pando« weite Aufmerksamkeit erregte. Dazu liegt der Bericht einer Untersuchungskommission der Union Südamerikanischer Staaten (UNASUR) vor, welcher 20 Todesfälle sowie zahlreiche Menschenrechtsverletzungen unter den Protestierenden dokumentiert (UNASUR 2008: 58f.).

kreolischen Tradition« dargestellt (vgl. Albó 2008a: 35–38; García Linera 2009: 13; Peña Claros 2012).

Die letztlich vereinbarten Inhalte der Verfassung spiegeln den Kompromiss zwischen den oppositionellen politischen Lagern wider. So wurden u.a. die Möglichkeiten zur Einrichtung spezieller indigener Wahlkreise beschränkt, die Zuständigkeiten der indigenen Gerichtsbarkeit auf die Angehörigen »indigener Völker« begrenzt und die politischen Kompetenzen indigener Autonomiegebiete reduziert (vgl. Jost 2009b: 109f.). Nachdem ein ausreichendes Übereinkommen hergestellt worden war, gelangte der Entwurf – seiner Bestätigung durch das Parlament folgend – am 7.2.2009 in einem Verfassungsreferendum mit einem Stimmenanteil von 61,43 Prozent zur Annahme (vgl. ebd.: 115).

Trotz der genannten Einschränkungen ist diese neue Verfassung von vielen Seiten als Meilenstein für die Anerkennung indigener Rechte in Lateinamerika gewürdigt worden, so z.B. von Raquel Yrigoyen, welche betont, dass sie – wie auch die Verfassung Ecuadors (2008) – »sich der historischen Herausforderung stellt, dem Kolonialismus ein Ende zu setzen« (Yrigoyen 2011: 149).<sup>50</sup> So soll der ethnischen und kulturellen Vielfalt nun eine strukturbildende Bedeutung für einen Prozess der staatlichen Transformation (bzw. der »Neugründung«) zukommen (vgl. Arkonada 2012: 100; Radhuber/Schilling-Vacaflor 2012: 16). In diesem Sinne betont die Verfassung den politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen, kulturellen und sprachlichen Pluralismus als Grundlage des Staates:

»Bolivien konstituiert sich als freier, unabhängiger, souveräner, demokratischer, interkultureller, dezentralisierter Einheits- und Sozialstaat plurinationalen und kommunitären Rechts mit Autonomien. Bolivien gründet sich auf die Pluralität und auf den politischen, ökonomischen, rechtlichen, kulturellen und linguistischen Pluralismus innerhalb des Integrationsprozesses des Landes.« (Bolivien 2009a: Art. 1; dt. Ausgabe)<sup>51</sup>

50 In diesem Zusammenhang ist der bolivianischen Verfassung auch eine sehr breite Übereinstimmung mit dem Übereinkommen Nr. 169 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO 1989) sowie der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker (Vereinte Nationen 2007) attestiert worden (z.B. Romero/Albó 2009: 73; Clavero 2009: 3; 2010).

51 Im spanischen Original: »*Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentra-*

Zu diesem Zweck etabliert die Verfassung »Dekolonisation« als staatliches Prinzip und damit auch als Stützpfeiler einer gerechteren und inklusiveren Gesellschaft (Art. 9 Nr. 1). Des Weiteren nimmt bereits ihr zweiter Artikel eine sehr umfassende Erklärung des Rechts »indigener Völker« auf »freie Selbstbestimmung« vor:

»Aufgrund der präkolonialen Existenz der originären Völker und Nationen<sup>52</sup> und der althergebrachten Herrschaft über ihre Territorien wird ihnen die freie Selbstbestimmung im Rahmen der staatlichen Einheit garantiert, diese besteht gemäß dieser Verfassung und gemäß dem Gesetz in ihrem Recht auf Autonomie, auf Selbstverwaltung, auf ihre eigene Kultur, auf die Anerkennung ihrer Institutionen und auf die Konsolidierung ihrer Gebietskörperschaften.« (Bolivien 2009a: Art. 2; dt. Ausgabe)<sup>53</sup>

Neben Autonomie und Selbstregierung werden weitere indigene Kollektivrechte spezifiziert. Diese beinhalten u.a. die Rechte der »indigenen Völker und Nationen« auf »die eigene kulturelle Identität, Religiosität, Spiritualität, Praktiken, Bräuche und die eigene Kosmovision«, »die Anerkennung der eigenen Institutionen als Teile der allgemeinen staatlichen Struktur« sowie auf die »Befragung durch geeignete Mechanismen, wenn rechtliche oder administrative Maßnahmen sie betreffen« (Art 30 II).

In diesem Zusammenhang hebt die Verfassung hervor, dass die »bolivianische Nation« weiterhin von der »Gesamtheit aller Bolivianerinnen und Bolivianer« gebildet wird. Die Besonderheit ist nun allerdings, dass sie innerhalb

---

*lizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.*« (Bolivien 2009a: Art. 1)

52 Die Verfassung verwendet in der Regel die Formulierung »indigen originär bäuerlich« (*»indígena originario campesino«*), um sich auf die indigene Bevölkerung zu beziehen. Wie Albó dazu ausführt, kann dies als Ausdruck des Versuchs verstanden werden, unterschiedliche indigene Perspektiven auf »indigen« (span. *indígena*) in einem gemeinsamen Begriff zu vereinen. Demnach identifizierten sich damit vor allem indigene Bevölkerungsgruppen im Tiefland, wohingegen in vielen Hochlandregionen seit der Mitte des 20. Jahrhunderts der Begriff »Bauern« (*campesinos*) benutzt würde. Anstelle beider Begriffe (*indígena, campesino*) präferierten andere Teile der Hochlandbevölkerung hingegen die Bezeichnung »originär« (*»originario«*) (vgl. Albó 2010: 718).

53 Im spanischsprachigen Original: »*Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.*« (Bolivien 2009a: Art. 2)

dieser Gesamtheit auch die Existenz der »indigenen Völker und Nationen« (sowie ferner der »interkulturellen und afrobolivianischen Gemeinschaften«) anerkennt (Art. 3). Diese »indigenen Völker und Nationen« werden definiert als

»jede Menschengemeinschaft, die eine kulturelle Identität, eine Sprache, eine historische Tradition, Institutionen, Territorialität und Weltanschauung teilt, deren Bestehen aus der Zeit vor der spanischen Kolonialinvasion herührt.« (Bolivien 2009a: Art. 30 I; dt. Ausgabe)<sup>54</sup>

Große Beachtung hat die Verfassung auch aufgrund des dort verankerten Prinzips des »Guten Lebens« (span. *vivir bien*; Präambel) erfahren. So soll dieses Prinzip zur Grundlage eines neuen, auf den »ethisch-moralischen Prinzipien der pluralistischen Gesellschaft« (Art. 8 I; dt. Ausgabe) basierenden Entwicklungsmodells werden. In diesem Rahmen haben Verfechter des »Guten Lebens« insbesondere auf dessen Grundlegung in indigenen Normen, Werten und Entwicklungsperspektiven hingewiesen. So versteht zum Beispiel Raúl Prada das »Gute Leben« als

»kollektive Antwort auf die ökologische Krise und die Krise des Kapitalismus, als zivilisatorisches Projekt, welches die Verteidigung der Mutter Erde [...] übernimmt. Das Verständnis des Guten Lebens geht von indigenen Kosm visionen aus, welche sich als politisches und kulturelles Projekt der sozialen Bewegungen und der indigenen originären Nationen konstituieren.« (Prada 2012a: 171)<sup>55</sup>

Ein weiteres zentrales Element, welches das Zusammenleben unterschiedlicher »Kulturen« und »Völker« in »gegenseitigem Respekt und der Gleichheit aller« (Bolivien 2009a: Präambel, Art. 98) gewährleisten soll, besteht in der »interkulturellen Demokratie«. Gemeint sein soll damit die wechselseitige

54 Im spanischsprachigen Original: »*Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española.*« (Bolivien 2009a: Art. 30)

55 Dieses auch in Ecuador diskutierte und dort in die Verfassung aufgenommene Prinzip des »Guten Lebens« stellt damit natürlich eine Verbindung zwischen der Debatte um indigene Rechte und der allgemein stark anwachsenden Kritik an »westlichen« Entwicklungs- und Modernisierungsvorstellungen her, durch welche seine Bekanntheit auch über den Kontext beider Länder hinaus stark erhöht worden ist (s. dazu Fa-theuer 2011; Acosta 2012; Gudynas 2012; Radhuber/Schilling-Vacaflor 2012: 13).

Anerkennung unterschiedlicher, auf kulturellen und ethnischen Differenzen basierender Normen und Praktiken (vgl. Santos 2007: 18, 30-32; Gray Molina 2008b: 298), z.B. in Form von Wahlverfahren, welche neben dem Mehrheitswahlrecht auch indigene Praktiken wie die Konsensentscheidung oder personelle Rotationsverfahren in Ämtern erlauben (vgl. Santos 2007: 31). Die indigene »gemeinschaftliche Demokratie« (*democracia comunitaria*) beinhaltet daher u.a. »die Wahl, Bestellung oder Ernennung von Amtsträgern und Stellvertretern [...] durch Regeln und Verfahren, die den originären Nationen und Völkern eigen sind, gemäß dem Gesetz« (Art. 8 Nr. 3; dt. Ausgabe).

Nach Boaventura de Sousa Santos impliziert »Plurinationalität« daher auch das »Ende der institutionellen Homogenität des Staates« (Santos 2012b: 339; vgl. Böhrtr Irahola 2010). In diesem Rahmen unterscheidet er zwischen zwei Typen von Institutionen. Auf der einen Seite ständen die für alle Bürger zuständigen Institutionen, in welche ethnische und kulturelle Unterschiede eingebettet würden. Als Beispiel dafür nennt Santos die »Plurinationale Legislative Versammlung«, in welcher eine bestimmte Anzahl von Sitzen für die Repräsentanten ethnischer Minderheiten reserviert ist.<sup>56</sup> Ebenso verweist er auf das »Plurinationale Verfassungsgericht«, in welchem gemäß Verfassung »Richterinnen und Richter, die nach den Kriterien der Plurinationalität gewählt worden sind, [...] die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Gerichtsbarkeit der originären Völker [vertreten]« (Art. 197; dt. Ausgabe; vgl. Santos 2012b: 339-341; s. auch Rodríguez Veltzé 2010). Zum anderen setze die Anerkennung der Unterschiede die Existenz unterschiedlicher Institutionen voraus. Die bedeutsamsten Beispiele dafür seien die indigenen

---

56 Die Verfassung macht keine Angaben zur Anzahl der einzurichtenden Sonderwahlkreise, sondern verweist dafür auf das Wahlorgan (vgl. Bolivien 2009a: Art. 146 VII) sowie im Weiteren erforderliche gesetzliche Regulierung (Art. 147 III): »Die Sonderwahlkreise der originären Völker folgen dem Prinzip der Bevölkerungsdichte jedes *departamentos*. Sie müssen innerhalb eines einzigen *departamentos* liegen. Diese Wahlkreise werden nur im ländlichen Raum geschaffen, außerdem in den *departamentos*, in denen diese originären Völker und Nationen eine Bevölkerungsminderheit bilden. Das Wahlorgan bestimmt die Einteilung der Sonderwahlkreise. Diese Wahlkreise sind Teil der Gesamtzahl der Abgeordneten« (Art. 146 VII). Nach Santos handelt es sich um sieben Sitze/Wahlkreise. Dazu führt er aus: »Im Zuge der politischen Verhandlungen über das neue Wahlregime wurde die Anzahl reservierter Sitze eingeschränkt und es entstand eine Asymmetrie zugunsten des eurozentrischen Systems der politischen Repräsentanz.« (Santos 2012b: FN 8)

Autonomiegebiete sowie der Rechtspluralismus von »traditionellem« und »eurozentrischem Recht« (Santos 2012b: 342; s. auch Prada 2012a: 149).<sup>57</sup>

### 2.3.2 Indigene Autonomie und Gerichtsbarkeit in Verfassung und Gesetzgebung

Die Verfassung konkretisiert das Selbstbestimmungsrecht der »indigenen Völker und Nationen« als »Recht auf Autonomie, auf Selbstverwaltung, auf ihre eigene Kultur, auf die Anerkennung ihrer Institutionen und auf die Konsolidierung ihrer Gebietskörperschaften« (Bolivien 2009a: Art. 2; dt. Ausgabe).<sup>58</sup> Wiederholt und vertieft werden diese Bestimmungen in einem eigenen Kapitel zur »indigenen Autonomie« (*Autonomía indígena originaria campesina*; Art. 289-296), welches auch ausführlicher auf die Rechtssubjekte eingeht:

»Die Autonomie der originären Völker besteht in der Selbstverwaltung als Ausübung der freien Selbstbestimmung der originären Nationen und Völker, deren Angehörige gemeinsam über eigene Territorien, Kulturen, eine eigene Geschichte, eigene Sprachen, eigene rechtliche, politische, soziale und wirtschaftliche Organisationsformen und Institutionen verfügen.« (Art. 289; dt. Ausgabe)<sup>59</sup>

»Indigene Völker und Nationen« werden dort folglich über ethnische Gemeinsamkeit und Zugehörigkeit hinaus auch als kollektive Akteure verstanden, welche über gemeinsame soziale Institutionen und eine darauf beruhende politische und rechtliche Praxis verfügen. Anschließend betont die Verfassung den eigenständigen, darauf basierenden Charakter der Autonomie so-

57 Diese Aspekte werden auch von Radhuber und Schilling-Vacaflor hervorgehoben: Der bolivianische »Plurinationalismus« impliziert demnach »den Übergang von einem liberal-repräsentativen zu einem plurinationalen Demokratiemodell, mit stärkeren partizipativen und gemeinschaftlichen Elementen, der Schaffung von selbstregierten indigenen Einheiten und der gleichzeitigen Konstruktion einer plurinationalen Institutionenlandschaft« (Radhuber/Vacaflor 2012: 13).

58 Neben den »indigenen Völkern und Nationen« werden auch für die afrobolivianische Bevölkerung Autonomierechte vorgesehen (Bolivien 2009a: Art. 32).

59 Im spanischen Original: »La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.« (Bolivien 2009a: Art. 289)

wie ihre Einbettung in die Rechtsordnung des Landes: »Die Selbstverwaltung der Autonomien der originären Völker erfolgt nach ihren eigenen Normen, Institutionen, Amtsträgern und Verfahren, gemäß ihren Befugnissen und Zuständigkeiten und in Übereinstimmung mit der Verfassung und dem Gesetz.« (Art. 290 II; dt. Ausgabe)<sup>60</sup>

Zugleich macht die Verfassung deutlich, dass indigene Autonomierechte Teil eines allgemeineren politischen Dezentralisierungsprozesses darstellen, innerhalb dessen Kompetenzen nicht nur auf »indigene Völker« sondern auch auf bereits bestehende Gebietskörperschaften übertragen oder ausgeweitet werden, vor allem in Form der *autonomía departamental* (Art. 277) und der *autonomía municipal* (Art. 283). Die Verfassung stellt diese verschiedenen Autonomieformen rechtlich gleich (Art. 276) und legt eine Definition der zentralen Charakteristika von Autonomie fest:

»Die Autonomie beinhaltet die direkte Wahl der Amtsträger durch die Bürgerinnen und Bürger, die Verwaltung der wirtschaftlichen Mittel und die Ausübung der legislativen Befugnisse, der Verordnungs-, Kontroll- und Vollzugsgewalt durch die Organe der autonomen Regierung im Bereich ihrer Gerichtsbarkeit, ihrer Zuständigkeit und ihrer Befugnisse.« (Art. 272; dt. Ausgabe)<sup>61</sup>

Das achte Kapitel arbeitet diese Befugnisse weiter aus und fächert sie im Verhältnis zum Zentralstaat in ein breites Spektrum exklusiver, konkurrierender und geteilter Kompetenzen auf. So gelten für indigene Autonomieverwaltungen alle 43 exklusiven Kompetenzen, welche auch den autonomen *municipios* zukommen, u.a. die »Erarbeitung ihrer Gemeindeverordnung«, die »Bewahrung, Erhaltung und Unterstützung des Schutzes der Umwelt«, die »Erarbeitung von Plänen der territorialen Ordnung und der Bodennutzung« sowie die »Einführung und Verwaltung von Steuern, Konzessionen und besonderen Abgaben auf Gemeindeebene« (Art. 302 I; dt. Ausgabe).

60 Im spanischen Original: »El autogobierno de las autonomías indígenas originario campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley.« (Bolivien 2009a: Art. 290 II)

61 Im spanischen Original: »La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.« (Bolivien 2009a: Art. 272)

Darüber hinaus erhalten indigene Autonomieverwaltungen aufgrund ihres besonderen Charakters weitere exklusive Zuständigkeiten. Diese bestehen in der »Erarbeitung ihrer Statuten für die Ausübung ihrer Autonomie«, in der »Definition und Verwaltung eigener Formen der wirtschaftlichen, sozialen, politischen, organisatorischen und kulturellen Entwicklung, in Übereinstimmung mit ihrer Identität und mit dem Weltbild jedes Volkes« sowie im »Management und der Verwaltung der erneuerbaren natürlichen Ressourcen«. Weitere Kompetenzen sind die »Ausübung der indigenen originären bäuerlichen Gerichtsbarkeit bei der Anwendung des Rechts und beim Lösen von Konflikten durch die eigenen Normen und Verfahren« sowie die »Entwicklung und Durchführung von freien und informierten Vorabkonsultationen bezüglich der Anwendung legislativer, exekutiver und administrativer Maßnahmen, die sie betreffen, und Beteiligung an diesen Konsultationen« (Art. 304 I; dt. Ausgabe).

Indigene Autonomiegebiete nehmen im Dezentralisierungsprozess der staatlichen Verwaltung somit eine Sonderrolle ein. Während andere Verwaltungsebenen wie die *departamentos* und *municipios* bereits existieren, nun aber neue Kompetenzen erhalten, sind sie erst noch zu konstituieren. Dies deutet auf einen höchst voraussetzungsreichen Prozess hin, welcher u.a. Fragen nach der empirischen Festlegung der Rechtssubjekte, der infrage kommenden Gebiete sowie nach der konkreten Ausübung der Selbstverwaltung aufwirft. So soll sich indigene Autonomie »auf die Territorien der Vorfahren [gründen], die heute von diesen Völkern und Nationen bewohnt werden, und auf den Willen der Bevölkerung, der sich [...] durch die Konsultation ausdrückt« (Art. 290 I; dt. Ausgabe). Dabei sind »politische, rechtliche und wirtschaftliche Systeme« (Art. 30 II Nr. 14) sowie »Weltanschauung« und »Kultur« als zentrale Koordinatengeber zu berücksichtigen (Art. 30 I Nr. 2 u. Art. 303).

Zur Frage, auf welche Weise die »heute bewohnten Territorien der Vorfahren« konkretisiert werden können, gibt die Verfassung die folgende Antwort. So verfügt sie, dass diese Gebiete jene »originären Territorien sowie die Gemeinden und Regionen [sind], die gemäß den Bestimmungen dieser Verfassung und des Gesetzes eine solche Eigenschaft annehmen« (Art. 291; dt. Ausgabe). Mit dem Begriff »Territorien« bezieht sich die Verfassung auf die Rechtsfigur der »*tierras comunitarias de origen*« (TCO; s. auch 2.2), welche in den 1990er Jahren durch die Agrarreform geschaffen wurde, um indigenes kollektives Landeigentum anzuerkennen. Unter »Gemeinden« sind die *municipios* zu verstehen, welche sich als indigene Autonomiegebiete neukonstituieren können. Die regionale Autonomie bildet sich durch den Zusammenschluss

von *municipios* oder bereits existierenden Autonomiegebieten (Art. 295; s. auch Romero/Albó 2009: 16f.).

Falls die jeweilige Bevölkerung ihren Willen zur indigenen Autonomie bekundet, ist vor Ort eine Versammlung einzuberufen, deren Aufgabe darin besteht, ein Statut für das künftige Autonomiegebiet zu erarbeiten. Dazu führt die Verfassung Folgendes aus: »Die Regierung der originären Autonomien erfolgt gemäß ihren eigenen Normen und Organisationsformen und mit der jedem Volk, jeder Nation oder Gemeinschaft entsprechenden Bezeichnung, so wie dies in ihrem Statut festgelegt ist und in Übereinstimmung mit der Verfassung und dem Gesetz.« (Art. 296; dt. Ausgabe) Die von den Versammlungen erstellten Statuten sind daher dem Verfassungsgericht zur Überprüfung auf Verfassungsmäßigkeit vorzulegen. Auf der Basis eines Referendums können sie anschließend in ihrer jeweiligen Gebietskörperschaft in Kraft treten (Art. 275).

Bereits im Juli 2010 wurde mit dem »Autonomierahmengesetz« (*Ley Marco de Autonomías y Descentralización*, Bolivien 2010a) die von der Verfassung angeordnete gesetzliche Grundlage für indigene (sowie auch weitere) Autonomieprozesse verabschiedet.<sup>62</sup>

Dazu legt das Gesetz zunächst fest, dass für die jeweiligen Gebiete über das Autonomieministerium ein Nachweis zu erbringen ist, welcher ihre Eigenschaft als angestammte und gegenwärtig von »indigenen Völkern« bewohnte Territorien bestätigt (ebd.: Art 51 I). Speziell für den »territorialen Weg«, welcher von den *tierras comunitarias de origen* (TCO) ausgeht, verfügt das Gesetz weitere Vorbedingungen. Ebenso zu bestätigen ist in diesem Fall das Vorhandensein einer »repräsentativen und effektiv funktionierenden Organisationsstruktur der indigenen Völker, welche alle im Territorium gebildeten Organisationen [...] umfasst und unabhängig von anderen Akteuren und externen Interessen ist« (Art. 57 I).<sup>63</sup> Ferner soll dort jeweils ein umfassender Entwicklungsplan vorgelegt werden, welcher der Identität und dem Wesen

62 Die Verfassung führt dazu aus: »Das Rahmengesetz über Autonomien und Dezentralisierung regelt das Verfahren für die Erstellung von Autonomiestatuten und Verordnungen der Gebietskörperschaften, die Übertragung und Delegation von Zuständigkeiten, das Wirtschafts- und Finanzsystem und die Koordination zwischen der Zentralebene und den dezentralisierten und autonomen Gebietskörperschaften.« (Art. 271 I; dt. Ausgabe)

63 Im spanischen Original: »La existencia, representatividad, y funcionamiento efectivo de una estructura organizacional de la(s) nación(es) y pueblo(s) indígena originario campesino(s), que incluya a la totalidad de organizaciones de la misma naturaleza constituidas en el territorio,

der dort ansässigen »Völker« entspricht (Art. 57 II). Von Relevanz sind ebenfalls die gesetzlich festgelegten Mindestbevölkerungszahlen, welche für die Territorien des Hochlands 10.000 Personen betragen, für die dünner besiedelten Tieflandgebiete hingegen mit 1000 Personen angegeben werden (Art. 58).

Auch mit den im folgenden Schritt durchzuführenden Willenserhebungen beschäftigt sich das Gesetz. So sollen diese in den *municipios* durch ein Referendum erfolgen, das – bei einer absoluten mehrheitlichen Zustimmung – den Weg zur Einberufung einer Autonomieversammlung eröffnet (Art. 49 II u. Art. 52 I). Ähnliches gilt für den »territorialen Weg«, allerdings mit dem Unterschied, dass dort anstelle eines Referendums auf eigene Entscheidungsverfahren zurückgegriffen wird (Art. 49 IV u. Art. 52 V). Diese kommen dann aber in allen Fällen für die Einberufung der Autonomieversammlung zur Anwendung (Art. 53 I Nr. 3 u. 5). In den *municipios* haben dort neben dem betreffenden »indigenen Volk« auch ansässige Minderheiten über eine Vertretung zu verfügen (Art. 53 I Nr. 3). Die Resultate ihrer Arbeiten, d.h. die jeweiligen Autonomiestatuten, bewilligen Versammlungen in *municipios* durch eine Zweidrittelmehrheit ihrer Mitglieder (Art. 53 I), in Territorien erfolgt dies wieder durch »eigene Normen und Verfahrensweisen« (Art. 53 I Nr. 5).

Zuletzt erfahren auch die Autonomiestatuten selbst ausführliche Beachtung. So bilden diese die »institutionelle Grundnorm der autonomen Territorialeinheiten«, welche den »Willen ihrer Einwohner zum Ausdruck bringt« (Bolivien 2010a: Art. 60 I). In diesem Sinne definieren sie die Rechte und Pflichten der ansässigen Bevölkerung und legen die politischen Institutionen, Zuständigkeiten und die Finanzierung der autonomen Gebietskörperschaften sowie deren Verhältnis zum Staat fest (Art. 60 I).

Hieran verfügt das Gesetz eine Reihe allgemeiner inhaltlicher Mindestvorgaben u.a. eine »Erklärung der Unterwerfung unter die Staatsverfassung und die Gesetze« sowie Darstellungen der »Organisationsstruktur und politischen Ämter«, welche auch die »Organisationsweise des legislativen oder deliberativen Organs« beinhalten. Erforderlich ist ebenfalls eine Darstellung der »Funktionen und Kompetenzen der politischen Ämter, um die Erfüllung der exekutiven, legislativen und deliberativen Funktionen sicherzustellen«.

---

*con independencia respecto a actores de otra índole e intereses externos.*« (Bolivien 2010a: Art. 57 I)

Auszuführen sind ferner »allgemeine Bestimmungen zur Planung, Verwaltung des Vermögens und der Finanzen, sowie eine klare Festlegung der für die Verwaltung und Kontrolle der fiskalischen Ressourcen zuständigen Institutionen und Ämter« (Art. 62 I Nr. 1-14).

Indigene Autonomiestatuten sollen ferner auch eine »Vision und Strategien künftiger Entwicklung in Einklang mit den eigenen Prinzipien, Rechten und kulturellen Werten« definieren und ebenso das »Organ und System der Rechtsprechung« bestimmen. Des Weiteren ist der Bevölkerung die »Entscheidungsbefugnis zur regelmäßigen Erneuerung des Vertrauens in die Autoritäten einzuräumen« (Art. 53 II). Falls die Bevölkerung eines künftigen indigenen Autonomiegebietes die Umsetzung dieser Vorgaben – und also das Statut selbst – per Referendum ablehnen sollte, besteht die Möglichkeit, dieses unter anhängiger Prüfung durch das Verfassungsgericht zu modifizieren und erneut zur Wahl zu stellen (Art. 54), damit die Autonomie in Kraft treten kann (Art. 55).

Das zweite bedeutsame, von Boaventura de Sousa Santos als Ausdruck indigener Selbstbestimmung und plurinationaler Staatlichkeit genannte Feld der Anerkennung kultureller und ethnischer Differenzen besteht im Rechtspluralismus von »traditionellem« und »eurozentrischem Recht« (Santos 2012b: 342; s. 2.3.1). Tatsächlich stellt die Verfassung von Beginn an den »rechtlichen Pluralismus« (Bolivien 2009a: Art. 1) als konstitutives Prinzip des Staates heraus. Dazu formuliert ihre Präambel die folgende Herausforderung: »Wir lassen den kolonialen, republikanischen und neoliberalen Staat in der Vergangenheit zurück. Wir nehmen die historische Herausforderung an, gemeinsam den Einheits- und Sozialstaat plurinationalen und kommunitären Rechts aufzubauen.« (Präambel; dt. Ausgabe)<sup>64</sup>

Die Begriffe »plurinational« und »kommunitär« verweisen auf die Bedeutung, welche das indigene Gewohnheitsrecht für den Aufbau der rechtspluralistischen Ordnung einnehmen soll. Dieses Recht verbleibt damit also nicht außerhalb des Staates. Vielmehr konstituiert es sich nun selbst als »staatliches Recht« bzw. wird konstitutiver Bestandteil der »plurinationalen« staatlichen Rechtsordnung.

64 Im spanischen Original: »*Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos.*« (Bolivien 2009a: Präambel)

Diese Punkte manifestieren sich in der Anerkennung der indigenen Rechtsprechung bzw. Gerichtsbarkeit (*»jurisdicción indígena originario campesina«*). So werden dort einerseits die »indigenen Völker« als Quellen dieser Gerichtsbarkeit unter besonderer Betonung ihrer »Kosmovision« (Art. 30 II 14) festgelegt: »Die originären Völker und Nationen üben ihre Gerichtsbarkeits- und Zuständigkeitsfunktionen durch ihre Amtsträger aus, sie wenden ihre eigenen Prinzipien, kulturellen Werte, Normen und Verfahren an.« (Art. 190 I; dt. Ausgabe)<sup>65</sup> Andererseits bildet die indigene Gerichtsbarkeit zusammen mit den anderen Gerichtsbarkeiten (*»ordentliche Gerichtsbarkeit«, »Landwirtschafts- und Umweltgerichtsbarkeit«*) die Judikative des »Plurinationalen Staates« (Art. 179 I). Diese Gerichtsbarkeiten werden einander daher gleichgestellt, d.h. »[d]ie ordentliche Gerichtsbarkeit und die Gerichtsbarkeit der originären Völker stehen in der Hierarchie auf derselben Stufe« (Art. 179 II; dt. Ausgabe).<sup>66</sup> Darunter ist nach Junk zu verstehen, dass Entscheidungen einer Gerichtsbarkeit nicht durch andere Gerichtsbarkeiten überprüft werden dürfen (vgl. Junk 2013: 115). Eine Gleichrangigkeit somit, welche auch dadurch Hervorhebung findet, dass die Verfassung »alle öffentlichen Autoritäten oder Personen« darauf verpflichtet, »den Entscheidungen der indigenen Rechtsprechung Folge zu leisten« (Art. 192 I). Ferner sind indigene Autoritäten dazu befugt, zur Durchsetzung ihrer Entscheidungen die Unterstützung staatlicher Organe zu beantragen (Art. 192 II). Als einziger Instanz ist es der Verfassungsgerichtsbarkeit möglich, Entscheidungen der indigenen Gerichtsbarkeit im Falle möglicher Verstöße gegen verfassungsmäßige Rechte zu überprüfen und zu revidieren (Art. 202 Nr. 6).<sup>67</sup>

Die indigene Gerichtsbarkeit besitzt demnach eine Rechtsqualität, welche jener der ordentlichen Gerichtsbarkeit entspricht. Allerdings existieren für sie im Unterschied zur Letzteren spezifische Bedingungen, welche – wie

65 Im spanischen Original: *»Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.«* (Bolivien 2009a: Art. 190 I)

66 Im spanischen Original: *»La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía.«* (Bolivien 2009a: Art. 179 II)

67 Ebenfalls ist das Verfassungsgericht für Kompetenzkonflikte zwischen den Gerichtsbarkeiten zuständig (vgl. Bolivien 2009a: Art. 202 Nr. 11). Ferner können sich indigene Autoritäten dorthin mit Fragen wenden, »welche die Anwendung ihrer Normen auf einen konkreten Fall betreffen. Die Entscheidung des Gerichts ist [dann] obligatorisch« (ebd.: Art. 202 Nr. 8).

im Weiteren noch zu sehen sein wird – feste Punkte bilden, durch welche die starke Betonung von Gleichrangigkeit und Pluralismus zugunsten einer erneuten Hierarchisierung aus den Angeln gehoben werden kann.

Konkret geht es hierbei zunächst darum, dass die Verfassung drei Anwendungsbereiche (*ámbitos de vigencia*) festlegt und diese als »personell«, »materiell« und »territorial« bestimmt (Art. 191 II). Der personelle Anwendungsbereich erstreckt sich demnach auf »die Angehörigen des indigenen Volkes, sowohl als Antragstellende als auch als Antragsgegner, als Anzeigende oder als Kläger, als Angezeigte oder als Beschuldigte, als Beschwerdeführende oder als Beschwerdegegner« (Art. 191 II Nr. 1; dt. Ausgabe). Als materiellen Anwendungsbereich bestimmt die Verfassung »indigene Angelegenheiten« und ordnet diesbezüglich eine weitere gesetzliche Regelung durch ein »Gesetz zur Abgrenzung der Rechtszuständigkeiten« (*Ley de Deslinde Jurisdiccional*; LDJ) an (Art. 191 II Nr. 2). Im Hinblick auf den territorialen Gültigkeitsbereich wird verfügt, dass die indigene Gerichtsbarkeit »auf die Rechtsverhältnisse und -sachen angewandt [wird], die innerhalb der Gerichtsbarkeit eines originären Volkes geschehen oder ihre Wirksamkeit entfalten.« (Art. 191 II Nr. 3; dt. Ausgabe)<sup>68</sup>

Bevor im Folgenden das von der Verfassung angeordnete »Gesetz zur Abgrenzung der Rechtszuständigkeiten« diskutiert wird, sollen noch kurz zwei Fragen angesprochen werden, welche unmittelbar aus diesen Bestimmungen resultieren. So ist verschiedentlich kritisch angemerkt worden, dass die Bestimmungen zum personellen Anwendungsbereich unklar ließen, inwiefern bzw. unter welchen Umständen diese Gerichtsbarkeit auch Zuständigkeiten für nicht-indigene Parteien besitze (s. dazu Clavero 2010; Rodríguez Veltzé 2011; Albó 2012b, Tamburini 2012). Damit verbunden hat auch der territoriale Geltungsbereich kritische Beachtung gefunden. Wie Tórrez hervorhebt, sei der Begriff »Gerichtsbarkeit« (*»jurisdicción«*) kaum dazu geeignet, einen derartigen Geltungsbereich zu spezifizieren. Er verweise lediglich auf nicht näher

68 Im spanischen Original: »La jurisdicción indígena originario campesina se ejerce en los siguientes ámbitos de vigencia personal, material y territorial: 1. Están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino, sea que actúen como actores o demandado, denunciantes o querellantes, denunciados o imputados, recurrentes o recurridos. 2. Esta jurisdicción conoce los asuntos indígena originario campesinos de conformidad a lo establecido en una Ley de Deslinde Jurisdiccional. 3. Esta jurisdicción se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino.« (Bolivien 2009a: Art. 191 II)

bestimmte Lebensorte indigener Gruppen und lasse daher letztlich im Unklaren, wo indigene Gerichtsbarkeit ausgeübt werden könne (vgl. Tórrez, W. 2011: 187).

Ähnlich rasch wie das Autonomierahmengesetz wurde bereits zum Jahresende 2010 das in der Verfassung genannte »Gesetz zur Abgrenzung der Gerichtsbarkeiten« (LDJ; Bolivien 2010b) verabschiedet – das erste seiner Art in Lateinamerika.

Zunächst wiederholt das Gesetz den Grundsatz der »Gleichrangigkeit der Gerichtsbarkeiten« (Art. 3), um anschließend einige allgemeinere Prinzipien der »plurinationalen Gerichtsbarkeit« auszuführen, so z.B. den »Respekt vor der Einheit und Integrität des Plurinationalen Staates« und die »spirituelle Beziehung zwischen den indigenen Völkern und Nationen und der Mutter Erde« (Art. 4 a u. b). Ebenso haben alle Gerichtsbarkeiten die Prinzipien der »kulturellen Diversität« und der »interkulturellen Interpretation« zu beachten (Art. 4 c u. d). Ferner werden die Gleichbehandlung von Männern und Frauen in der Justiz (Art. 4 h) und der »gleiche Zugang von Kindern und Jugendlichen, älteren Erwachsenen und Menschen mit Behinderungen zur Ausübung ihrer sozialen, wirtschaftlichen, bürgerlichen und politischen Rechte« (Art. 4 i) herausgestellt.

Im daran anschließenden Abschnitt »Grundrechte und Verfassungsgarantien« betont das Gesetz, dass »[a]lle verfassungsmäßig anerkannten Gerichtsbarkeiten das Recht auf Leben sowie die anderen von der Verfassung anerkannten Rechte und Garantien respektieren, fördern und garantieren« (Art. 5 I). Im Anschluss daran spezifiziert es allerdings weitere Schranken für die indigene Gerichtsbarkeit, was insofern bemerkenswert scheint, als die vorigen Ausführungen damit augenscheinlich als nicht ausreichend angesehen werden. So sind Lynchjustiz (Art. 5 V.) und die Todesstrafe (Art. 6) nun explizit verboten. Des Weiteren wird untersagt, »ältere oder behinderte Menschen, welche kommunalen Aufgaben, der Gemeindearbeit oder der Ausübung von Ämtern nicht nachkommen können, mit dem Verlust von Grund und Boden oder mit dem Gemeindeausschluss zu bestrafen« (Art. 5 III).<sup>69</sup> Von Interesse

---

69 Aus dieser Gesetzesformulierung kann übrigens nach Junk nicht geschlossen werden, dass derartige Strafen in anderen Fällen mit der Verfassung vereinbar wären (vgl. Junk 2013: 117). Dies unterstreicht den Eindruck, dass das Gesetz die vorhergehenden Ausführungen zu allgemeinen Grundrechten und Verfassungsgarantien als nicht ausreichend dafür anzusehen scheint, entsprechende Verletzungen durch die indigene Gerichtsbarkeit auszuschließen.

ist hier auch, dass das Gesetz alle Gerichtsbarkeiten darauf verpflichtet, »jegliche Form von Gewalt gegen Kinder, Jugendliche und Frauen zu bestrafen« (Art. 5 IV). Dies beinhaltet das Verbot, solche Fälle durch »Versöhnung« (*reconciliación*) zu bearbeiten (ebd.). An diese Formulierung schließen sich zumindest nach der Lektüre eines von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und dem bolivianischen Justizministerium herausgegebenen Begleitheftes einige Fragen an. So wird die indigene Gerichtsbarkeit dort als eine Form der Justiz bestimmt, welche im Wesentlichen auf die Herstellung von »Harmonie« und »Wiedergutmachung« abzielt (PROJURIDE/GIZ 2011: 4). Im Anschluss daran wäre aber zum Beispiel zu hinterfragen, wie sich diese Charakterisierung zum Verbot der Bearbeitung durch »Versöhnung« verhält. Was könnte dies also für die indigene Rechtszuständigkeit in solchen Fällen bedeuten?

Wie die weitere Durchsicht des Gesetzes deutlich macht, scheint es sich hier nicht um eine zufällige Widersprüchlichkeit zu handeln. So sieht die Verfassung das *Ley de Deslinde Jurisdiccional* (LDJ) zwar in erster Linie dazu vor, die materiellen Zuständigkeiten der indigenen Rechtsprechung zu spezifizieren (s. oben). Tatsächlich wird dort aber ein weitaus umfassenderer Regulierungsanspruch formuliert und ausgeführt.

Dieser Anspruch manifestiert sich gewissermaßen bereits in der Frage des personellen Anwendungsbereiches. So beseitigt das Gesetz die im Anschluss an die Verfassung noch bestehenden Unklarheiten über eventuelle Zuständigkeiten für nicht-indigene Personen. Dazu verfügt es kategorisch, dass »der indigenen Gerichtsbarkeit die Angehörigen der jeweiligen indigenen Nation bzw. des jeweiligen indigenen Volkes unterworfen sind« (Bolivien 2010b: Art. 9).<sup>70</sup> Deutlich macht diese Formulierung auch, dass Sachverhalte, welche die Angehörigen unterschiedlicher »indigener Völker« involvieren, der indigenen Rechtszuständigkeit entzogen bleiben. Daran anschließend bestimmt das LDJ die materiellen Kompetenzen der indigenen Rechtsprechung. Diese umfassen demnach »jene Angelegenheiten oder Fälle, welche [indigene Völker] historisch und traditionell nach ihren eigenen Normen, Verfahren und ihrem Wissen verhandelt haben. Dies erfolgt in Übereinstimmung mit

70 Im spanischsprachigen Original: »Están sujetos a la jurisdicción indígena originaria campesina los miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino.« (Bolivien 2010b: Art. 9)

ihrem Recht auf freie Selbstbestimmung« (Art. 10 I).<sup>71</sup> Auffällig ist dabei die Wortwahl »historisch und traditionell«, welche von der Verfassung insofern abweicht, als dort noch von Zuständigkeiten für »indigene Angelegenheiten« (Bolivien 2009a: Art. 191, I) gesprochen wurde. Auch hier stellt sich also die Frage, ob spezifische Attribute (wie oben »Harmonie« und »Wiedergutmachung«) nicht als eine Form der möglichen Einschränkung indigener Rechtszuständigkeiten interpretiert werden sollten.

Zumindest stellt das LDJ daran anschließend einen umfangreichen Katalog von Ausnahmeregelungen vor. Im Bereich des Strafrechts betreffen diese u.a. Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Delikte gegen die innere und äußere Sicherheit des Staates, Steuer- und Zolldelikte sowie »Korruptionsdelikte oder jegliche andere Straftaten, deren Opfer der Staat ist« (Bolivien 2010b: Art. 10 II a). Genannt werden ebenso der Menschen-, Waffen- und Drogenhandel. Ferner untersagt wird die Bearbeitung von »Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit von Kindern und Jugendlichen« (ebd.), womit zugleich die angesprochene Widersprüchlichkeit des Verbotes, derartige Fälle durch »Aussöhnung« zu bearbeiten (s. oben), aufgelöst wird. Zuletzt ausgeschlossen werden »Vergewaltigung, Mord und Totschlag« (ebd.).

Im Bereich des Zivilrechts ist »jedes Verfahren ausgenommen, an dem der Staat in Form seiner zentralen, dezentralisierten, dekonzentrierten, autonomen Verwaltung Beteiligter oder dritte Partei ist« (Art. 10 II b).<sup>72</sup> Ferner werden alle Bereiche des Eigentumsrechtes ausgeschlossen sowie summarisch das Arbeitsrecht, Sozialversicherungsrecht, Steuerrecht, Verwaltungsrecht, Bergbaurecht, Kohlenwasserstoffrecht und Forstrecht (Art. 10 II c). Im Agrarrecht bestehen lediglich dort Kompetenzen, wo Sachverhalte »die interne Verteilung von Land in indigenen Gemeinschaften betreffen, über welches diese Gemeinschaften kollektive Besitz- oder Eigentumsrechte halten müssen« (Art. 10 II c).<sup>73</sup> Untersagt werden ferner alle »anderen Fälle, die von Verfassung und Gesetzen für die ordentliche Gerichtsbarkeit, die Umwelt- und

71 Im spanischen Original: »La jurisdicción indígena originaria campesina conoce los asuntos o conflictos que histórica y tradicionalmente conocieron bajo sus normas, procedimientos propios vigentes y saberes, de acuerdo a su libre determinación.« (Bolivien 2010b: Art. 10 I)

72 Im spanischen Original: »En materia civil, cualquier proceso en el cual sea parte o tercero interesado el Estado, a través de su administración central, descentralizada, desconcentrada, autonómica y lo relacionado al derecho propietario.« (Bolivien 2010b: Art. 10 II b)

73 Im spanischen Original: »excepto la distribución interna de tierras en las comunidades que tengan posesión legal o derecho propietario colectivo sobre las mismas« (Bolivien 2010b: Art. 10 II c).

Agrargerichtsbarkeit und andere rechtlich anerkannte Gerichtsbarkeiten reserviert sind« (Art. 10 II d). Hierbei handelt es sich um einen Gesetzesvorbehalt, welcher nach Junk die mögliche Erweiterung des Ausnahmekataloges offenhält (vgl. Junk 2013: 118). Nach diesen ausführlichen Darstellungen beschränkt sich das Gesetz beim letzten Anwendungsbereich (territoriale Kompetenzen) darauf, die bereits bekannte Formulierung der Verfassung zu wiederholen, welche auf eine nicht näher bestimmte »*jurisdicción*« (dt. »Gerichtsbarkeit« oder »Gerichtsbezirk«) verweist (Bolivien 2010b: Art. 11).

Zusätzlich zu diesen Ausführungen etabliert das LDJ ein Prinzip der »Gleichzeitigkeit« der drei Anwendungsbereiche. Demnach bestehen indigene Rechtszuständigkeiten nur dann, wenn in einzelnen Sachverhalten die jeweiligen personellen, territorialen und materiellen Anwendungskriterien erfüllt sind (Art. 8). Indigenen Gruppen ist es also allein dann erlaubt, die eigene Gerichtsbarkeit auszuüben, wenn ein Fall materielle Zuständigkeiten zulässt, er sich gleichzeitig innerhalb der indigenen »*jurisdicción*« ereignet, und zudem ausschließlich Personen involviert sind, welche dem »jeweiligen indigenen Volk« angehören (siehe auch Junk 2013: 118). Ist hingegen bereits ein einziges Ausschlusskriterium erfüllt, dann fallen diese Sachverhalte an die staatliche Gerichtsbarkeit, für welche im Übrigen ein derartiges Prinzip der Gleichzeitigkeit nicht vorgesehen ist.

Zuletzt betrachtet das Gesetz Kooperations- und Koordinationsmechanismen zwischen den Gerichtsbarkeiten, was neben der Frage der materiellen Kompetenzen tatsächlich seinen zweiten, explizit in der Verfassung ausgeführten Auftrag darstellt (vgl. Bolivien 2009a: Art. 192 III).<sup>74</sup> Bezüglich der Koordination führt das LDJ daher aus, dass die Gerichtsbarkeiten »Mittel und Anstrengungen erbringen sollen, um ein harmonisches soziales Zusammenleben unter Achtung der individuellen und kollektiven Rechte zu gewährleisten sowie einen effektiven individuellen, kollektiven oder kommunitären Zugang zur Justiz zu garantieren.« (Bolivien 2010b: Art. 13 I)<sup>75</sup> Dafür als Mechanismen vorgeschlagen werden die Einführung »transparenter Informations-

74 »Der Staat fördert und stärkt die originäre Gerichtsbarkeit. Das Gesetz über die Abgrenzung der Gerichtsbarkeiten bestimmt die Koordinations- und Kooperationsverfahren zwischen der originären Gerichtsbarkeit und der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Landwirtschafts- und Umweltgerichtsbarkeit sowie allen von der Verfassung anerkannten Gerichtsbarkeiten.« (Bolivien 2009a: Art. 192 III; dt. Ausgabe)

75 Im spanischen Original: »*La jurisdicción indígena originaria campesina, la ordinaria, la agroambiental y las demás jurisdicciones legalmente reconocidas, en el marco del pluralismo jurídico, concertarán medios y esfuerzos para lograr la convivencia social armónica, el respeto*

systeme über Personen und Vorstrafen«, die »Einrichtung von Dialogforen über die Anwendung der Menschenrechte in den Urteilen« sowie »Foren zum Erfahrungsaustausch über Konfliktlösungsmethoden« (Art. 14).

Zur Kooperation äußert sich das Gesetz als wechselseitiger Verpflichtung der Gerichtsbarkeiten, welche darauf abzielt, sie bei der Erfüllung ihrer Ziele zu unterstützen (Art. 15). Die Verletzung dieser Kooperations- und ebenfalls der Koordinationspflichten ist daher innerhalb der jeweiligen Gerichtsbarkeiten als schwerer disziplinarrechtlicher Verstoß zu sanktionieren (Art. 17). Wie das Gesetz ebenfalls verfügt, soll sich Kooperation unter Bedingungen der »Gleichheit, Solidarität, Partizipation, soziale[n] Kontrolle, Schnelligkeit, Zweckmäßigkeit und Kostenfreiheit« (Art. 16 I) vollziehen, z.B. durch die Zusendung von Informationen, gegenseitige Kooperation und Unterstützung sowie »andere Mechanismen, welche aus der Anwendung dieses Gesetzes entstehen könnten« (Art. 16 II).

Wie dieser kurze Überblick deutlich macht, bleibt das LDJ zur Frage der Koordination und Kooperation der Gerichtsbarkeiten eher vage. Damit verstärkt es den Eindruck, dass die Intention dort wohl vor allem darin lag, derartige Erfordernisse durch eine möglichst strikte Abgrenzung von Zuständigkeiten zu minimieren. So scheint eine zentrale Logik des LDJ eben darin zu bestehen, möglichst exklusive Zuständigkeiten zu schaffen und diese im Fall der indigenen Gerichtsbarkeit auf relativ kleine Bereiche zu begrenzen. Aller Betonung von »freier Selbstbestimmung« und »Gleichrangigkeit der Gerichtsbarkeiten« zum Trotz wird so ein ausgeprägtes Unterordnungsverhältnis geschaffen, welches dieses Gesetz dem Vorwurf der Verfassungswidrigkeit ausgesetzt hat (z.B. Rodríguez Veltzé 2011; Tamburini 2012; Albó 2012b).

Ferner haben indigene Organisationen moniert, dass dort ein zwischen ihnen und dem Justizministerium in aufwendigem Konsultationsprozess abgestimmter Gesetzesentwurf fast vollständig ignoriert wurde (vgl. Albó 2012b: 241–248; Tamburini 2012: 271). Mögliche Gründe dafür erfordern wenig Phantasie. So hatte der angesprochene Gesetzesentwurf (Ministerio de Justicia 2010) der indigenen Gerichtsbarkeit bis auf wenige Ausnahmen weitreichende Kompetenzen zugestanden und damit u.a. die viel diskutierte Frage nach möglichen Menschenrechtsverletzungen in indigenen Rechtsverfahren aufgeworfen (s. dazu 3.4). Auf der anderen Seite hatte er für derartige Probleme aber auch einen alternativen, obgleich sicher alles andere als einfach zu

---

*a los derechos individuales y colectivos y la garantía efectiva del acceso a la justicia de manera individual, colectiva o comunitaria.*« (Bolivien 2010b: Art. 13 I)

gehenden Weg aufgezeigt. Dieser Weg hätte nicht in der Abgrenzung »ethnischer« Gerichtsbarkeiten bestanden, sondern in einer stärkeren Abstimmung und Kooperation in den meisten der nun entzogenen sensiblen Sachverhalte (vgl. Ministerio de Justicia 2010: Art. 11 II u. Art. 19).<sup>76</sup>

---

76 Zur Frage der territorialen Zuständigkeiten der indigenen Gerichtsbarkeit ist hierzu noch zu bemerken, dass der Gesetzesentwurf von Gebieten sprach, welche von »indigenen Völkern« bewohnt werden oder sich in ihrem Besitz befinden – »unabhängig von ihrer Formalisierung als indigene Autonomiegebiete« (Ministerio de Justicia 2010: Art. 5 d). Nach Xavier Albó hinterlassen die Formulierungen des Gesetzes im Vergleich dazu nun den Eindruck, die indigene Gerichtsbarkeit sei vor allem eine Angelegenheit der indigenen Autonomie (s. dazu Albó 2012b: 244f.).